

3. "LA CITTA' CHE SALE":  
 IL PROBLEMA DEL GOVERNO MUNICIPALE  
 DI INIZIO SECOLO  
 di Fabio Rugge

Non per stravaganza pongo in testa a queste note il titolo di una celebre tempera di U. Boccioni. Esso serve piuttosto a rendere esplicita l'ipotesi che organizza queste riflessioni; ipotesi che vuole connettere le forme del governo locale di inizio secolo al contemporaneo sviluppo del fenomeno urbano.

Due questioni in particolare mi interessa considerare da questo punto di vista: il problema dell'autonomia comunale e quello del cosiddetto socialismo municipale.

Non si tratta evidentemente di questioni nuove; ma conta riproporle per almeno due motivi. Il primo è che su temi di tale natura il rischio di un approccio ideologico è altissimo, sicché confusioni e fraintendimenti sono stati possibili; il secondo è che lo stato degli studi storici - anche rigorosi - in materia è ben lungi dall'essere soddisfacente, e dunque lascia ancora ampio campo all'analisi (1).

La questione storiografica dell'autonomia gode ormai da anni di una certa popolarità, ma soffre anche di un'indubbia fissità e forse superficialità di soluzioni.

Intendo dire che lo schema dell'"autonomia negata", mentre è sicuramente, nei suoi termini generali, incontrovertibile, non è stato sufficientemente articolato ed arricchito. Che la scelta di un assetto statale accentrato, compiuta con l'unificazione, abbia poi segnato irrimediabilmente lo sviluppo dei rapporti centro-periferia è certo; la vicenda della legislazione inerente a quei rapporti lo dimostra. Tuttavia ulteriori considerazioni si impongono.

Anzitutto, se per autonomia si intende - come spesso si

è inteso - la capacità complessiva del governo comunale di attuare politiche richieste e decise localmente, non si può assumere ad indice di siffatta capacità il dato legislativo; è plausibile anzi che essa sia cresciuta o diminuita nel tempo in relazione ad altri fattori, e pur in presenza di un quadro giuridico fondamentalmente statico. Assunta tale ottica, non è difficile accorgersi che, dentro un impianto normativo che legittima senz'altro lo schema storiografico dell'"autonomia negata", si è mossa, nei decenni che ci separano dal 1865, una realtà di cui ancora poco si conosce, ma della quale non si può presumere che a quello schema sia coerente.

Ad esempio: il regime dei controlli statali sui municipi mantiene, lungo l'arco dell'esperienza unitaria, il suo carattere - come usa dire - penetrante, ma l'esercizio di quei controlli fu sempre allo stesso modo puntuale o addirittura vessatorio? E ancora: la tutela del prefetto sul Comune, altra costante dell'ordinamento locale italiano, fu sempre ispirata da ragioni governative, o non fu piuttosto talvolta attenuata da ragioni "locali"? E infine: come influi lo sviluppo del sistema dei partiti sulla concreta possibilità dei Comuni di realizzare politiche stabilite localmente?

Ma, se pure alla sola vicenda della legislazione si guardi, lo schema di cui si parla non dà meccanicamente conto di quella vicenda. Se ne considerino due snodi importanti: la riforma crispina e quella fascista. Il bilancio che di entrambe si è tratto sembra in prima istanza confermare la diagnosi di un cronico centralismo del sistema politico-amministrativo italiano.

Tuttavia, tale conferma non può chiudere il discorso; giacché non ci si può accontentare di rilevare, in negativo, che nessuno dei provvedimenti accennati instaurò un regime di autonomia locale. Bisogna invece spiegare in che senso e in che misura quei provvedimenti avvicinarono o allontanarono la realtà dell'amministrazione locale rispetto ad un modello autonomistico.

Orlando, ad esempio, sul finire dell'Ottocento non aveva dubbi che l'elettività del sindaco fosse una disposizione nel senso dell'autonomia; mentre a Federzoni, più di trent'anni dopo, non sembrava che questa fosse lesa dalla nomina governativa del capo dell'amministrazione comunale (2).

Analoghe considerazioni valgono a proposito dei compiti di volta in volta attribuiti per legge agli enti locali, in campo scolastico, sanitario, edilizio, e così via. Certo, il cumulo delle funzioni non produce autonomia; ma è altrettanto certo che esso sposta la relazione centro-periferia in termini che occorre indagare e in qualche modo definire.

