

Poteri locali

Il dibattito sulla qualità e i limiti del sistema delle autonomie locali accompagna e caratterizza, fin dall'indomani dell'Unità, la vita del nuovo Stato, ma nel meridione d'Italia esso assume una caratterizzazione particolare, poiché si intreccia e confonde con le discussioni sui caratteri generali di quella società, sulla «qualità» delle sue strutture pubbliche e delle relazioni sociali in essa predominanti, sull'egemonia delle sue classi dirigenti, in altre parole sulla sua adattabilità a un sistema istituzionale e politico di stampo liberale.

Non è certo casuale che la denuncia dei limiti di una classe media, proprietaria e di professionisti, lontana dai modelli egemonici degli agrari lombardi o dei proprietari toscani, assenteista e rapace, familista e clientelare, trovasse le sue prime codificazioni proprio a cavallo di quella «rivoluzione parlamentare» del 1876 che segna una scansione della storia politico-amministrativa del Regno d'Italia, né sorprende che essa provenisse da chi si opponeva a istanze di allargamento dell'area del potere e contrapponeva, ai temi dell'estensione del suffragio e del decentramento amministrativo, quelli dell'insufficienza, soprattutto al Sud, dell'egemonia proprietaria, della mediocre qualità della mediazione politica, della giustizia nell'amministrazione.

Ma anche chi più si batteva per l'estensione del suffragio e l'allargamento delle autonomie locali riprendeva e sviluppava la polemica sul carattere clientelare della mediazione politica e della gestione amministrativa del ceto medio meridionale, e vedeva nella frammentazione e debolezza di forze sociali portatrici di istanze di riforma e rinnovamento il limite di un'estensione incondizionata dello spazio di autonomia locale¹.

Tali giudizi diffusi nel pensiero meridionalistico, sia liberal-conservatore che radical-socialista, si sono trasferiti, spesso senza mediazioni, nella storiografia sul Mezzogiorno, ed anche antropologi, sociologi e politologi hanno utilizzato la tradizione meridionalistica per una conferma «storica» delle loro tesi sulla società del Mezzogiorno².

¹ Su questi temi rimando al mio *Mezzogiorno e potere locale. Analisi classiche e revisioni storiografiche* in «Rivista di Storia Contemporanea», 1987, 4.

² Significativo, a tal proposito, il molto discutibile saggio di C. Tullio-Altan, *La nostra Italia. Arretratezza socioculturale, clientelismo, trasformismo e ribellismo dall'unità ad oggi*, Milano 1986.

Le denunce dei caratteri parassitari e clientelari della borghesia o, su altro versante, dei tratti negativi dell'intervento dello Stato, hanno finito in realtà col mettere in secondo piano la diffusione, a partire dagli anni '80 dell'Ottocento, di forme più complesse di organizzazione politica e di articolazione amministrativa, lo svolgersi di una crescente e particolare partecipazione popolare agli affari politici locali, con un processo parallelo a quello riscontrato, e maggiormente studiato, nelle aree centro settentrionali del paese. Né la storiografia amministrativa sul Mezzogiorno, ferma — come ci ricorda Melis nel contributo pubblicato in questo numero — ad una vulgata antiprefettizia e anticentralizzatrice, ha ancora illuminato a dovere le numerose forme di intreccio fra Stato e società anche nel meridione d'Italia.

D'altro canto oggi corrisponde sempre meno alla realtà la vulgata di una uniforme predominanza, tra le classi dirigenti locali, di figure sociali legate alla terra, statiche ed immobili. Dagli studi recenti sui temi dello sviluppo urbano o dell'intervento statale, nuovi ceti emergono, nuovi interessi appaiono consolidarsi e si mostra meglio visibile il tramonto di tradizionali egemonie. La stessa agricoltura appare il luogo di esperienze produttive nuove, nel quale si instaurano equilibri sociali differenziati fra le figure che da essa traggono la propria sussistenza o la propria ricchezza.

Infine, nello svolgimento storico dei rapporti fra centro e periferia sembra individuabile un modello fondato non su linee di diffusione-omogeneizzazione (e quindi di piena assimilazione allo Stato dell'elemento locale), né su relazioni di sviluppo-sottosviluppo, bensì su un processo di mediazioni nel corso del quale la periferia — se vogliamo continuare ad utilizzare questo termine — non si limita a resistere al centro, ma ne manipola le norme, istituisce rapporti privilegiati con i suoi agenti periferici, condiziona non solo gli esiti finali, ma la stessa impostazione del processo di modernizzazione a livello nazionale.

Di questi temi si è discusso a Copanello, nel giugno 1987, in un Seminario organizzato dall'IMES che ha rivisitato la questione del potere locale nel Mezzogiorno: i materiali raccolti nella sezione monografica di questo numero rappresentano solo una parte di quelli presentati allora (e pubblicati come papers nel n. 3 dei «Materiali IMES»). Il potere locale è stato in quella sede analizzato nella interazione fra classi dirigenti, strutture amministrative ed uffici periferici dello Stato, mirando ad una sua definizione in termini storico-sociali: analisi delle élites, nelle loro varie componenti, analisi dell'intervento statale nelle sue fasi storiche, modificarsi della configurazione e dei confini del governo locale.

