

### Il modello dell'autonomia locale

Se, al di là degli esiti più o meno brillanti e della maggiore o minore funzionalità complessiva, l'ordinamento regionale rappresenta un innegabile fattore di discontinuità istituzionale con il passato, non altrettanto può sostenersi in merito al sistema delle autonomie locali minori, il cui modello, sia pure con significative eccezioni, resta praticamente inalterato negli anni della Repubblica, quanto meno sino alla riforma del 1990.

Nel rivolgere l'attenzione a questo segmento ulteriore del potere pubblico va richiamata una premessa di metodo. L'enorme quantità di materiale documentario a disposizione degli studiosi, la difficoltà insita nella storicizzazione di un periodo a noi così vicino, l'abbondante – ma settoriale e specialistica – letteratura sull'argomento inducono ad una narrazione e interpretazione degli eventi non strettamente cronologica ma piuttosto di tipo problematico. Si è preferito, insomma, isolare alcune questioni vitali per l'ordinamento comunale e provinciale, limitarsi a taluni elementi-chiave del suo sviluppo, in grado però di illuminare le tendenze profonde dell'universo autonomistico e di circoscriverne le emergenze critiche e le tematiche più attuali.

Cominciamo dal *profilo organizzativo*, vale a dire dall'assetto interno e dalla "forma di governo". Ciò che appare in evidenza è la "lunga durata" del modello sabauda (e di matrice franco-napoleonica) che si sarebbe dunque perpetuato nel tempo, come già accaduto in epoche pregresse, nonostante la profonda mutazione del livello normativo di grado costituzionale e il succedersi dei regimi politici. Il dogma dell'uniformità, secondo cui la grande metropoli e il piccolo villaggio sono retti da un analogo schema giuridico, sembra non essere affatto intaccato o scalfito, per lo meno sino alla previsione – contenuta nella legge 8 giugno 1990, n. 142 – di una "autonomia statu-

taria" a favore di Comuni e Province (autonomia simile, per certi versi, a quella concessa alle Regioni, ma anch'essa sottoposta a limiti e controlli).

A fronte di una legislazione unitaria sta, peraltro, l'indubbia "frammentazione" dei poteri locali che manifestano, al loro interno, una grande varietà di situazioni, sotto l'aspetto demografico, sociale, economico, culturale e geografico. Non solo, ma questa forzata omogeneizzazione di realtà composite e multiformi risulta ancor più anacronistica (e insostenibile) se paragonata con l'irreversibile processo di segmentazione, specializzazione e differenziazione che caratterizza il sistema amministrativo italiano nel suo complesso. Continuità non significa però immobilità assoluta e alcune riforme hanno certamente modificato il quadro monolitico ereditato dall'età liberale e fascista.

A livello sovracomunale si sono così realizzate (con una legge del 1971) le "comunità montane", intese quali veri e propri enti di gestione e di programmazione di singole e specifiche aree territoriali. Non molto dissimile, anche se imputabile all'iniziativa delle Regioni, è la costituzione – fra gli anni Settanta e Ottanta – dei cosiddetti "comprensori", dalla natura giuridica piuttosto ambigua e controversa, e con compiti essenzialmente di pianificazione economica e urbanistica.

Sul piano infracomunale, va invece ricordata la creazione dei "Consigli circoscrizionali" (1976), sotto forma di organi di decentramento di talune funzioni dell'amministrazione comunale all'interno delle città, e concepiti sulla falsariga di precedenti "comitati di quartiere", sorti spontaneamente in numerose realtà locali.

Tali breccie nel muro dell'uniformità sono senza dubbio consistenti ma (prescindendo da un giudizio sulla loro riuscita, che non è sempre lusinghiero), per la loro connotazione di interventi settoriali ed eccezionali – e applicabili in condizioni contingenti e particolari –, non sono riuscite ad infrangerlo totalmente. Se si pone mente, infine, alla "forma di governo", vale a dire ai rapporti intercorrenti fra gli organi fondamentali dei Comuni (sindaco, Giunta, Consiglio), si constata la permanenza, dal punto di vista legislativo, di un modello tendenzialmente "consiliare", cui non è affatto estraneo l'interesse del sistema locale dei partiti per il mantenimento di questa sorta di "parlamentarizzazione" del potere municipale.