E' in questa direzione che va sviluppato lo schema dell' "autonomia negata". Il quale altrimenti rischia di offuscare, se non di nascondere, le effettive dislocazioni diacroniche del rapporto tra poteri locali e potere centrale; dislocazioni che trovarono rappresentazione e supporto anche in una normativa di ispirazione essenzialmente centralistica.

Più rapida è la premessa relativa alla seconda questione che intendo proporre: quella del socialismo municipale. La fortuna del tema è infatti più recente e ciò esonera da chiarificazioni preliminari in merito ad opinioni storiografiche consolidate ed attendibili. Qui va piuttosto sventato il pericolo che gli studi sull'argomento prendano la strada indicata dal sostantivo e trascurino quella segnalata dall'aggettivo.

In altre parole, il rischio è che, sulla scia di alcuni precedenti, il socialismo municipale venga considerato solo come strategia politica e non come pratica di governo locale; ovvero che quest'ultima sia letta prevalentemente come esperienza interna alla storia del movimento socialista. Ciò condurrebbe inevitabilmente ad una lettura parziale di quella esperienza e spingerebbe forse ad indugiare su bilanci più o meno ideologici.

Tornando al fenomeno urbano ed alla sua connessione con le questioni in esame, occorre rilevare anzitutto che, tra la fine dell'altro secolo e l'inizio di questo, la città conosce una stagione di crescita impressionante; ed anzi i dati statistici segnalano un rilevante incremento della popolazione urbana già nell'ultimo ventennio dell'Ottocento (3).

In ogni caso, la novità del fenomeno urbano alle soglie del Novecento, più che nel trend demografico, è leggibile nella morfologia fisica e sociale della città, nella quale si ritrovano infatti bisogni, dimensioni architettoniche, tecnologie, comportamenti, soggetti politici e sociali nuovi

o posti tra loro in relazione diversa dal passato.

Né meno interessante è la percezione di questa realtà che emerge dalle pagine dei contemporanei, siano essi sociologi, economisti, politici, artisti. Quelle pagine evidenziano gli aspetti della "città moderna" che la differenziano dal territorio circostante: la qualità nuova dei bisogni che in essa vengono avvertiti, la tendenziale collettivizzazione di quei bisogni, la complessità e l'intensità dello scambio sociale nel contesto urbano.

Ora, da una parte, questi aspetti tipizzano la città di inizio secolo rispetto allo scenario rurale circostante, la rendono punta avanzata di un processo di modernizzazione, la promuovono a paradigma della futura società industrializzata; dall'altra parte, proprio questi aspetti coinvolgono immediatamente le istituzioni del governo locale.

Dall'igiene all'edilizia, dall'istruzione alle forniture a rete (acqua, gas, elettricità), dal mercato del lavoro alla statistica sociale: non v'è reparto della vita comunale che sfugga al protagonismo dei municipi. Lo promuovono agenti molteplici e spinte diverse: le istanze locali dei partiti che interpretano le esigenze di larghi strati della popolazione e che veicolano le domande di gruppi di interesse; i progetti di "buon governo" di una classe di amministratori di maggiore competenza e più nettamente orientati al welfare che in passato; l'attribuzione in via legislativa di specifici compiti sociali; l'opinione di autorevoli intellettuali, sensibili alle ragioni del "progresso".

Nel dispiegare questo ampio fascio di attività, i Comuni investono e fanno fruttare le loro prerogative di enti pubblici: le sempre più vaste risorse di informazione sulla comunità che amministrano; la capacità di imporsi in via autoritativa agli interessi privati; il credito delle istituzioni pubbliche in ordine alla qualità delle loro prestazioni ed alla razionalità dei loro interventi; la possibilità di surrogare con le rendite politiche il profitto economico e quindi di offrire beni e servizi a prezzi ridotti.

"La città che sale" può allora intitolarsi anche questo processo di "emersione" dei nuclei urbani e dei loro enti esponenziali, che acquisiscono nuovo rilievo nello scenario sociale ed istituzionale di inizio secolo. Questa "emersione" rompe l'uniformità del territorio su cui il centro poli-

tico-amministrativo esercita la sua direzione; espone realtà locali particolarmente dinamiche, che impongono un'articolazione delle funzioni amministrative.

