

320, 945

1009392

RAFFAELE ROMANELLI

Il comando impossibile

Stato e società nell'Italia liberale



IL MULLINO

*Il comando impossibile:
la natura del progetto liberale di governo*

Avvertenza

I cinque capitoli di questo libro riprendono rispettivamente i seguenti saggi: *Il problema del potere locale dopo il 1865: auto-governo, finanze comunali, borghese*, in M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghese locali nell'Italia liberale*, Quaderni della Fondazione Basso, Milano, 1986; *Autogoverno, funzioni pubbliche, classi dirigenti locali. Un'indagine del 1869*, in «Passato e Presente», n. 4 (1983), pp. 35-83; *Alla ricerca di un corpo elettorale. La riforma del 1882 in Italia e il problema dell'allargamento del suffragio*, in P. Pombeni (a cura di), *La trasformazione politica nell'Europa liberale, 1870-1890*, Bologna, 1986; *Le regole del gioco. Note sull'impianto del sistema elettorale in Italia (1848-1895)*, in «Quaderni storici», n. 69 (1988), pp. 685-725; *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in «Quaderni storici», n. 18 (1971), pp. 763-834.

1. Nel tornante dell'unificazione italiana, quando il Mezzogiorno cade nelle loro mani, i dirigenti sardi sono costretti a constatare un netto contrasto tra gli strumenti e i fini della loro azione. Di fronte alle cose del Mezzogiorno, l'impressione, per molti sgradita, è quella di imporre la libertà con la forza delle armi. Il 2 agosto 1861 Massimo d'Azeglio scrive a Carlo Matteucci:

Noi siamo proceduti innanzi dicendo che i governi non consentiti dai popoli erano illegittimi [...]. A Napoli noi abbiamo altresì cacciato il Sovrano per istabilire un governo fondato sul consenso universale. Ma ci vogliono, e sembra che ciò non basti per contenere il regno, sessanta battaglioni; ed è notorio che, briganti o non briganti, niuno vuol saperne. Ma si dirà: e il suffragio universale? Io non so nulla di suffragio; ma so che al di qua del Tronto non sono necessari battaglioni, e che al di là sono necessari.

E dunque

la questione di tener Napoli dipende soprattutto dai Napoletani, salvo che noi volessimo per comodo nostro mutare i principi che abbiamo bandito prima [...] agli Italiani, che restando Italiani non volessero unirsi a noi, credo che non abbiamo il diritto di dare delle archibugiategate, salvo che si concedesse che per tagliar corto, noi adottiamo il principio in cui nome Bomba bombardava Palermo, Messina, etc.¹

Non si trattava dunque soltanto di «imporre l'unità alla parte più corrotta, più debole dell'Italia», come nel dicembre del 1860 Cavour aveva scritto al re, che si trovava

¹ M. d'Azeglio, *Scritti e discorsi politici*, III, p. 408.

a Napoli², ma anche di imporre la libertà, che è cosa diversa e più difficile. E poiché al Mezzogiorno — come alle altre province italiane, che del resto tutte liberamente vollero l'annessione — la scelta di non unirsi al Piemonte sembrò da allora preclusa, e poiché non si volle nemmeno in seguito cambiare le regole iniziali del gioco — «i principi che abbiamo bandito prima» —, il paradosso iniziale di quella «costrizione alla libertà» rimase a segnare, in forme e modi sempre più complessi, i rapporti tra governanti e governati, tra potere e libertà.

La costrizione alla libertà, all'autonomia («ti ordino di essere libero!»), è uno di quei comandi, impossibili ad eseguirsi, che nelle fiabe creano, o risolvono, situazioni paradossali alle quali solo l'eroe designato può sottrarsi. Nel campo delle relazioni umane, siffatte comunicazioni paradossali creano invece fenomeni di totale smarrimento: quando risulta impossibile sia sottrarsi che sottomettersi all'ordine, si determina una situazione di stallo, che è fonte di disturbi e difficilmente controllabile. Ma può avvenire che un «comando impossibile» costituisca il contenuto di un progetto di governo, e che la comunicazione paradosale, e lo spaesamento conseguente, riguardino intera una società? In questo caso, i momenti del comando e della libertà sono evidentemente termini di un processo storico, la formazione dello «stato moderno», e della «società moderna», che si definisce appunto nei modi in cui si coniugano il momento autoritativo, progettuale, dello stato, e il momento della libertà, dell'autonomia e del mercato. E non diversamente da quanto accade nelle favole o nei rapporti umani, anche in questo caso non esistono paradigmi univoci e sicuri da applicare, e in base ai quali possano essere diagnosticati i casi fisiologici e quelli patologici: le cose andranno ricostruite distinguendo, e

² «Sui mezzi — continuava Cavour — non vi è pure gran dubbio: la forza morale e se questa non basta la fisica», in *Il carteggio Cavour-Nigra dal 1858 al 1861*, IV, *La liberazione del Mezzogiorno*, a cura della R. Comm. editrice, Bologna, 1929, p. 292. Il corsivo è mio.

poi facendo dialogare, i linguaggi di riferimento e le concrete risultanze dell'indagine.