La questione è, nell'esperienza concreta e nella prassi, più complessa di quanto non appaia da ciò che si è appena affermato e, infatti, si è più volte osservato – da parte degli studiosi – che la dialettica interna fra gli organi di governo comunali è correlata alle stesse dimensioni dell'ente e vede appunto la prevalenza, a seconda delle

circostanze, del sindaco, della Giunta (o dei singoli assessori) ovvero del Consiglio.

Il secondo aspetto da prendere in considerazione è quello dei *sistemi elettorali* impiegati per la formazione e composizione degli organi or ora citati<sup>8</sup>. In linea di massima si può a buon diritto sostenere che, sino alla riforma del 1993, i meccanismi locali di elezione sono stati concepiti e realizzati in stretta interdipendenza con quelli già sperimentati a livello nazionale. Sulla distanza, è inoltre corretto ritenere che l'opzione fondamentale e privilegiata è stata, quasi sempre, quella di natura proporzionalistica, più confacente alle dinamiche insediative, ai bisogni rappresentativi e alle esigenze di visibilità del sistema politico in generale.

Dopo il ripristino, nell'immediato dopoguerra, della legislazione vigente nell'età liberale<sup>9</sup>, si ebbero in verità, negli anni Cinquanta, alcune correzioni in senso maggioritario – prefiguranti, per certi aspetti, la successiva adozione della “legge truffa” – ma le riforme approvate nel 1960-64 portarono invece ad un rafforzamento, pressoché definitivo, del modello proporzionale. In realtà, nei Comuni con meno di 5.000 abitanti (con un sensibile abbassamento della soglia minima rispetto al 1951) il Consiglio era eletto con il metodo maggioritario ed era consentito il cosiddetto *panachage* (la facoltà cioè di votare candidati di più liste) mentre alle minoranze veniva comunque riservato un quinto dei seggi; negli altri Comuni (quelli più importanti) si applicava però un congegno di tipo puramente e compiutamente proporzionale<sup>10</sup>.

8. Per quanto concerne la Giunta, va detto che essa, come già nel periodo dell'Italia liberale, è eletta direttamente dal Consiglio comunale, nel suo seno. È opportuno sottolineare inoltre che, a differenza di quanto previsto per gli altri organi municipali e a motivo del suo duplice carattere (di comitato esecutivo del Consiglio e di struttura di ausilio per il sindaco), una volta nominata non può venire né revocata, né sciolta o sfiduciata. Principi, questi ultimi, modificati poi con le riforme del 1990 e del 1993.

9. Essa fu peraltro modificata, nel 1946, rispetto all'ultimo Testo unico risalente al 1915, con l'introduzione – per i Comuni capoluoghi di Provincia o con più di 30.000 abitanti – del sistema proporzionale e, naturalmente, dell'elettorato femminile. Negli altri Comuni si applicava, invece, il meccanismo del voto limitato ai 4/5; novità importanti erano poi stabilite per le stesse procedure elettorali (ad esempio presentazione obbligatoria delle candidature e dei contrassegni, istituzione della “scheda di Stato” ecc.).

10. Per quanto concerne i Consigli provinciali, che vennero eletti per la prima volta nel 1951, si utilizzava un complicato sistema misto, in parte di carattere uninominale (per i 2/3 dei consiglieri) e in parte di natura proporzionale. Con la legislazione del 1960 si è poi avuta un'ulteriore accentuazione del modello in senso proporzionalistico.