La compagine nazionale e statale, nella sua determinazione materiale, comincia a riposare su di una "armatura urbana" che non è più solo una topografia burocratica, ma piuttosto una rete di corpi intermedi, che spendono quantità sempre crescenti di denaro pubblico, inventano e praticano inusitate modalità di governo, secernono classe politica (4).

Siamo, in realtà, di fronte ad un momento di sbilanciamento dei rapporti tra centro e periferia; sbilanciamento che trova i suoi apologeti ed i suoi avversari, ma che si impone infine grazie alla propria forza immanente.

E' la stagione della "rinascita comunale"; le insegne della libertà comunali vengono innalzate da più parti e trovano più seguito che in precedenza; la questione delle autonomie tradizionalmente argomentata, dibattuta negli ambiti intellettuali e dell'oligarchia parlamentare, diviene ora, specialmente tramite i movimenti socialista e cattolico, un luogo comune del confronto politico e - per quei movimenti - un punto strategico decisivo.

Fioriscono le riviste e le rubriche periodiche dedicate alle tematiche municipaliste. Si tratta di pubblicazioni di taglio talora ideologico, ma che spesso vantano collaboratori di spicco e sempre si alimentano del contributo di tecnici ed amministratori. Costoro fanno sovente prevalere sulla lealtà partitica l'inclinazione pragmatica e la sollecitudine ad indagare i connotati nuovi della vita comunale, a comunicare esperienze di governo locale ritenute significative e generalizzabili, a segnalare modi di resistenza alle dinamiche del centralismo.

Si realizza così, attraverso questa pubblicistica, una trama orizzontale di comunicazione, di scambio informativo tra i poli dell'"armatura urbana"; un flusso che, d'altra parte, può utilizzare come torre piezometrica le strutture verticali dei partiti, nelle cui assise i problemi dei municipi trovano sempre maggiore udienza. Quella trama si istituzionalizza, nel 1901, con la creazione della Associazione nazionale dei Comuni.

Tutto ciò spiega il vigore ed il rigore che acquisisce, sul crinale del secolo, il dibattito giuridico sulla vexata

questio del decentramento amministrativo. Tale dibattito ha un esito, tutto sommato, preciso: i Comuni non si configurano più come "enti autonomi" ma come "enti autarchici". Il profilo che di questi ultimi l'amministrativistica disegna presenta essenzialmente tre facce, diversamente congrue allo sviluppo effettivo che il governo locale va conoscendo.

La prima mostra degli enti sostanzialmente depoliticizzati, svincolati da rapporti di rappresentanza diretta ed elettiva con la comunità amministrata. Si tratta evidentemente di una figurazione giuridica contrapposta al corso reale delle cose, che va proponendo, infatti, una forte politicizzazione degli enti locali. Pure, essa segnala la preoccupazione concreta e diffusa di sottrarre gli organi comunali al gioco degli interessi locali.

La polemica contro la gestione "interessata" dei municipi era invero antica e non senza fondamento - come clamorose inchieste e frequenti scandali avevano provato. Ma, nel comune urbano medio-grande di inizio secolo, il rischio che un manipolo di maggiorenti orientasse fondi e ordinanze a proprio esclusivo vantaggio appariva più basso che in passato; tant'è che, da più parti, si vedeva nel Comune un modello del meccanismo democratico, proprio in forza della sua controllabilità e della "razionalità", nel suo ambito, del rapporto tra elettori ed eletti.

Non tanto in un giustificato timore di malversazioni va dunque cercata la ragione autentica della diffidenza di numerosi giuristi e politici nei confronti di magistrature locali elettive. Tale ragione va individuata piuttosto nella reazione ad una duplice insidia: l'occupazione dei Comuni da parte di forze politiche riconosciute come anti-statali o classiste; il prevalere nelle politiche municipali di interessi non "privati", bensì "localistici". Insidia duplice, ma univoca perché minaccia, al fondo, il principio di una sovranità statale unica e irradiata dal centro; in concordanza con fenomeni analoghi, osservati con attenzione, e talora con malcelato smarrimento, da studiosi di rango, da Romano a Pareto.