2. Il paradosso di un «comando impossibile» è nella natura stessa dello stato liberale. Alla base del tipo ideale «stato liberale» è infatti una assolutistica necessità di subordinare ogni articolazione della società alla propria *ratio* individualistica e alla propria sovranità giuridica, una necessità che viene poi ad essere negata dalla stessa natura liberale di quello stato, che idealizza la riduzione massima dell'autorità e dell'ingerenza di fronte alle autonomie sociali fino a fare del sistema di limiti e di equilibri tra autonomie il fondamento stesso della propria costituzione. Il concetto stesso di autonomia — al quale perciò i giuristi italiani del primo Novecento vorranno sostituire quello di «autarchia»³ — contiene già in nuce il problema, in quanto allude a un potere «originario» che lo stato liberale dovrà allo stesso momento investire e garantire. Completa poi questa opposizione il possibile contrasto tra la forma in cui avviene la sintesi politica degli interessi nella rappresentanza parlamentare censitaria e la sintesi degli interessi territoriali che viene affidata al sistema amministrativo⁴.

I modelli costituzionali europei offrivano la varia casistica dei modi, storicamente determinati, in cui queste autonomie venivano se non risolte, almeno trattate all'interno del sistema, e nel far proprio quel tipo ideale di stato, i liberali italiani vollero attenersi a quei modelli. Lo fecero peraltro in maniera che nessuno si è fin qui occupato di descrivere precisamente, per chiarirci ad esempio l'esatta natura di quel «mostruoso connubio» tra parla-

³ Per una cronologia cf. E. Gustapane, «Autarchia». *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 1 (1980), pp. 200-210.

⁴ Trovo estremamente chiara l'esposizione del problema in A. Porro, *Il fascismo di fronte a un problema istituzionale dello Stato liberale europeo: le autonomie locali*, in *Il fascismo e le autonomie locali*, a cura di S. Fontana, Bologna, 1973, pp. 157-167.

mentarismo all'inglese e accentramento alla francese denunciato da Jacini. Era infatti evidente quanto fosse difficile tradurre un modello intrinsecamente contraddittorio e storicamente composito in una realtà sociale a sua volta eterogenea e per tanti versi lontana da quella europea. Molto doveva dipendere dal grado di coerenza, di omogeneità delle autonomie con le regole del patto unitario. Se è vero che nello stato liberale le autonomie non possono non avere carattere *prestatale* — non sono cioè autonomie derivate, «autarchie» — potremmo anche dire che tutto doveva dipendere dalla misura in cui quel carattere *prestatale* si manifestava come *antistatale*: quella misura avrebbe detto se il comando impossibile era destinato a produrre la rottura del sistema.

Ora, rispetto a quelle esperienze europee, il primo progetto liberale italiano ebbe questo di peculiare, che la contraddizione si presentava in modo particolarmente acuto, fino al limite della negazione del sistema, per il modo assai rigido e netto in cui si sovrapposero il momento autoritario, statalistico (il momento del comando) e il messaggio di libertà ad esso affidato.

Vediamo dunque le componenti di questa contraddizione. L'accentuazione del momento dell'autorità è un tratto caratteristico dell'autocoscienza storica del paese. Assume anzi aspetto paradigmatico nella sistemazione data al nesso tra Italia liberale e fascismo, quando questo viene visto come rivelazione degli elementi illiberali di quella, o come degenerazione di un ordine liberale nel suo contrario. Sappiamo quanto sia stata necessaria alla coscienza etica del paese una lettura del fascismo che tutto lo risolve nel momento autoritativo, quale poi che fosse il suo valore euristico. Ma quella lettura non faceva che esaltare una opposizione sentita già dentro il regime liberale, e che ne sottolineava appunto i momenti di autorità. Erano di per sé momenti di qualità e incidenza diversa, che venivano come schiacciati sugli aspetti «repressivi», «difensivi», a danno di quelli «propositivi», «mobilitanti».

