

*Il ruolo delle autonomie locali nella storia dell'Italia unita*  
Reggio Emilia, 23 novembre 2009

---

(Dr. Roberto Balzani – Sindaco di Forlì)

Per molto tempo, la storia delle autonomie locali, nel nostro paese, non è proprio esistita. Esisteva una storia dei riflessi “in periferia” della politica nazionale, delle reazioni alle decisioni dei governi: ma le autonomie locali, come oggetto autonomo di ricerca, proprio non interessavano a nessuno. Quanto è durata questa lunga fase? Sicuramente per tutta l’età liberale, nonostante il tentativo timido, avanzato in età giolittiana da intellettuali come Giovanni Crocioni e da riviste come la “La Voce”, di recuperare il regionalismo come chiave di lettura critica del processo di unificazione, a cinquant’anni dalla costituzione del Regno (“Non se ne parla più pubblicamente, dacché parlare di regionalismo diventò sinonimo di reazione e di sentimenti antiunitari; ma oggi l’unità d’Italia non può certo soffrire da una confessione pubblica, fatta non per odio, né per apologia, dei nostri difetti e delle nostre virtù regionali”: così Giuseppe Prezzolini il 30 settembre 1909<sup>1</sup>). Sicuramente per tutto il ventennio fascista, nel corso del quale prese forma il progetto, in parte riuscito, di burocratizzare le relazioni fra centro e periferia, con la “restaurazione podestarile” prima e poi con la “ministerializzazione” delle province, sempre più mere appendici esecutive degli Interni. In quei contesti, parlare di una dinamica “dal basso”, anche solo come ipotesi di scuola, sembrava pura follia.

Con la Repubblica, e soprattutto nel corso del dibattito alla Costituente, il tema autonomista, almeno sotto il profilo dell’architettura istituzionale, fu finalmente *costituzionalizzato* (cfr. Titolo V, artt. 114-133, testo del 1948). Che cosa significa? Che il governo, già nella fase iniziale del *Nation building*, aveva affrontato la questione del decentramento: ciò, però, era avvenuto all’interno delle dinamiche politiche di legislatura, senza attribuire al processo valori strutturali e caratteri permanenti. In età crispiana, ad esempio, durante il ciclo riformatore 1887-89, il processo di delega di funzioni impostato dal presidente del consiglio nell’ambito della più organica fra le revisioni degli assetti dello stato realizzata durante il periodo liberale, aveva riconosciuto *de facto* ai comuni e alle province ruoli nuovi, aprendo vie – anche fiscali – di cui si sarebbero avvalsi molti enti locali all’inizio del XX secolo per governare la fase di espansione urbana. In epoca giolittiana – altro esempio – lo stile era mutato, ma non lo spirito. Anziché procedere per grossi blocchi di riforme valide per tutto il territorio nazionale - così era accaduto con le leggi Crispi, dalle opere pie alla sanità, alle casse di risparmio, ecc. - si era scelta la via delle innovazioni “a geometria variabile”, per favorirne l’attuazione presso le istituzioni locali più pronte a coglierne l’opportunità. Un caso significativo? La municipalizzazione dei pubblici servizi (legge 103/1903), decisiva per modernizzare le città. Una Commissione reale, con sede a Roma, raccoglieva le proposte di costituzione delle aziende speciali, le vagliava, e, se le trovava adeguate, procedeva alla validazione del procedimento, spesso favorendo anche la concessione dei mutui necessari da parte della Cassa depositi e prestiti. Il meccanismo funzionò assai bene fino alla grande guerra, ma solo là dove i territori erano più pronti e maturi: in pratica, in prevalenza il nord e il centro Italia. (E qui, a Reggio Emilia, ci troviamo in una delle prime capitali italiane della municipalizzazione padana: un caso considerato emblematico già un secolo fa). Gran parte del sud restò escluso, per l’arretratezza degli uffici comunali e per l’obiettiva carenza di “saperi tecnici” disponibili.

