

Nel nostro Paese, nonostante i progressi realizzati, le autonomie locali non sono ancora dotate di una piena personalità, istituzionale e politica, in qualche misura raffrontabile a quella storicamente determinatasi nell'Europa moderna per gli Stati-nazione.

Questo - mi sembra di poter fondatamente sostenere - il punto di partenza, la cifra interpretativa autentica della documentata analisi e della appassionata riflessione che ci vengono proposte da Claudio Bragaglio nel suo lavoro.

Sono molteplici, e l'autore le richiama a più riprese e in modo convincente, le ragioni di tale ritardo, connesse allo stesso processo di formazione dello Stato nazionale in Italia e ai suoi successivi sviluppi storici.

Nel marzo del 1861 i disegni di legge sul decentramento amministrativo predisposti dal ministro degli Interni Marco Minghetti si ispirano al modello delle amministrazioni locali inglesi: per formazione culturale e per opzione ideologica la classe dirigente della Destra storica simpatizza infatti per l'auto-governo britannico. Si orienta pertanto a dotare le nuove province del Regno di un sistema politico-amministrativo rispettoso delle istituzioni municipali e delle identità regionali, funzionale al policentrismo del nuovo Stato, spettando al livello centrale alcune irrinunciabili competenze unitarie. Soltanto sette mesi dopo quel rigoroso disegno regionalista viene drasticamente abbandonato dalle medesime élites liberali che lo hanno concepito. Nell'ottobre Bettino Ricasoli, il nuovo presidente del Consiglio, estende infatti a tutto il Paese il modello amministrativo piemontese, confermato poi in maniera definitiva dall'insieme di leggi emanate nel 1865.

Per "fare gli italiani", al fine di dar vita ad una cultura comune, sia sul piano sociale sia sul piano amministrativo, certamente a motivo della scarsa fiducia nelle classi dirigenti locali ed in ragione della consapevolezza di una diffusa indifferenza presso ampi strati della popolazione, ma pure a causa dell'emergere di un insieme di problematiche politico-sociali di non facile gestione (il separatismo meridionale, il brigantaggio, l'ostilità del clero, la forte iniziativa dei democratici, per citare le più importanti), i liberali italiani ritengono più adeguato il modello centralistico francese, amministrativamente piramidale, modello nel quale le istituzioni locali sono in sostanza mere appendici di quelle nazionali. Questo modello fortemente unitario incontra non poche difficoltà nella sua applicazione, ma viene comunque perseguito con continuità e coerenza per quasi un secolo dalle classi dirigenti che detengono le leve del potere in Italia.

Solo la Costituzione repubblicana, nel 1948, interrompe tale sostanziale continuità, riconoscendo le autonomie locali e prospettando in qualche modo una organizzazione regionale dello Stato. Riconoscimento rimasto, come noto, per molti anni puramente formale: il dettato costituzionale relativo alle Regioni viene attuato solo nel 1970, prevedendo, fra l'altro, per esse un'autonomia legislativa tutto sommato modesta, nessuna autosufficienza fiscale, quindi prefigurando organismi autonomi solo in ambito amministrativo.

Anche l'esperienza della repubblica, insomma, ha visto il prevalere di un modello istituzionale accentrato, seppure in maniera temperata. In questo contesto le élites politiche locali hanno dovuto riconoscere la supremazia, strategica e tattica, della classe politica nazionale, svolgendo spesso un ruolo di pura intermediazione tra lo Stato centrale e i cittadini.

Il modello istituzionale che, in particolare, ha visto trattenere al centro la leva fiscale e il complesso delle entrate, trasferendo alla periferia solo la potestà di spesa, si è dimostrato nel corso degli anni non più sostenibile: deficit pubblico e condizioni imposte dal Trattato di Unione europea da una parte, aumento della pressione fiscale e affermazione di soggetti politici impegnati in una battaglia di disarticolazione separatista dello Stato dall'altra, hanno favorito il consolidarsi di un progetto politico che individua nell'allargamento delle esperienze di autogoverno locale la possibile prospettiva per ridare legittimità ed attribuire credibilità alle istituzioni, per far rinascere su nuove basi l'ordinamento statale. In sintesi l'obiettivo è quello di realizzare, per citare testualmente l'autore, "un convincente progetto costituente di tipo federalistico".