La seconda faccia dell'ente autarchico, ed in particolare dell'ente locale, lo caratterizza come soggetto di un imperium che, per quanto derivato dallo Stato o - secondo altri - dall'ordinamento statale, pone tale ente in condizioni

di supremazia rispetto ai soggetti privati; lo rende dunque contitolare di una potestà che, mentre per un verso lo assomiglia e lo integra allo Stato, sottraendolo alle tensioni centrifuge, per un altro attribuisce maggiore efficacia ai suoi atti di governo, rendendolo capace di svolgere le nuove funzioni cui è chiamato.

Ed è questa appunto la terza faccia dell'ente autarchico: il suo volto di istituzione a spiccato carattere "sociale". Depoliticizzato, integrato allo Stato, il Comune può essere riconosciuto allora come depositario di una "vocazione" alla cura degli interessi e dei bisogni della comunità amministrata; confermata la sua definizione come ente amministrativo, contro tutto un movimento che ne rivendica invece la natura politica, esso è autorizzato ed anzi sollecitato ad adempiere i compiti di Daseinsvorsorge, che lo Stato "politico", lo "Stato gendarme", per credo e per necessità trascendente il mondo dei bisogni e degli interessi locali, non può assolvere.

Questi ultimi due aspetti dell'ente autarchico sono, al contrario del primo, relativamente congrui allo sviluppo del governo comunale tra Ottocento e Novecento. Essi possono leggersi dunque come calchi di due concomitanti realtà: la crescita di rilievo degli enti locali, da una parte; la perdurante vigenza dell'impianto centralistico, dall'altra (sebbene l'enfasi dei giuristi sulla subordinazione dei Comuni allo Stato possa interpretarsi in termini di reazione, e per ciò quale spia che quell'impianto era sforzato da tendenze contraddittorie).

Esemplare di questo peculiare equilibrio tra spinte all'accentramento e spinte decentratrici ed autonomistiche, è la legge del 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi; episodio decisivo per lo svolgersi delle dislocazioni del potere tra centro e periferia, rilevante per numerose altre vicende e storie parziali: della città, dell'economia, del costume.

Quella legge nasce come provvedimento intrinsecamente accentratore, giacché interviene a regolamentare una pratica spontanea dei Comuni ed a disciplinarla nel dettaglio. Tuttavia essa è anche una legge di decentramento, nel senso che facoltizza i Comuni ad intraprendere attività che cambiano il volto del governo municipale e della città, danno esten-

sione straordinaria alla sfera di competenze delle magistrature locali, pongono il Comune al centro di un mercato politico ed economico vivacissimo; senza contare che quella normativa contribuisce a diffondere un'altra modalità di decentramento: quella delle "aziende speciali".

Tuttavia, chi aveva confidato di coniugare municipalizzazione ed autonomia, magari puntando per questa via - come i socialisti - alla costituzione di enclaves di contropotere rimane deluso. Nel 1903 vengono infatti stabilite o - se si vuole - ribadite due equazioni relative al governo locale: maggiori funzioni, maggior controllo; più alti rischi di politicizzazione, più marcato burocratismo delle procedure.

Il dispositivo della legge pone la municipalizzazione sotto la tutela di una serie di organi (il prefetto, la Gpa, il Genio civile) e segnatamente della Commissione reale di controllo, composta da un pool di funzionari di vari ministeri ed organismi; una istanza "obiettiva", che valuta i progetti di municipalizzazione sulla scorta dei criteri che il legislatore ha fornito: primo fra tutti, la redditività delle aziende comunali.

Ma, se si muta di nuovo prospettiva, risulta chiaro che il provvedimento in questione è, in se stesso, l'ammissione esplicita che la città, con la sua pluralità di interessi e bisogni, non può più essere governata dal centro.

Nella rigida prescrizione delle spese obbligatorie, nei vincoli di bilancio imposti a quelle facoltative, si è aperto un varco, sia pur circoscritto da cautele e bardato da filtri, all'esercizio di funzioni potenzialmente amplissime.

Cosa ciò comporti in ordine alla questione dell'autonomia, dipende dalla concezione che di questa si ha; se cioè la si considera in termini di dogmatica giuridica o di approccio politologico.