---

<sup>1</sup> Riportato in G. Prezzolini, “La Voce”, 1908-1913. *Cronaca, antologia e fortuna di una rivista*, Milano, Rusconi, 1974, p. 744.

Ora, il tema della municipalizzazione, così concreto, costituì in realtà il riflesso di un dibattito molto significativo sull'autonomismo "praticato", soprattutto in ambito social-riformista, cattolico e radicale: ma – se escludiamo il grande trattato di Giovanni Montemartini sulla *Municipalizzazione dei pubblici servizi* del 1902<sup>2</sup>, autentica "bibbia" dei municipalizzatori -, dobbiamo attendere la prima sintesi di Giuliano Pischel del 1965<sup>3</sup> per ricostruire, ad uso soprattutto "interno", questa vicenda, e i primi anni '80 del Novecento, perché gli storici dell'economia e dell'amministrazione comincino ad occuparsene davvero, importando in Italia un dibattito già "maturo" in Gran Bretagna, in Germania, in Francia. Con *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e "governo economico municipale" agli inizi del XX secolo* (1986), Giulio Sapelli salda finalmente la questione dei pubblici servizi al più generale tema delle autonomie nell'Italia della *Belle Époque*. Poco più di vent'anni or sono.

Per tornare al ragionamento iniziale, la settorializzazione delle politiche potenzialmente autonomistiche, incardinata sulle "tecnicità" della prassi amministrativa, per quanto importante per la vita quotidiana degli enti, ha impedito a lungo una ricostruzione complessiva delle realtà locali come oggetto di riflessione a sé. Solo la *costituzionalizzazione* del principio di autonomia, nel 1948, ha contribuito a definire uno spazio non solo definibile "di riflesso", ma in grado di rivendicare una "soggettività" politico-istituzionale.

Ma occorsero anni, oltre dieci, perché gli studiosi se ne accorgessero davvero. Fu in occasione del primo centenario dell'Unità d'Italia, nel 1960-61, che apparvero i primi contributi significativi. Alberto Caracciolo, nel suo agile saggio *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*<sup>4</sup>, dedicava un intero capitolo al tema *Centralismo e autonomie civili* (ed era un'assoluta novità). Entrando ancor più nel dettaglio, Claudio Pavone studiava *L'amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli* (1964); ed Ernesto Ragionieri, nel 1963, pubblicava su "La Regione" di Firenze il saggio fondamentale *Accentramento e autonomie nella storia dell'Italia unita*<sup>5</sup>. Che era, però, all'epoca – e forse non poteva essere altro, dati i tempi – una ricostruzione del dibattito sul *self-government* e sul rapporto fra élite di governo e società civile, particolarmente ricco di voci e di sfumature lungo tutto il corso dell'Italia liberale, ma ahimè, assai povero di pratiche ricadute sulla vita del Regno.

Ragionieri, però, fin dal 1953, aveva dedicato alla *Formazione del programma amministrativo socialista in Italia* pagine davvero fondamentali<sup>6</sup>; e, nello stesso anno, per i tipi delle Edizioni Rinascita, aveva pubblicato una ricerca di storia locale – *Un comune socialista: Sesto Fiorentino* -, che resta l'incunabolo dei successivi studi di storia delle amministrazioni "periferiche" nel nostro paese. E' vero che obiettivo dichiarato dello studioso era soprattutto la qualificazione del municipio – quel "socialista", che ai suoi occhi nobilitava e quasi giustificava lo sforzo dello storico -; è però altrettanto vero che, pur mosso da una passione e da una motivazione tutta politica, il percorso dell'intellettuale si snodava poi lungo i meandri dell'amministrazione, per scavare nei progetti, negli interessi, nelle reti relazionali di una vivace, benché piccola comunità.

Nonostante questi tentativi pionieristici, la storia del nostro paese restò ancora a lungo "centralista": nel senso che il *mainstream* accademico tese a privilegiare filoni – dal Risorgimento alla grande guerra, al fascismo – che si ritenevano assai più

<sup>2</sup> Milano, Soc. Editrice Libreria, 1902.