Bragaglio ha ben presente, d'altro canto, una delle principali ragioni che nell'attuale momento storico determina come urgente ed ineludibile il ricorso a modelli istituzionali, di partecipazione politica e di gestione del potere, non centralizzati: il fenomeno della globalizzazione dell'economia (e i relativi, continui, rapidi processi di ristrutturazione produttiva e di innovazione tecnologica).

Sul concetto di globalizzazione da un punto di vista sociale, correlato in termini assolutamente palesi ai radicali cambiamenti che intervengono per le realtà locali, sono esemplari le riflessioni di Anthony Giddens (in *Le conseguenze della modernità*): "Possiamo definire la globalizzazione come l'intensificazione di relazioni sociali mondiali che collegano tra loro località distanti facendo sì che gli eventi locali vengano modellati dagli eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza e viceversa. [...] Chiunque oggi studi le città, in qualsiasi parte del mondo, è infatti consapevole che ciò che avviene nell'ambito di un distretto urbano risente con grande probabilità dell'influsso di fattori (come il mercato della moneta e delle merci) che operano a distanze lontanissime dall'ambito locale".

Il nuovo scenario di un'economia radicalmente "aperta" impone in sostanza il ripensamento dello Stato-nazione, prospetta l'urgenza non solo di un "federalismo possibile", ma di un "federalismo necessario", perché la dimensione dell'efficienza economica si dispiega ormai in porzioni relativamente modeste di territorio: abbastanza modeste da rendere possibile, per i cittadini che le abitano, la condivisione dei medesimi interessi (in quanto produttori e consumatori di beni e servizi) e nel contempo abbastanza estese per rendere altrettanto possibili non soltanto economie di scala, ma soprattutto economie di servizio (quindi le infrastrutture rappresentate in modo preminente da trasporti, comunicazioni, servizi professionali). Questa, in estrema sintesi, l'analisi sviluppata soprattutto da Kenichi Ohama (in *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*), utilizzata dall'autore per rileggere la situazione economica e sociale non solo della nostra regione, ma dell'intero Nord del Paese. Questa la radice strutturale della complessa e articolata "questione

settentrionale” e della connessa proposta politica di “federalismo amministrativo”, in quanto “sviluppo delle forze produttive, rapporti di produzione, forme di stato creano sempre oggettive corrispondenze”.

Per vincere le sfide inedite della modernità e della globalizzazione da un lato, per poter compiutamente coniugare dall’altro nella comunità locale - secondo le migliori tradizioni, in qualche modo il codice genetico della sinistra democratica - “il momento utilitaristico e quello dell’equità”, il complesso delle autonomie locali del nostro Paese deve poter implementare autonomamente le proprie *chances* politiche in termini di autonomia e di gestione, di costituzione di classi dirigenti, deve poter “governare” in termini compiuti per promuovere la qualità complessiva dei sistemi territoriali di riferimento, in particolar modo le risorse economiche, finanziarie ed umane.

La necessità di attrarre risorse umane, fra l’altro, può costituire efficace antidoto agli aspetti deteriori del localismo esasperato e di retroguardia, cioè la chiusura, propria delle varie e più disparate culture neotribali del “luogo”, verso l’esterno della comunità, la difesa miope dell’etnia e del privilegio economico più immediato. Se è certamente evidente che una maggiore autonomia delle istituzioni locali non garantisce in quanto tale dai rischi menzionati, è anche vero, comunque, che proprio nelle regioni economicamente più progredite le attuali necessità del mercato spingono nella direzione della necessaria inclusione e della possibile integrazione.

