



italiadecide

Introduzione storica

di Guido Melis

1. *L'Italia prefettizia dei capi tribù*

“Mi capitò di mostrare ad un collega inglese dei decreti prefettizi che ‘annullavano’ deliberazioni dei Consigli comunali di protesta per l’eccidio di Modena. Egli considerò la cosa come un documento etnologico; con quello stesso spirito col quale noi considereremmo il decreto di un capo tribù sulla Festa sacra delle noci di cocco”.

Cominciava così, nel 1950, un graffiante corsivo di Massimo Severo Giannini dal polemico titolo: *Per la storia dell’umorismo prefettizio*. L’Italia burocratica del dopoguerra vi era messa impietosamente alla berlina. Un’Italia sopravvissuta al fascismo nonostante la Costituzione, intrisa di spirito autoritario, dedita parossisticamente al culto alle circolari, ancora legata a un modello di Stato sopravvissuto alla svolta democratica.

Il centralismo italiano non era mai stato tuttavia, neppure nell’Ottocento, del tutto assimilabile al conclamato e tante volte rivendicato modello francese: non aveva avuto, del prototipo napoleonico, né la geometrica potenza né l’automatica, perfetta corrispondenza dei meccanismi (i “rotismi amministrativi” dei quali aveva parlato Cavour nel 1853). E neppure – a ben vedere – l’assoluto monopolio del prefetto francese sulla provincia. Si era invece subito configurato come un centralismo debole (“contrattato”), fondato su quello che Raffaele Romanelli ha definito come “il comando impossibile”. Un modello nel quale il rapporto centro-periferia si era evoluto ambigualmente: centralistico l’ordinamento, basato sul primato assoluto, per legge, dello Stato sulle autonomie locali; ma al tempo stesso la prassi di governo basata su uno scambio continuo quanto sotto traccia tra le istanze di integrazione dal basso e la politica assimilatrice del centro. Una filiera parallela di interconnessioni quasi impalpabili, perché espressa in un continuo *do ut des*, aveva sin dall’inizio supplito al deficit di egemonia del centralismo debole e ne aveva per così dire garantito la sopravvivenza. Come dimostrò negli anni Settanta un bel libro del

politologo americano Sidney Tarrow, furono i deputati piuttosto che i prefetti, e più tardi i partiti politici (o, nel caso peggiore, le *lobbies* clientelari), a garantire la trasmissione dal basso della domanda locale, poi risolta in alto in politiche di integrazione delle periferie.

Ma lo Stato-monumento teorizzato dai giuristi, lo Stato “stupenda creazione del diritto” secondo la celebre espressione di Vittorio Emanuele Orlando, era già in crisi quando Giannini scriveva (e Giannini stesso ne avrebbe del resto magistralmente descritto nelle opere maggiori l’inesorabile declino). Svuotato della sua granitica monoliticità già nel periodo della dittatura (specialmente per il proliferare degli enti pubblici espressione del pluralismo novecentesco degli interessi), non avrebbe retto dinanzi al radicale balzo in avanti del miracolo economico e alla nuova domanda di partecipazione che ne sarebbe derivata.

2. *Ascesa e declino dell’alternativa delle Regioni*

Con gli anni Sessanta (svolta di centro-sinistra, stagione delle riforme, protagonismo delle nuove classi popolari, rivoluzione studentesca, domanda diffusa di nuovi diritti) riemerse con forza anche la rivendicazione del regionalismo. La nascita delle Regioni ordinarie, specie nella fase “eroica” della scrittura degli statuti, fu l’espressione più alta di un progetto generale di riforma delle istituzioni che avrebbe dovuto investire la struttura pre-esistente dello Stato e riformarla in profondo. A differenza di quanto accaduto con le Regioni a statuto speciale (che avevano per lo più subito il contagio burocratico dello Stato centrale), le nuove Regioni – si riteneva – avrebbero innescato la trasformazione radicale del modello istituzionale italiano.

Sappiamo com’è andata a finire. Il “cono d’ombra” delle regioni (per citare il titolo di un preveggenete libro del 1975 di Enzo Cheli) fu il portato di almeno tre fattori concomitanti: la tenace resistenza dello Stato centrale, espressa nel mancato snellimento dei ministeri e nel mantenimento dell’amministrazione periferica dello Stato; l’incapacità politica del regionalismo italiano, dopo la sua prima, fortunata stagione propulsiva, di esprimere una classe dirigente autonoma che ne interpretasse le aspirazioni egemoniche, e di dotarsi di schemi organizzativi meno burocratici di quelli statali; e infine, terzo fattore ma non certamente l’ultimo, l’affermarsi del sistema dei partiti (tutti – si badi – organizzati al loro interno centralisticamente), quale catena di trasmissione, parallela e concorrente, rispetto a quella che si sarebbe dovuta creare tra le nuove istituzioni periferiche e il centro. Sicché, con il trascorrere delle legislature, i consigli regionali, da potenziali laboratori di innovazione politico-istituzionale, si ridussero per lo più ad essere la tappa di un *cursus honorum* interamente gestito dai partiti.