<sup>3</sup> G. Pischel, *La Municipalizzazione in Italia ieri, oggi, domani*, Roma, Confederazione della Municipalizzazione, 1965.

<sup>4</sup> Torino, Einaudi, 1960.

<sup>5</sup> Ora in E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, Editori Riuniti, 1979, pp. 156-198.

<sup>6</sup> *Ivi*, pp. 199-264.

rilevanti e significativi per l'identità nazionale e per la comparazione a livello internazionale. Il "centralismo", per la verità, era pure prevalente nella mentalità e nella cultura della generazione post-bellica, che provvedeva alla Ricostruzione avendo quale punto di riferimento lo stato, da un lato, e i partiti politici, dall'altro. E "centraliste", anche per effetto della feroce burocratizzazione attuata nel corso del Ventennio, erano persino le istituzioni locali, non solo e non tanto per i controlli ancora attivi dall'epoca crispina (si pensi alla Gpa), ma, spesso, per carenza di una cultura autonomista coltivata nel tempo, per assenza di una "narrazione" della comunità che prescindesse dai "tempi interni" della storia nazionale: il 1860-61, il 1915, il 1922, il 1943-45, ecc. Per dar corpo a questa presenza, esistente ma non autocosciente, occorsero davvero molti lustri.

Ricordo il grande sforzo, compiuto fra la nascita delle regioni e il trentesimo anniversario della Repubblica, di riflettere sulle autonomie locali a partire dal dibattito alla Costituente. Ricordo i saggi che Roberto Ruffilli dedicò alla nascita della cultura regionale nel nostro paese<sup>7</sup>, pionieristici e in qualche modo paralleli a quelli che Ragionieri aveva dedicato al municipalismo socialista nei primi anni Cinquanta: ma rilevo anche che – a distanza di quasi un quarantennio dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario – non esiste una storia "regionale", cioè scritta a partire dalle fonti istituzionali; ed è quasi del tutto assente – in ambito accademico – una riflessione sul "pensiero istituzionale" delle autonomie. Perché, come sostiene Mary Douglas<sup>8</sup>, le istituzioni *pensano*, cioè producono vere e proprie mentalità, che possono poi comunicare (con maggiore o minore successo, a seconda dei casi) alla popolazione di riferimento.

Solo a partire dagli anni Ottanta, in contesti piuttosto marginali rispetto a quelli della storiografia dominante, hanno preso corpo ricerche di storia degli enti locali, troppo sbrigativamente rubricate sotto l'etichetta di "storia dell'amministrazione". Intendiamoci. In molti casi si è trattato di vere e proprie analisi delle politiche pubbliche e delle dinamiche di trasformazioni urbana, spesso di derivazione anglosassone (la *urban history*, a partire dai saggi magistrali di Asa Briggs sulle città vittoriane<sup>9</sup>, è nel Regno Unito un filone assai ben rappresentato e autorevole sotto il profilo accademico): con inevitabili riflessi economico-fiscali. E' vero, però, che, attraverso l'assunzione del comune come oggetto autonomo d'indagine – e quindi a prescindere dalle mutevoli classi di governo -, è passata, in particolare nei ricercatori della più giovane generazione, l'idea che vi sia una "soggettività" ancora oscurata dal *mainstream* "centralista" da recuperare alla divulgazione così come all'erudizione più seria. Certo, si tratta di operazioni complicate e molto costose in termini di tempo.