La convinzione ormai largamente diffusa che il nostro Stato debba imboccare con convinzione la strada di una struttura federalista per raggiungere l’obiettivo di un riequilibrio dei poteri fra centro e periferia, adeguato sia ad affrontare le dinamiche connesse alla “globalizzazione” sia a favorire una compiuta partecipazione agli sviluppi economici e politici dell’unificazione europea, ha trovato un primo, seppure ancora timido, riscontro nei progetti di revisione della carta costituzionale elaborati dalla Commissione bicamerale.

L’orientamento favorevole ad accentuare le indicazioni autonomistiche della Costituzione del 1948 - largamente condiviso da tutte le forze politiche - è chiaramente evidenziato proprio dall’intitolazione della parte seconda del testo rinnovato (“Ordinamento federale della Repubblica”), nonché confermato dal dettato dell’articolo 55, là dove si afferma “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni, dallo Stato”. Ancora: viene sancito - all’articolo 59 - che quanto non esplicitamente elencato come competenza dello Stato centrale viene attribuito al potere delle regioni. Il principio di sussidiarietà infine - all’articolo 56 -, è individuato come fondamento del nuovo modello di Repubblica, operante anche all’interno dei confini nazionali: “Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall’autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e di differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo criteri di omogeneità e di adeguatezza”.

Le autonomie locali, quindi, individuate al pari dello Stato centrale come “componenti” della Repubblica intesa come comunità nazionale; significativo, inoltre, il rilievo attribuito ai Comuni, certamente uno dei tratti più originali del nuovo testo; irrinunciabile, nel contempo, il riconoscimento della primarietà dell’istituzione più vicina al cittadino, che consente una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali e l’esercizio di un controllo diretto da parte degli elettori. In sostanza un esplicito abbandono del centralismo, la ricerca, ancora con le parole dell’autore, “di un riequilibrio di rapporti tra Milano e Roma, nell’ambito di una concezione di capitale reticolare, tra città e regioni rispetto allo Stato centrale, in un sistema di federalismo pluralistico e solidale [...]. Un progetto autonomista impegnativo e dall’esito incerto, proposto ad un Paese che finora ha oscillato tra ribellismo e restaurazione senza sapersi dare la direzione di marcia di un realistico riformismo istituzionale”. Un progetto per il quale rimangono - e mi limito a segnalare solo gli elementi più importanti - ancora pagine bianche da scrivere: il recupero di una autonoma determinazione impositiva per regioni, province e comuni, compatibile con il processo di integrazione europea; il superamento del bicameralismo paritario e perfetto, con l’istituzione di una nuova Camera a forte e schietta derivazione territoriale; la corresponsabilizzazione delle assemblee legislative regionali nel processo di revisione costituzionale; la promozione delle specialità, vale a dire delle vocazioni, delle identità proprie delle regioni di una repubblica federale. Una strategia riformatrice, dunque, capace di offrire risposte regolative alla ormai lunga transizione avviata nel nostro Paese.

Se questo percorso verrà portato, come auspicabile, a compimento il “federalismo necessario” proposto come strategia politica da Bragaglio sarà comunque solo ai suoi esordi. Esso non si esaurisce, infatti, nel trasferimento dallo Stato alle Regioni di competenze, di autonomia fiscale, di potestà legislativa. La “stagione costituente” di recente auspicata anche da chi scrive, si incernerà infatti, a proposito di federalismo, nella elaborazione degli statuti regionali e delle leggi che ne seguiranno. Un livello adeguato, quindi, di “governo regionale”, in cui armoniosamente si integrino “funzioni legislative e di alta amministrazione, e ponga fine all’ormai superato modello che contrappone Stato e Regioni, collocati sui rami alti del potere legislativo, a Comuni e Province, intesi quali soggetti amministrativi esecutivi, operanti tra i rami bassi dell’ordinamento istituzionale”.