L’esperienza del regionalismo italiano, dagli anni Settanta ad oggi (ormai sono 40 anni) meriterebbe d’essere oggetto di studi storici, tuttora purtroppo non disponibili. Occorrerebbe valutare i termini complessivi del fenomeno, ed anche

soffermarsi sui singoli casi. Ma intanto, in assenza di un simile bilancio, dopo un inizio di legislatura apertosi baldanzosamente all'insegna addirittura della parola d'ordine estrema del federalismo su base regionale, un improvvisa inversione di rotta interviene a revocare molte delle vere o presunte certezze degli ultimi decenni.

3. Neorevisionismi e istituzioni a rete

Certo, sono avvenuti fatti scandalosi. Si comprende benissimo perché le Regioni siano finite nell'occhio del ciclone. Se lo sono, quasi tutte, meritato: con una finanza strutturalmente lasciata per decenni senza controllo (inutili le disarmate sezioni regionali della Corte dei conti), con classi dirigenti spesso al di sotto della soglia minima di moralità, con burocrazie dispendiose e inette. Il regionalismo italiano ha penosamente scimmiettato lo Stato centrale, ha oppresso i comuni, ha intrecciato giochi perversi con i partiti, ha persa quasi subito la sua stella polare riformista per rifugiarsi in pratiche – ahimè – antiche di sottogoverno.

Anche da tutto ciò trae alimento il revisionismo antiregionalista. Che però, sotto la spinta emotiva degli scandali, trascura forse di ragionare sui quadri d'insieme.

Lo dico rapidamente, scusandomi d'essere sommario. Il mondo delle istituzioni, che nel secolo scorso si articolava ancora secondo schemi piramidali (lo Stato nazionale in alto, le autonomie territoriali in basso; l'uno dominus indiscusso delle politiche generali, le altre operanti per delega), è oggi in repentina evoluzione. Una evoluzione irreversibile, perché determinata dalla stessa globalizzazione in atto nel mondo, dalla rivoluzione culturale nata dalla istantanea trasmissione delle informazioni e delle comunicazioni, e connessa alla rapidissima scomparsa delle gerarchie centro-periferia, non solo in Italia ma nel mondo.

Tenendoci al solo terreno delle istituzioni, segnalo la disposizione dei poteri non più a piramide ma a rete, che spesso prescinde sia dalla distinzione tradizionale locale/nazionale/sovranazionale sia dall'altra separazione (che alla prima era intimamente connessa) tra poteri pubblici e poteri privati.

E nella rete, nella Grande Rete, vivono e interagiscono “alla pari” le istituzioni di tutte le dimensioni e rango, i poteri pubblici e quelli privati, per lo meno quelli di grande dimensione; ogni istituzione forte della propria identità, cioè dotata del piccolo o grande bagaglio di valori autolegittimanti che costituisce il proprio capitale d'origine.

Tutto ciò è radicalmente nuovo. E impone di riflettere sul tema del governo di sistemi tanto articolati e complessi. E' evidente, ad esempio, che la rete andrà anche, in qualche modo, "governata": che occorreranno cioè, nei suoi punti cardine, delle istituzioni di snodo, preposte a facilitare lo scambio tra i vari soggetti coinvolti, e ad assicurare – ove occorra – l'intervento risolutore di ultima istanza sui territori: qualcosa insomma di molto prossimo al lavoro di raccordo che, negli ultimi anni, hanno cominciato a svolgere i prefetti.

Comunque domando: si può ragionare ancora, in un simile contesto, soltanto in termini di accentramento della spesa, di estensione dei controlli, di concentrazione delle decisioni al centro sottraendole alle autonomie? Si può ignorare questa trasformazione radicale, strutturale e non contingente, che ridisegna l'intero quadro d'insieme?

Io credo che il progetto revisionista, sia pure ragionevolmente ispirato alla volontà di riportare sotto controllo la finanza periferica (come certamente si deve fare: ma esisteranno pure altri mezzi), rischi di rappresentare una sorta di salto all'indietro. Politico e culturale. Al netto dei difetti evidenti dell'attuale Titolo V, il rischio è che la crisi imponga alla fine i suoi modelli verticistici: un ritorno al potere di borsa in mano esclusiva del Tesoro, in primo luogo. Ma poi, via via, altre semplificazioni, razionalizzazioni, riduzioni in astratto della complessità. Sino a toccare l'essenza stessa del tessuto democratico che sta, per l'appunto, invece, proprio nella sua insopprimibile complessità, e nel pluralismo istituzionale che ne deriva.

Lo stato d'eccezione, ben inteso, pretende giustamente misure d'eccezione. Ma quando l'eccezione si traduce in riforme costituzionali, quando si impone come nuovo e duraturo assetto dell'ordinamento, diventa regola per il futuro prossimo e remoto, investendo il destino delle generazioni a venire, occorre allora che classi dirigenti preveggenti e consapevoli sappiano dosarne gli effetti. E prevederne razionalmente le conseguenze.

"Prima di tornare al centralismo e dar torto a Cattaneo pensiamoci due volte", ci ha suggerito qualche giorno fa Giuliano Amato. Ecco, appunto: condivido.