Il capo dell'amministrazione comunale, a sua volta, tornava, dopo la parentesi fascista di designazione dall'alto, ad essere scelto – come la Giunta – *da e nel* Consiglio; tuttavia occorrerà attendere il 1993 per vedere finalmente accolta la richiesta (già sollevata nell'Ottocento, ma solo da sparuti gruppi dell'“Estrema”) di una elezione diretta e popolare del sindaco stesso. Orbene, sarà proprio questo impianto elettorale per i vari organi comunali – unito al carattere frazionato e litigioso della stessa rappresentanza politica locale – a produrre dannosi fenomeni di instabilità delle Giunte e a rendere assai difficoltoso il formarsi di coese e durevoli maggioranze consiliari. La stessa previsione, contenuta nella legge del 1990, di un rafforzamento dell'esecutivo (con ricorso alla figura della “sfiducia costruttiva”) non è parsa sufficientemente risolutiva e ci si è dovuti avviare – di lì a poco tempo (1993) – verso riforme istituzionali apertamente maggioritarie ed esplicitamente “razionalizzate”.

Passiamo ora alla questione, altrettanto rilevante, delle *funzioni* svolte dagli enti locali, siano esse di natura prettamente giuridica o più latamente sociale, per usare una terminologia corrente. Intanto va detto che nessuna di esse è collocabile interamente nella sfera “propria” ed “esclusiva” dell'ente stesso, essendo tutte quante inserite in procedimenti complessi e articolati (con compartecipazione, quindi, di organi statali o regionali), disciplinati da normative cogenti e spesso di dettaglio. In altri termini, l'Italia è, con la Svizzera e la Germania, il Paese in cui più alto appare il numero delle competenze demandate (ed esercitate contemporaneamente) a diversi livelli di governo. Situazione, questa, che ha spesso causato inefficienze, ritardi, confusione di ruoli e sprechi ma, soprattutto, impossibilità di effettuare politiche pubbliche con imputazione precisa di responsabilità e controllabili direttamente da parte dei cittadini.

Si è persino parlato, in proposito, di una condizione giuridica ai limiti della “legittimità costituzionale”. D'altro canto, non è affatto cessato, nel periodo repubblicano, il fenomeno, ormai risalente, dell'accollamento agli enti locali di oneri per servizi di natura statale, né è venuta meno l'attribuzione diretta di compiti (con riserva di poteri centrali di controllo e direzione) alla figura del sindaco (nella sua qualità, cioè, di ufficiale di governo), così come l'assegnazione di nuove funzioni senza adeguati e corrispettivi finanziamenti.

Non si tratta, però, di aspetti puramente quantitativi; proprio negli anni Settanta la (tardiva) messa in opera dell'ordinamento regionale produce ulteriori effetti destabilizzanti nel campo delle attribuzioni municipali e provinciali. Il procedimento di trasferimento delle funzioni statali (contemplato, fra l'altro, nel decreto del 24 luglio

1977, n. 616) si è dimostrato in effetti parziale, complicato e incoerente, e i nuovi enti finiscono spesso per riprodurre, su scala regionale, quel centralismo che è tipico dei rapporti fra Stato e corpi locali minori<sup>11</sup>. Persino le grandi riforme di struttura, approvate nel medesimo periodo, causano ulteriori emarginazioni e progressivo indebolimento delle autonomie territoriali; si pensi, ad esempio, alla creazione del Servizio sanitario nazionale (del 1978) che darà vita ad una specie di asse decisionale privilegiato, articolato su una linea verticale composta dal ministero di riferimento, dalle Regioni e dalle unità sanitarie locali – emanazione dei Comuni, certo, ma anche titolari della effettiva gestione amministrativa del comparto.

Per quanto siano scarse e settoriali le ricerche empiriche in argomento, qualche osservazione conclusiva può essere avanzata in merito al profilo dell'effettività. Da un attento monitoraggio su un campione significativo di esperienze amministrative, è risultato che sono più di 900 i tipi di attività comunque riconducibili alla responsabilità degli enti locali e frutto di un'ininterrotta sedimentazione normativa; di fatto, soltanto il 50 % di esse viene realmente esercitato per oggettive carenze organizzative, per mancanza di mezzi finanziari e, soprattutto, a motivo delle troppo esigue dimensioni territoriali di numerosissimi Comuni.