Resta da evidenziare la necessità di un processo federalista non solo verso il basso, ma anche verso l’alto, tematica già presente negli scritti di uno tra gli straordinari precursori della federazione europea, Altiero Spinelli, quando lucidamente sostiene (in *Pace mondiale e problema europeo*): “solo nella misura in cui i cittadini cessassero di dipendere completamente dall’autorità degli attuali Stati, sarà possibile procedere anche a quella decentralizzazione interna che altrimenti si urterebbe contro ostacoli pressoché insormontabili”.

Solo procedendo in questa duplice direzione, infatti, sarà realizzabile il profetico auspicio di Denis de Rougemont - pensatore di un federalismo fondato sul personalismo comunitario - che (in *De l'Etat-Nation ou Régions fédérées*) scrive: "Man mano che le frontiere dei nostri Stati-nazione perderanno di valore, le regioni incominceranno a vivere e respirare sempre più liberamente. [...] Nell'Europa di domani, liberata dalla tirannide delle frontiere di stato civile imposte alle realtà economiche, le regioni si delinearanno, organizzeranno e affermeranno assai rapidamente. E dal momento che saranno giovani ed elastiche, piene di vitalità, aperte verso il mondo, allacceranno tra loro relazioni di scambi il più possibile numerosi e frequenti".

Allo snodo, dunque, della crisi epocale dello Stato-nazione, alle prese con un duplice processo - verso l'alto la costituzione sempre più necessaria, in un mondo alle prese con inedite, quanto drammatiche, contraddizioni sovranazionali, di nuovi soggetti; verso il basso l'affermarsi di nuove "sovranità" regionali e locali, di processi di "devoluzione" istituzionale - la ricerca condotta da Bragaglio e le proposte che ne derivano possono essere lette su registri diversi: quello storico della rivisitazione della vicenda istituzionale, quello teorico del ripensamento dei fondamenti della "nazione", quello critico della tematizzazione dell'odierna questione settentrionale, delle trasformazioni che la progressiva "territorializzazione" ha indotto e determinato. Un quadro d'insieme che raccorda insomma storia, teoria critica, disamina dei processi economico-sociali.

C'è tuttavia un'ulteriore vocazione che emerge dalle pagine di questo libro e che l'autore non intende in alcun modo dissimulare: quella politica di esponente dei Democratici di sinistra, di amministratore pubblico di lunga esperienza - oggi consigliere regionale in Lombardia -, impegnato a coniugare cultura e politica nel segno di un "gramscismo" riattualizzato.

Qui Bragaglio entra nel vivo delle sfide che s'impongono al partito dei Ds, alla coalizione dei partiti di centro e della sinistra democratica e di governo, peraltro alla vigilia di una competizione elettorale ad alto rischio. La sua opzione è chiara e coerente all'intera disamina del volume: il destino delle singole formazioni non è disgiunto da quello della coalizione; il primato va attribuito ad una alleanza di forze che proprio in quanto evidenziano storia ed identità, rafforzano e potenziano consenso e rappresentanza; il soggetto da perseguire è una federazione che non significhi *reductio ad unum*, ma *foedus*, cioè *pactum unitatis*, che comporti consolidamento del vincolo coalitivo, senza velleità di dominio o volontà di potenza da parte di alcuno. Un primato, insomma, che dal partito trapassa alla coalizione.

E questo, ancor di più, vale per il partito maggiore della coalizione - i Democratici di sinistra - al fine di evitare due prospettive in sé legittime, ma alla fine fuorvianti e perdenti: da un lato il "partito unico" - il partito democratico *tout court*, come scorciatoia e superamento della storia e delle tradizioni, nel tempo peraltro in cui disincanto e modernizzazione accrescono la domanda di riconoscibilità -, dall'altro il grande partito socialdemocratico che in sé tutto ingloba, accorpando le appendici residuali. Qui, al punto in cui critica e politica finiscono col sovrapporsi, Bragaglio conclude la sua fatica, lasciando al lettore l'onere di una riflessione e la responsabilità di scelte ormai sempre più dirimenti. Anche in termini di eticità, di civiltà dei costumi, di stili di vita personali e comunitari.

**Paolo Corsini**  
*Sindaco di Brescia*