La repressione del brigantaggio e la sottomissione allo stato d'assedio nei primi anni postunitari sono state ad

esempio ritenute una deviazione dallo stato di diritto tanto più pericolosa in quanto avvenuta in aree dove già era debole la legalità e dove lo stato d'assedio doveva avere lo scopo ultimo di imporre appunto l'ordine della legge. A quella esperienza, e quindi alla repressione del dissenso politico e dell'opposizione sociale, è stata poi collegata tutta la successiva legislazione penale e dell'ordine pubblico, della quale è stata sottolineata l'applicazione assai fragile dei principi garantisti in tema di libertà personale e di diritti fondamentali⁵. Parallelamente, in questa visione la chiusura oligarchica del sistema si manifesterebbe nella restrizione del suffragio politico a una minoranza della popolazione, e poi nelle cautele conservatrici con cui secondo questa concezione si arriverebbe all'allargamento del 1882, cautele che appaiono quasi volte a tenere in uno stato di minorità la maggioranza della popolazione. Coerente con quella chiusura è poi l'adozione di un regime prefettizio «alla francese», impopolare fin dagli inizi, e del quale la storiografia ha tante volte mostrato l'oppressione esercitata alla periferia del sistema⁶. Mentre comuni e province sono così oggetto di pesanti controlli e inge-

⁵ Cfr. P. Barile, *La pubblica sicurezza, in Atti del congresso centenario del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1967, nonché G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967. Sono scritti di giuristi che riprendono una tradizione polemica di denuncia che risale all'epoca stessa della fondazione del sistema e che la storiografia recepisce a sua volta: cfr. R. Vivarelli, *Italia liberale e fascismo. Considerazioni su di una recente storia d'Italia* (1970), ora in *Il fallimento del liberalismo. Studi sulle origini del fascismo*, Bologna, 1981, in particolare pp. 29-40.

⁶ Tra i testi più noti della discussione svolta attorno al centenario dell'unificazione basti ricordare qui A. Caracciolo, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1960; E. Ragonieri, *Politica e amministrazione nello Stato unitario* (1960), e *Accentramento e autonomie nella storia dell'Italia unita* (1963), ora in *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Riccardi* (1859-1866), Milano, 1964; G. Asutti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, 1966. Ulteriori indicazioni bibliografiche in I. Zanni Rosiello (a cura di), *Gli apparati statali dall'Unità al fascismo*, Bologna, 1976.

renze, e tutto il sistema scolastico, sanitario, dei lavori pubblici, ecc. segue lo stesso modello centralistico, la pubblica amministrazione viene organizzata al suo interno secondo schemi gerarchici piramidali che lasciano ben scarsa autonomia ai suoi stessi agenti⁷, mentre verso l'esterno la fragilità delle garanzie offerte agli interessi sottoposti all'autorità dello stato sarà ritenuta, dall'opinione coeva come dalla storiografia successiva, uno dei limiti «tecnici» più gravi e problematici del liberalismo italiano⁸. Si è sedimentata così, attorno a questi temi, una visione del liberalismo che ha raggiunto il culmine durante il fascismo, quando da parte degli stessi liberali si definisce quella della Destra, «una forma di governo autoritario e perfino dispotico», che addirittura «ha sequestrato la libertà nella ristretta casta politica che partecipa effettivamente alla vita dello stato»⁹.

⁷ Per questi aspetti cfr. P. Calandra, *Storie dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978, e C. Mozzarelli e S. Nespor, *Il personale e le strutture amministrative*, in S. Cassese (a cura di), *L'amministrazione centrale*, Torino, 1984, pp. 31-299.

⁸ Il riferimento è ovviamente alle discussioni sul contenzioso amministrativo e alle battaglie per la «giustizia nell'amministrazione». Si noti che di entrambi i sistemi, quello del giudice unico e quello del tribunale amministrativo, si tende a sottolineare, nel dibattito coevo come in quello storiografico, la natura potenzialmente illiberale: nel primo, perché lascia privi di tutela gli interessi, nel secondo, perché li sottrae al giudice ordinario. Per una recente sistemazione del problema, cfr. B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985.

⁹ Così G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, Bari, 1945⁴, p. 345. Arricchito di nuove sensibilità e cautele, il giudizio è sostanzialmente confermato in anni più recenti. Così R. Vivarelli, *op. cit.*, pp. 75, 76, vede riflettersi nella politica di Giolitti «i limiti di tutto il liberalismo italiano; nel quale la fedeltà allo stato, cioè alle istituzioni create dal processo risorgimentale, e la contemporanea coscienza della fragile base su cui esso riposava nel paese, facevano sì che tutti i suoi rappresentanti, in ultima istanza e malgrado ogni loro particolare «programma», assumessero o fossero disposti ad assumere, al di sopra delle «parti», il ruolo di «grandi funzionari», cioè di capi dell'amministrazione regia, la cui preoccupazione fondamentale era proprio quella di assolvere una precisa funzione conservatrice, tenendo a freno il «paese reale». Opposto, per quanto attiene al ruolo dell'amministrazione, ma