Così anche gli interventi più orientati su ambiti delimitati di realtà periferiche, quelli che analizzavano élites in vari contesti nel corso dell'800,

accanto alla loro analisi in termini di stratificazione sociale, di relazioni di parentela, di strategie familiari, consideravano come essenziale alla loro definizione il momento della contrattazione con i rappresentanti dello Stato, con una lettura in profondità anche dei processi di mutamento istituzionale del periodo: dalle riforme borboniche di primo Ottocento al passaggio allo Stato liberale, alla conflittualità politica di fine secolo. I saggi qui pubblicati di quella sessione (Pezzino e Civile), partendo dall'accumulo di materiali su casi apparentemente insignificanti, in contesti ristretti, portano in realtà nuovi elementi per una valutazione più complessa dei grandi temi sui quali si è confrontata la storiografia politico-amministrativa sul Mezzogiorno. E, da questo punto di vista — come rileva Romanelli nel suo intervento — essi possono anche rappresentare uno stimolo alla discussione sulla proficuità dell'approccio microanalitico, la cui breve stagione propositiva sembra già declinare, senza aver lasciato segni di una presenza incisiva nella storiografia contemporanea italiana.

Da essi emerge una prima verifica critica di alcuni dei luoghi comuni su cui si è finora fondata la storiografia sulle élites: chi sono e cosa rappresentano figure come proprietari, professionisti, possidenti, commercianti ed artigiani nei vari contesti? Quale senso dare alle reti di parentela che intrecciano le famiglie di notabili? Cosa significa la socializzazione politica in un piccolo comune del Mezzogiorno? E quali scansioni assume il rapporto fra Stato e società a livello periferico? Gli spazi di autonomia e di contrattazione del potere locale appaiono sempre ampi ma, e questo mi sembra una prima acquisizione da sottolineare, solo nella misura in cui le classi dirigenti riescono a rapportarsi, sempre più strettamente, al potere centrale.

L'intervento di organi giudiziari nel momento essenziale della riproduzione delle élites, quello delle elezioni, analizzato da Martone, rivela tuttavia la complessità dei rapporti tra centro e periferia: ne emerge che i tentativi di sottoporre a controllo e regolamentazione la pratica politica devono fare i conti con un suo articolarsi in forme sempre più dispiegate e complesse, che sarebbe limitativo definire clientelari, nella misura in cui realizzano un punto di incontro sempre più avanzato fra le infinite varietà delle situazioni locali e un progressivo grado di omogeneizzazione del sistema. A questo, più che ad una sua succube dipendenza dall'esecutivo, come voleva la tradizionale polemica antigiolittiana, sembra di poter far risalire la riluttanza del Consiglio di Stato ad annullare le elezioni turbate da brogli e pressioni: considerando inoltre la difficoltà, in una materia che ancora appare in formazione, di elaborare chiare linee giurisprudenziali. Se all'ancora debole grado di formalizzazione del sistema elettorale in tema di elezioni amministrative fa riscontro l'impetuosa

crescita delle vita politica locale, la rigidità del Consiglio di Stato nel valutare i criteri di annullamento può così derivare anche dalla consapevolezza che è necessario garantire comunque quella crescita, sebbene disordinata, e forse disordinata proprio perché impetuosa, al Nord come al Sud.

Infine, su un tema come quello del potere locale, ci è sembrato essenziale un ripensamento degli stessi concetti di centro e periferia alla luce dell'esperienza dell'ultimo ventennio: dalla complicazione del sistema amministrativo locale, con l'istituzione delle regioni — cui fra l'altro vengono attribuite prerogative in materia di controlli sugli enti locali che erano tradizionalmente compito dei prefetti — al dispiegarsi dell'intervento statale, ordinario e straordinario. Una penetrazione duplice del Centro che complica ulteriormente l'intreccio locale di apparati amministrativi e il livello della mediazione con le forze politiche locali e gli interessi, più o meno organizzati (Cammelli).

È indubbio che la storia del potere locale, o meglio dei poteri locali, nel Mezzogiorno è ancora lontana dall'aver raggiunto risultati esaurienti: né abbiamo voluto, nel Seminario e in questa sezione monografica, semplicemente rovesciare i giudizi sul Mezzogiorno e la sua classe dirigente proponendo l'immagine di una realtà metafisicamente "moderna". Gli esiti dell'inserimento del Mezzogiorno nel mercato capitalistico portano indubbiamente a definirlo in termini di area debole rispetto ai grandi processi di trasformazione che in quell'ambito si realizzano. E, d'altra parte, nello studio del carattere e della natura delle élites meridionali, si dovrà dare il giusto rilievo anche ai comportamenti attraverso i quali esse assumono il proprio originale profilo, per valutare quanto quelle relazioni, quelle strategie familiari, quei reticoli personali poggino su rapporti di scambio asimmetrico che li convertono in sistemi clientelari.

Ma si tratta comunque di sottolineare i processi di mobilità e differenziazione che accompagnano, ad esempio, il passaggio da relazioni di patronage tradizionale a quella mediazione clientelare incentrata sui partiti politici nazionali che sembra rappresentare, per il Mezzogiorno (ma il discorso andrebbe esteso anche ad altre aree), una componente inscindibile dall'esercizio del potere. Il giudizio sulla qualità della vita politica e amministrativa locale va perciò sostanziato di una più attenta valutazione dei processi sociali, dei condizionamenti interni ed esterni, dei contesti, della varietà degli esiti e delle strategie, che portano i ceti medi a individuare nel potere locale un luogo essenziale di autorealizzazione ed egemonia, e fanno della società meridionale un qualcosa di troppo complesso per essere inquadrato in modelli rigidamente dicotomici.

PAOLO PEZZINO