Come è stato spesso sostenuto, l'autonomia locale non sarebbe tale (o ne sarebbe una pallida imitazione) se non fosse costantemente accompagnata, e sorretta, da un conferimento di adeguate risorse finanziarie e, specialmente, dalla capacità di determinare, senza eccessivi controlli esterni, il flusso delle entrate e la destinazione delle uscite. La *finanza* appare dunque, nell'Italia repubblicana, come già nel regime liberale e in quello fascista, uno dei cardini essenziali del sistema dei poteri locali, un elemento fondamentale per una piena esplicazione delle loro potenzialità operative. Eppure, anche su questo fronte particolarmente delicato, la continuità con il passato sembra la categoria interpretativa più adatta e calzante.

Dal 1931 (data di approvazione del Testo unico fascista) sino alla riforma tributaria del 1971, si può ben dire che le condizioni strutturali del modello della finanza locale non siano sensibilmente mutate. Questo tipo di finanza comporta, insomma, una ridotta autonomia impositiva e viene appunto definito, tecnicamente, di "trasferimento". Il sistema, d'altronde, non si dimostra affatto razionale ed efficiente e

11. Come ha dimostrato fra l'altro la vicenda, cui si è fatto cenno nel PAR. 5.3, della "delega" regionale di funzioni amministrative agli enti locali, ex art. 118, comma terzo della Costituzione.

la crisi finanziaria degli enti locali produce ulteriore indebitamento (e incremento corrispondente della spesa per interessi).

Così, anche a seguito delle conclusioni cui perviene una Commissione parlamentare di indagine (1966-67), si procede ad un riassetto complessivo del settore che, tuttavia, ne accentua ancor di più i caratteri statalistici e "dirigistici". Facendo leva sui criteri (indubbiamente democratici) della perequazione fiscale – che è però in virtuale conflitto con il concetto di autonomia – e della semplificazione burocratica, si esalta il momento centralistico del drenaggio fiscale e si rafforza il meccanismo della redistribuzione dall'alto delle risorse. Sono dunque le autorità di governo a stabilire quanti e quali flussi economici debbano essere convogliati verso gli enti locali, e sono gli apparati statali a compiere le principali operazioni di "accertamento" e di "prelievo" delle imposte.

Dovendosi poi fissare una base di partenza, si utilizza il principio, discutibile e semplificatorio, della cosiddetta "entrata storica", vale a dire della commisurazione delle future assegnazioni sulla base della "fotografia" dell'esistente, cioè di dati grezzi e di parametri falsamente oggettivi<sup>12</sup>. Si accresce, in tal modo, il ruolo dell'amministrazione statale e degli organi di controllo (ad esempio della Commissione centrale per la finanza locale) e, per converso, si attenua la responsabilità degli amministratori locali i quali, in fondo, paiono ben lieti di scaricarla sulle autorità dello Stato e di dirottare così il giudizio (o le istanze) dei cittadini verso altri e più elevati livelli decisionali.

Ma le implicazioni della suindicata riforma non si limitano a quanto testé affermato. Va tenuto presente che – quasi per una sorta di voluto scambio fra le parti – la rigidità sull'entrata è controbilanciata da una discreta flessibilità sul lato delle uscite e viene sostanzialmente consentito un ampio ricorso all'autofinanziamento attraverso l'accensione di mutui e l'accesso al prestito bancario. In ordine all'andamento temporale delle spese stesse, bisogna ricordare che già a partire dagli anni Sessanta la pressione della domanda sociale, su Comuni e Province, si fa sempre più intensa e ravvicinata e su di essi si scaricano le tensioni indotte dai poderosi ed epocali processi di tra-

12. Che non tengono conto, insomma, delle effettive esigenze dei Comuni e dell'elevato tasso di inflazione. Criteri sostanzialmente simili (la "spesa storica", che prescinde però dalla maggiore o minore oculatezza dimostrata, nella gestione della cosa pubblica, dagli amministratori eletti) vengono poi adottati, negli anni successivi, con alcuni provvedimenti normativi (1978-79) diretti a disciplinare i nuovi trasferimenti finanziari dallo Stato agli enti locali.

