

Il governo della città

di Claudio Bragaglio

Nella vicenda politica delle municipalità si sono saldati i tratti più originali di un sistema democratico diffuso. La città non si limita più ad essere – con un richiamo a Cattaneo – il «principio ideale delle storie italiane». Nell'ambito di una «Costituzione materiale», essa si è strutturata in termini di potere locale con specifiche identità politiche e classi dirigenti, formatesi nel rapporto tra istituzioni e sistema locale dei partiti.

Così per Brescia, dove la tradizione municipale si è storicamente connotata con originalità di esperienze e di personalità. Ma, da un decennio a questa parte, questo ciclo si è bruscamente interrotto, con una progressiva caduta delle espressioni di democrazia cittadina. Ed anche di classi dirigenti.

Il tempo politico si è fatto sempre più contratto e convulso e gli strappi leghisti operano in profondità in un tessuto civile, oltre che elettorale, particolarmente vulnerabile.

La crisi di «rappresentatività», la rottura dell'equilibrio tra partiti ed istituzioni, non potevano che tradursi in «crisi di governabilità». L'innovativo e coraggioso tentativo della Giunta Corsini si colloca sul difficile crinale che lascia alle spalle un vecchio sistema in crisi e guarda ad una forma di democrazia cittadina in grande misura da ricostruire su nuove basi.

Il peso della «crisi fiscale»

Il centralismo statale – nell'alimentare una logica oligarchica anche nel governo della spesa pubblica – ha determinato una progressiva espropriazione di cittadinanza politica. Sulle autonomie locali si scaricano il peso di un fallimento, il contraccolpo più insidioso della «crisi fiscale» del Welfare State.

La tensione sociale viene trasferita sui punti di congiunzione tra «mondi vitali» dei cittadini e le istituzioni locali. La «crisi fiscale» tende cioè a divaricare il rapporto tra cittadino e sistema delle autonomie locali; nel momento stesso in cui si frammenta nel localismo la sovranità popolare, mentre in precedenza essa si esprimeva attraverso il sistema dei partiti. Non mancano i segni inquietanti.

In questo orizzonte si esplicitano esponenzialmente la protesta, il corporativismo, ma non si esprime governo. Nel venir meno della funzione surrogatoria e di mediazione esercitata in passato dai partiti – investiti dalla questione morale – emerge l'intrinseca debolezza delle istituzioni. Una fragilità già presente nel disegno costituzionale, dopo l'assunzione dell'ordine del giorno «Perassi» (1946) che fissava la centralità delle assemblee, anche locali, quale cardine del sistema politico.

La questione del "governo della città" diventa quindi un passaggio centrale del disegno di riforma della politica e delle istituzioni. La rilegittimazione democratica deve partire dal sistema locale, con una modificazione rapida della legge elettorale, per invertire una logica centrifuga ed una frammentazione leghista sempre più incombibile.

La strada da percorrere, tra le due opzioni in campo nella commissione Ciaffi, è – auspicabilmente – quella di un sistema "monista", seppure corretto, in cui la sovranità si esprime con la elezione del governo locale (sindaco e maggioranza), una soluzione da preferire rispetto ad un sistema "dualista" esposto al rischio di una paralisi, nel possibile contrasto tra sindaco e Consiglio, entrambi – e separatamente – espressioni di sovranità popolare.

Gli statuti e l'autonomia

Innocenzo Gorlani (*Città & dintorni* n. 31/32) ricorda con realismo il rischio di una occasione perduta nella formazione degli statuti comunali. Ma – fiducioso – sottolinea la necessità di «spostare il baricentro dell'ordinamento dalla legge che disciplina in modo uniforme ed astratto le autonomie locali agli statuti degli enti locali».

Un tracciato su cui – oggi – è legittimo il dubbio. La crisi del governo locale si appunta sui cardini del sistema, più che negli ambiti autonomistici. L'autogoverno d'una città chiama in causa lo Stato prima dell'autonomia prima dello Statuto. E non è un paradosso, considerando che la legge 142, a soli due anni di vita, dimostra di essere una ambizione riformistica inappagata. La stagione degli statuti comunali – compreso quello bresciano – ha confini di innovazione molto delimitati. Inoltre, la cultura autonomistica là dove si esprime – come è avvenuto in Loggia – urta contro l'angustia censoria del Co.Re.Co.

Assessori esterni, difensore civico, referendum, voto ai residenti, comitato di valutazione per le nomine: sono segmenti di un mosaico che rimanda ad un ordinamento che includa il meccanismo di elezione diretta del governo locale. Il problema si rapporta quindi al quadro legislativo nazionale, né credo sia utilmente percorribile – come ritiene invece il costituzionalista A. Barbera – una strada che attribuisca alle Regioni la definizione dell'ordinamento degli enti locali.