In primo luogo, perché la storia dell'autonomia locale non è la storia della città. La storia della città, come sequenza di generazioni insistenti su un dato territorio, è una narrazione che non implica necessariamente autocoscienza: eventi e persone sono collegate dal dato spaziale, dal fatto di trovarsi in un dato posto, indipendentemente dal collante culturale. Per questo si possono pubblicare lavori che vanno dalla preistoria alla nostra Repubblica senza soluzione di continuità. L'autonomia locale, invece, esiste come oggetto di studio solo là dove una componente della popolazione, piccola o grande che sia, comincia a muoversi consapevolmente sulla scena "periferica", utilizzando il legame di comunità come risorsa prioritaria, dal basso, in relazione tanto al "centro", quanto ai "vicini". Naturalmente, occorrono molti fonti per accertare questa dinamica: ufficiali, private, economiche, storico-artistiche, urbanistiche, sociali, ecc. Altrettanto naturalmente, bisogna evitare che comportamenti in qualche modo necessitati da decisioni o da

<sup>7</sup> R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura, 1862-1942*, Milano, Giuffrè, 1971.

<sup>8</sup> M. Douglas, *Come pensano le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

<sup>9</sup> A. Briggs, *L'Inghilterra vittoriana. I personaggi e le città*, Roma. Editori Riuniti, 1978.

politiche esterne, o da retoriche importate dal lessico dominante, possano apparire come scelte autoctone: il che spiega la ragione per la quale la comparazione sia fondamentale, quando si affronta la storia di un contesto plausibilmente autonomista.

Fra i casi di studio disponibili, segnalo la serie di monografie storico-antropologiche, coordinate da John Stuart Woolf per conto della Giunta regionale toscana nella seconda metà degli anni '90, dedicate all'"identità urbana" in Toscana, a partire dai piccoli centri: Montalcino, studiato da Lucia Carle<sup>10</sup>, Buggiano, indagato da Rossano Pazzagli, e così via. Si tratta di lavori assai seri, costruiti sulla base del lungo periodo (in genere dal tardo Medioevo all'età contemporanea), proprio per cogliere gli elementi strutturali della comunità: non solo in termini di condizioni di vita materiale, ma anche di mentalità e di culture collettive. La straordinaria permanenza del paesaggio e degli insediamenti, nella Toscana rurale, ha senza dubbio favorito la consistente gittata di tali "carotaggi", quasi improponibili in altre regioni, se non in casi davvero sporadici.

Eppure, e lo dico qui, perché una riflessione a Reggio Emilia, in occasione del 150° dell'Unità, non può non implicare una proposta d'impegno, ritengo che il tanto che pure già si è fatto non sia sufficiente a indagare le radici di un processo nel quale tutti – come amministratori di enti locali – siamo coinvolti. In altre parole, è possibile costruire, finalmente, una storia delle autonomie locali non obbligatoriamente sovrapposta alla storia delle amministrazioni locali? E' possibile mappare questa dinamica nel tempo e nello spazio, indicandone con sufficiente precisione le caratteristiche, i tempi, i luoghi? E' possibile studiare l'identità comunitaria centripeta, municipale, sostanzialmente autoreferenziale (e, in questa sua autoreferenzialità, così facilmente esposta alle sirene del "centralismo"), separata da quella autonomista, dinamica ed estroversa, volta a costruire ponti, a saldare relazioni, a definire geografie nuove "dal basso"? E' possibile distinguere fra classi dirigenti *autonomiste* ed altre semplicemente *campaniliste*, ma nobilitate dall'aura (o presunta tale) della cultura locale?

Credo di sì. Che sia possibile, oggi, fare questo, a partire da una rigorosa scelta di strumenti analitici. Di più. Credo che il 150° dell'Unificazione ce lo imponga (così come il Cinquantesimo impose una riflessione provocatoria sul regionalismo e il centenario un modo nuovo di guardare al decentramento "storico" e ai suoi innumerevoli fallimenti). E che il paese, annebbiato da parole cui non corrisponde un contenuto preciso (penso al termine "federalismo", naturalmente), ne abbia un grande bisogno. Un bisogno di chiarezza e di verità.

\* \* \*

---

<sup>10</sup> L. Carle, *La patria locale. L'identità dei Montalcinesi dal XVI al XX secolo*, Venezia, Marsilio, 1996.