Certo è però che questo episodio si iscrive in una tendenza che il giurista H. Preuss rilevava, per il caso tedesco, nei termini seguenti:

"Grazie al processo di urbanizzazione, l'autogoverno delle grandi città da tempo non è più dono grazioso dello stato onnipotente, che può concederlo o negarlo, ma una necessità immanente. Lo sviluppo del capitalismo e del processo di urbanizzazione che su esso si basa ha potentemente accre-

sciuto la autonoma forza economica e la potenziale indipendenza della città dai vecchi poteri sociali" (5).

Quanto alla seconda questione, quella del socialismo municipale, va anzitutto constatato come gran parte della passione, dello "studio" e degli equivoci che essa suscitò tra i contemporanei è da ascrivere alla ambivalenza - o forse alla necessaria ambiguità - della locuzione.

Essa venne infatti usata per indicare due fenomeni distinti e - in un certo senso - diversi; l'uno intrinseco al movimento socialista, l'altro alle trasformazioni dell'economia e dell'amministrazione.

Nella prima accezione, il socialismo municipale si configurava essenzialmente come strategia di un partito identificato, dotata di obiettivi peculiari. Era, in sostanza, il programma delle rappresentanze del movimento socialista per la conquista e la gestione dei Comuni. Tale programma era definito "amministrativo" in omaggio al connotato giuridico-costituzionale di quegli enti, ma, in realtà, appariva come la declinazione di postulati politici generali, che venivano adeguati ad una dimensione locale ed alle competenze dei municipi.

Il rilievo che questo momento strategico assume per il Partito socialista ha motivi di ordine assieme ideologico e pratico.

In primo luogo, l'influenza di un'ispirazione anarchica ed antistatalistica, sensibile soprattutto in certe aree e prima dello scoccare del secolo, spinge a vedere nella conquista dei municipi la strada maestra per la realizzazione di una società socialista, che non si organizzi in base ad un modello accentrato, ma in base ad un modello federale.

In secondo luogo - ed in sequenza cronologica, dacché nel frattempo matura e si estende l'esperienza concreta delle giunte popolari - il terreno "amministrativo" guadagna maggiore importanza, divenendo non solo luogo di radicamento del partito e di raccordo di questo con le organizzazioni collaterali (leghe, Camere del lavoro, cooperative), ma anche campo di sperimentazione delle alleanze politiche e ambito dei primi tentativi di egemonia su ceti di non immediata "vocazione" socialista.

Tuttavia, l'aspetto cruciale del socialismo municipale di inizio secolo, per la storia del partito e non solo per essa, sta forse a lato di quelli accennati; sta cioè nel suo essere esperienza e pratica amministrativa. Grazie a questa pratica il movimento socialista incontra davvero, sia pure nelle loro determinazioni locali, le grandi questioni del governo: fisco, assistenza sociale, servizi pubblici, gestione di apparati burocratici. Con ciò la progettazione e l'implementazione delle "politiche", non più solo la dichiarazione dei "fini ultimi", vengono a costituire il banco di prova cui il movimento è atteso dagli antagonisti e dall'opinione pubblica.

L'effetto che tale prova determina nel partito andrebbe indagato con occhi attenti a vedere oltre i responsi elettorali, oltre la consistenza numerica degli amministratori socialisti. Si tratterebbe di stabilire quali spinte sociali e quale cultura penetrano nel movimento e nel pensiero socialisti attraverso l'esperienza municipale ed i suoi protagonisti; se e come tale esperienza curvi le direttrici ideologiche del partito.

Mi par ovvio che ciò è possibile fare solo battendo la strada di una ricostruzione analitica, Comune per Comune, che dica come il socialismo municipale abbia influenzato il socialismo italiano, mostrando insieme come quest'ultimo abbia influenzato i modi concreti dell'amministrazione locale.

Ma - come ho premesso - v'è un altro senso della locuzione "socialismo municipale", che la colloca in un universo di cui il socialismo come movimento di classe è solo un elemento.

In questa seconda accezione, pressoché coeva alla prima, si stempera il connotato di antagonismo sociale contenuto in quella e se ne smarrisce il referente partitico. Questa accezione designa piuttosto una forma di organizzazione dell'intervento pubblico nell'economia su base locale e pertiene perciò più alle partizioni pubblico/privato e politico/economico, che non a quella borghesia/proletariato.