Ma torniamo al modello giuridico-istituzionale dell'autonomia locale, che non risulta essere mutato, nella sua architettura complessiva, rispetto a quello già vigente nell'età liberale (e, per taluni aspetti, nel periodo fascista); esso subisce, come più volte ricordato, un primo serio tentativo di innovazione globale con la legge 142/1990. Tale provvedimento rappresenta, peraltro, lo sbocco (tardivo) di un lungo e costante dibattito riformatore che trova le proprie origini già nell'immediato dopoguerra. Tuttavia è pur vero che solo durante la III legislatura repubblicana (il 31 dicembre 1961) viene presentato dal governo – e quindi dal soggetto istituzionale dotato di maggiori responsabilità e di più concrete capacità realizzative – (ma senza esito) il primo progetto generale di revisione della legge comunale e provinciale, ad ulteriore dimostrazione di quella tenace volontà delle forze della maggioranza moderata di non dare pratica attuazione ai principi autonomistici contenuti nel testo costituzionale (o comunque di procrastinarli il più a lungo possibile) e di mantenere sostanzialmente inalterato lo schema centralistico sedimentatosi nel corso del tempo.

Dopo l'avvento delle Regioni, che contribuisce a svelare vieppiù l'inadeguatezza del regime esistente, la discussione sul tema riprende quota ma i contributi più importanti e tecnicamente fondati provengono innanzitutto dall'area "accademica" e "scientifica" (cfr. il progetto "Pavia" del 1977, e il progetto dell'ISAP del 1988, dalla più ardita concezione autonomistica). Da recenti studi, svolti proprio dall'ISAP, sulla progettazione di riforma (dalla I alla IX legislatura), si evince infatti che nella maggior parte dei casi tale dibattito parlamentare è piuttosto ripetitivo e "circolare", manifesta una comune tendenza all'uniformità degli obiettivi e presenta una continua ricerca di formule compromissorie e di punti di mediazione e convergenza, anche a scapito della coerenza e congruità delle soluzioni immaginate.

Si arriva così, dopo un cammino accidentato e durato più di quarant'anni, all'approvazione del nuovo ordinamento delle autonomie locali (legge 142/1990) che, a detta di non pochi esperti, pur contenendo numerosi e significativi principi di ispirazione chiaramente autonomistica, sembra ancora, per certi aspetti, legato al passato e risente, in diverse parti, di concezioni giuridiche obsolete e di scelte

normative alquanto antiquate. Il periodo trascorso dalla sua entrata in funzione (poco più di un lustro) impedisce, ovviamente, di verificare appieno – da un punto di vista storico – la fondatezza di simili critiche e ci si deve limitare ad un sintetico elenco dei principali elementi differenziatori introdotti rispetto alla legislazione precedente:

- a) concessione dell'autonomia statutaria (facoltà data ai Comuni e alle Province di dotarsi di uno strumento specifico per disciplinare la loro organizzazione interna);
- b) diversità dei meccanismi di elezione della Giunta, del sindaco e del presidente della Provincia (con possibilità di nominare assessori esterni) e individuazione di termini perentori per la loro scelta – a scrutinio palese e a maggioranza assoluta –;
- c) previsione della "sfiducia costruttiva" (che rende inammissibile revocare gli organi di governo se non esiste già l'indicazione di una maggioranza alternativa);
- d) differente distribuzione delle funzioni tra gli organi comunali e provinciali (con attribuzione al Consiglio di un compito di indirizzo e controllo e affidamento alla Giunta della cosiddetta "competenza generale e residuale");
- e) estensione del campo delle attività del Comune (con introduzione del criterio della "generalità");
- f) modifica dei controlli sugli atti (con una riduzione, soprattutto, di quelli relativi agli atti della Giunta);
- g) nuova disciplina del personale burocratico (con valorizzazione e responsabilizzazione della dirigenza);
- h) politica di accorpamento dei Comuni (con ricorso a procedure incentivanti le fusioni e determinazione di apposite "unioni");
- i) prefigurazione di "aree metropolitane" (quali organismi sostitutivi delle attuali Province, da applicarsi in contesti geografici espressamente enumerati);
- l) sviluppo e ampliamento della partecipazione popolare (con eventuale utilizzo del *referendum* e garanzia di accesso ai documenti).