Una idea di sistema istituzionale da ricostruire a partire dalla riforma delle autonomie locali. Quindi va ripensato il centro del sistema politico locale, la sua legittimazione, le sue funzioni.

Con la modifica del baricentro nel rapporto tra sindaco-Consiglio-cittadino, la legge 142 risulterà superata in parti qualificanti. Gli statuti dovranno poi essere ampiamente rivisitati. Si dimostra azzardata, quindi, l'enfasi che attribuiva alla 142 il significato di una "autentica rivoluzione", un "ribaltamento copernicano" (Guido Alpa).

Uno «Stato regionale»

La strategia autonomistica di riforma della politica presuppone un diverso equilibrio di poteri nel sistema istituzionale. Attenti all'esigenza di una aderenza storica si pone – dopo il fallimento delle attuali Regioni – l'esigenza di una fondazione regionalistica dello Stato, quale articolazione essenziale di un sistema delle autonomie locali. Uno Stato "Regionale" più che "Federale". In quan-

to è difficile individuare – anche osservando la storia di altri Paesi – un percorso costituzionale che approdi senza traumi ad uno Stato federale facendo leva sulla scomposizione dello Stato unitario. Con un certo fastidio colgo un eccesso di calcolo e di indulgenza lessicale, anche nel Pds, verso l'idea dello "Stato federale".

All'esaurimento della fase localistica dello sviluppo è necessario rispondere con governi regionali e locali, autorevoli e rappresentativi. Con uno "Stato regionale".

La "crisi di legittimazione" – tema ricorrente negli anni Settanta tra gli eredi della Scuola di Francoforte – rimane una equazione irrisolta se non viene ricomposta in via prioritaria la "crisi di governabilità".

Il percorso attraverso la riforma del sistema autonomistico è obbligato, anche se risulta evidente il rischio. L'impresa di una rilegittimazione del sistema democratico viene tentata nel momento in cui sul sistema autonomistico si abbatte la scure della "crisi fiscale dello Stato", la riduzione della spesa sociale.

Un rischio da correre semplicemente perché obbligato. Ma, seppure privo di alternative, esso va gestito con criteri di equità sociale, oggi disattesi.

La necessaria riforma elettorale

La riforma elettorale è una delle leve – necessaria anche se non sufficiente – per riformare alle radici il sistema dei partiti. Una riforma che ponga al centro la "questione morale", il rafforzamento e l'autonomia delle istituzioni.

Ma l'autoriforma dei partiti non potrà spingersi al di là di un richiamo etico se non muta – e duramente – il quadro delle "convenienze". Potrà infastidire l'accostamento – fatto a suo tempo da Schumpeter – tra "mercato economico" e "mercato politico", ma esso chiarisce efficacemente il senso della questione aperta. Solo modificando per via "elettorale" le regole del mercato politico, ovvero il quadro delle convenienze di potere, si indurrà un mutamento nei soggetti che in esso operano, anche sotto il profilo della moralità pubblica. Tra riforma politico-istituzionale e riforma morale vi sono discordanti scale temporali che vanno consapevolmente assunte e gestite e in prospettiva superate.

Vi è la necessità di praticare forme di alternabilità al governo fra le varie forze; in questo quadro la "cultura della coalizione" rimane fondamentale, ma essa è intesa non più come un sistema di aggregazione al centro, ma come una ricerca di aggregazione politica su opzioni contrapposte.

Solo un potere più diretto, a maggior ragione nella vita di una città, una "democrazia immediata" (Duverger), possono garantire un processo di legittimazione del potere locale.

Tale compito non può essere affidato ad una meccanica espressione della "società civile"; né attraverso una reinterpretazione moderna che subisca passivamente la logica delle lobbies. Per quanto grande la voragine che la politica ha saputo scavare sotto i propri piedi, l'acquisizione giusnaturalistica di una "teoria razionale dello Stato", del superamento dell'immediatezza dei conflitti e dei contrasti che compongono e dividono la società civile, è un punto irrinunciabile di una moderna democrazia.

Poco convincenti risultano i richiami strumentali ad una "società civile", evocata spesso come la maschera che copre una politica priva di volto e di identità. Richiami che risultano troppo contigui ad un "leghismo" che vuole prescindere dalla sfera della mediazione politica, che si pone come *alternativo alla politica*, più che come *una alternativa politica*.

Anche la realtà autonomistica ha di fronte il compito impegnativo di assicurare un passaggio dalla "democrazia dei partiti" ad una "democrazia delle istituzioni", attraverso una radicale riforma e limitazione di ruolo del sistema dei partiti politici. Fuori da questo percorso ci si espone al rischio di un collasso della democrazia, al trionfo di Leghe e lobbies. Bossi più Berlusconi.