La stagione riformatrice non si è però esaurita col 1990 e, sull'onda dei profondi sconvolgimenti (cui si è fatto cenno nel PAR. 5.1) che interessano il sistema politico, tanto a livello nazionale quanto in periferia, viene infine approvata (nel marzo del 1993) una legge di modifica dei congegni elettorali, che contiene però soluzioni tecniche piuttosto macchinose e talvolta inutilmente complesse. Con essa viene sancita l'elezione diretta per il sindaco e per il presidente della Provincia e sono rivisti i metodi di designazione dei consiglieri comunali e provinciali, con adozione del principio maggioritario (e, per i Comuni con più di 15.000 abitanti, del "doppio turno") e fissazione di

un premio in seggi (2/3 o 60%), per le liste collegate con il sindaco (o con il presidente della Provincia) <sup>15</sup>.

Dopo questa panoramica delle principali vicende e dei problemi più scottanti del sistema delle autonomie locali, dalla Costituzione ai giorni nostri, è possibile trarre qualche osservazione conclusiva di ordine generale, pur con la ovvia consapevolezza che si tratta di considerazioni per molti aspetti provvisorie e che andranno suffragate, col tempo, da ulteriori e più circostanziate indagini.

È necessario, innanzitutto, collocare il modello del potere locale dell'Italia repubblicana in una prospettiva storica di lungo periodo, che ne metta in evidenza legami e filiazioni, e/o distanze e discrasie, rispetto a quello vigente nel regime liberale – e fortemente curvato, in senso accentuatamente autoritario e statalistico, nella stagione del fascismo. Non v'è dubbio, in proposito, che gli elementi di continuità prevalgano su quelli di rottura, come dovrebbe già risultare, in modo abbastanza evidente, dall'esame fatto nelle pagine precedenti di taluni segmenti emblematici dell'ordinamento attuale delle autonomie locali.

Fra gli elementi di continuità vanno annoverati: l'uniformità normativa e organizzativa; l'indistinzione e sovrapposizione delle funzioni; la finanza subordinata e di "trasferimento" <sup>16</sup>; l'incidenza e ampiezza dei controlli; la rigidità (giuridica ed economica) dell'apparato burocratico; l'irrazionalità del riparto territoriale; la coesistenza con un'amministrazione statale, centrale e periferica, di tipo tradizionale e ancora conformata ad una visione ideologica ottocentesca e sospettosa verso le libertà dei corpi locali.

Sull'altro piatto della bilancia possiamo mettere: l'allargamento della partecipazione elettorale; la previsione – a livello costituzionale – di solidi principi autonomistici e garantistici; l'introduzione delle Regioni <sup>17</sup>; l'emanazione di una nuova legge comunale e provinciale (non priva, come detto, di talune innovazioni e di alcuni criteri orga-

15. Giusta la competenza esclusiva riconosciuta alla Regione Sicilia in materia di ordinamenti locali, l'elezione (diretta) del sindaco (e quella del Consiglio comunale) è stata disciplinata, dalla legge regionale del 26 agosto 1992, n. 7, in maniera parzialmente difforme da quanto previsto nella legge "nazionale". Anche la riforma generale del 1990 è stata recepita, in Sicilia, con alcune significative modifiche, attraverso l'emanazione di un'apposita legge regionale (dell'11 dicembre 1991, n. 48).

16. La riassegnazione agli enti locali – agli inizi degli anni Novanta – di un'autonomia nella tassazione (imposta comunale sugli immobili, ad esempio) è risultata, infatti, assai limitata e parziale.

17. Pure tenendo conto del fenomeno, già richiamato, del "neo-centralismo" di marca regionale.

nizzativi più dinamici e moderni). Non stupisce allora che, nella formulazione di un giudizio globale su tali vicende, siano prevalenti – pur nella pluralità dei punti di vista – le posizioni di coloro che pongono l'accento sulla permanente debolezza e sulla minorità complessiva dei poteri locali e che ritengono che la loro autonomia sia ancora inadeguata, ridotta e sostanzialmente fragile. Il che non esclude, naturalmente, che si possano apprezzare sia il cammino percorso, negli ultimi cinquant'anni, nella direzione di un superamento di un contesto giuridico ormai secolare e monolitico, sia la persistente vitalità e intraprendenza delle collettività territoriali <sup>18</sup>.

Da un Comune "nominale", del periodo fascista, si passerebbe così – per riprendere il filo di un discorso che si è dipanato per l'intero volume – ad un Comune *virtuale*, dove tutta la "potenza" autonomistica (già prescritta o ulteriormente estensibile) non si traduce ancora, o sempre, in "atti" conseguenti e in politiche pubbliche con essa pienamente coerenti.

Meno consueta, ma non meno corretta sul piano dell'interpretazione storiografica, è la constatazione del ruolo fondamentale giocato, in questo periodo, dal sistema politico e partitico; esso risulta il principale fattore connettivo dell'articolato universo dei rapporti istituzionali fra centro e periferia, lo strumento, informale ma indispensabile, di collegamento fra la classe dirigente statale e le multiformi *élites* locali, la forza sotterranea che mantiene quel tanto di unità possibile all'interno di una pubblica amministrazione ormai frammentata, insidiata da logiche particolaristiche e sempre più scossa da tendenze centrifughe e autoreferenziali. Di qui la scelta di intitolare l'ultimo capitolo facendo appunto riferimento tanto all'influenza della forma-partito, quanto alla situazione di dispersione e moltiplicazione dei poteri pubblici (siano essi centrali o locali).

D'altro canto, il richiamo al sistema politico ci riporta (ma qui entriamo in un terreno ancora tutto da sondare) alla nota teoria del "circolo vizioso", che avevamo evocato per spiegare non solo, o non tanto, la scelta accentratrice originaria, quanto la sua tenuta negli anni. È difficile immaginare se tale chiave euristica può essere applicata anche agli avvenimenti contemporanei, ma non è azzardato affermare che lo specifico modello politico-costituzionale e il peculiare assetto amministrativo vigenti nell'Italia repubblicana abbiano, per certi aspetti, riprodotto quel negativo e patologico processo di scambio re-

18. Se la forza dei poteri locali si è comunque accresciuta, il peso del centro non è tuttavia diminuito, si è anzi incrementato. Come hanno osservato diversi politologi, non si tratterebbe dunque, nel caso di specie, di un gioco "a somma zero".

ciproco di favori e di risorse tra le due "sfere", tipico dell'età liberale. Ma se questa lettura è plausibile, allora le speranze di un effettivo mutamento di rotta – dell'edificazione, cioè, di un ordinamento istituzionale autenticamente e compiutamente autonomistico – ci appaiono eccessivamente ottimistiche e le dinamiche oggettive della centralizzazione ci sembrano tuttora molto consistenti, pienamente operanti e fortemente cogenti.

La "questione amministrativa" che da più di due secoli ci accompagna – e che, giova ripeterlo, è essenzialmente una questione di distribuzione del potere (e, quindi, un problema cruciale per i cittadini nella vita democratica di ogni Paese) – è, insomma, ancora drammaticamente aperta, di indubbia attualità e largamente irrisolta. Le stesse rivendicazioni autonomistiche degli ultimi tempi e l'insofferenza sempre più marcata verso uno Stato inefficace e spesso opprimente non sono, in quest'ottica, che l'ultimo e appariscente epifenomeno di più antichi disagi, di più radicate contraddizioni e di più risalenti conflittualità.