A queste immagini d'«autoritarismo» possono essere ricollegati molti altri luoghi classici del dibattito storiografico sul periodo, dalla complessa questione del ruolo dello stato nella vita economica del paese a quella dei nessi tra politica e amministrazione, dall'ingerenza governativa nella vita politica all'ipertrofia burocratica, ecc. Argomenti tutti che andrebbero rivisitati contrapponendovi però l'altro ingrediente della difficile combinazione: il fatto che il progetto liberale aveva di mira una società plasmata sui moduli dottrinari del liberalismo *laissez-faire* e dell'individualismo volontaristico – moduli dunque assai contrastanti con l'immagine di un marcato autoritarismo statale. Quasi che si volesse affidare il futuro del paese alle virtù di una «mano invisibile» cominciando coll'armarla di tutto punto...

simmetrico rispetto al nostro tema, è il giudizio in sede politica, dove l'appiattimento dell'attività amministrativa sulle scarse funzioni repressive affidatele dalla tradizione polemica porta a svalutarne del tutto il ruolo a vantaggio del canale della rappresentanza. Per una recente esposizione di questa tesi, ancora più enfatica di quanto comunemente si legge, nelle opere politologiche sul periodo, si veda A. Mastropalo, *Sviluppo politico e parlamento nell'Italia liberale. Un'analisi a partire dai meccanismi della rappresentanza*, in «Passato e Presente», n. 12 (1986), pp. 29-91. Per l'a., l'espansione della macchina amministrativa era «un investimento più finalizzato – per la mentalità di chi lo compiva – alla tutela dell'ordine pubblico che non alla costruzione di un soggetto in grado di stimolare e accelerare la trasformazione del paese» (p. 30) cosicché, si domanda, «Di quali strumenti disponeva a questo punto l'Italia per rimontare il suo ritardo politico? Ragionando per esclusione, nel panorama sociale e politico risalta unicamente il parlamento» (p. 31). Al momento dell'ascesa al potere della Sinistra, «la costruzione della nazione non era stata neppure vagamente imbastita. L'abisso che separava Stato e società, che s'era scavato in quei primi quindici anni, era sotto gli occhi di tutti» (p. 46). In questo quadro, quella battaglia dall'Italia sembra all'a. «una «via» assai singolare, né stococentrica, né stococentrica. Mancava una società civile «forte», e mancando altresì una sfera politico-amministrativa ereditata dagli antichi regimi che potesse supplire alle sue insufficienze, la sua peculiarità e costituita nell'aver affidato la direzione dello sviluppo a una struttura di confine fra Stato e società, indubbiamente politica» (p. 33), cioè al parlamento.

Nessun dubbio infatti che le concezioni generali che ispiravano quel progetto di governo fossero di natura radicalmente liberale. Conviene sottolinearlo con una certa ampiezza. I principi della costituzione, e quindi anche le principali leggi e gli indirizzi di governo dopo l'unità vanno nel senso d'una netta liberalizzazione. Le istituzioni, modellate come è noto sull'esempio belga e sulla codificazione napoleonica, sono frutto di chiare finalità costituenti, che negano ogni sorta di fedeltà «dinastiche» al passato d'antico regime nonostante la continuità dell'impianto amministrativo. L'emergenza dell'unificazione congiura d'altra parte nell'imporre politiche economiche e finanziarie dominate da obiettivi di privatizzazione. Si vendono i beni ecclesiastici e demaniali, si aboliscono corporazioni e diritti collettivi, ci si rifiuta di far gestire dallo stato ferrovie e canali, si limitano al massimo i controlli sulle società per azioni, ecc. Ma è l'intero panorama giuridico ad essere dichiaratamente privatistico-individualistico: lo stesso diritto pubblico, che ha statuto accademico ancora incerto rispetto alla matrice romano-privatistica, secondo gli autori del tempo non deve avere altro compito oltre quello di garantire «la perfetta applicazione del diritto privato»¹⁰. I diritti garantiti dal sistema liberale sono essenzialmente diritti individuali di proprietà: è uno schema che nulla tende a concedere a sensibilità collettivistiche e sociali, come ci è noto dai dibattiti dottrinari e politici sulla proprietà, che toccherebbe poi agli storici sostanziare con analisi dei conflitti tra privati, e tra privati e interesse pubblico¹¹. La difesa della proprietà privata prevale anche di fronte a interessi sociali o produttivi che in altri paesi

¹⁰ La frase è nei *Principii di diritto amministrativo* di Giovanni Manna; cfr. G. Rebuffa, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna, 1981, p. 71.

¹¹ Sulla questione in generale dei rapporti tra diritto di proprietà e società borghese cfr. S. Kodota, *Il terribile diritto*, Bologna, 1981. Per le tematiche affiorate nel dibattito giuridico e politico in tema di proprietà collettive cfr. P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.

di sicura fede liberale tendono ad essere avvantaggiati. È il caso ad esempio della legislazione sulle miniere, che favorisce i proprietari del suolo contro gli stessi imprenditori. La stessa cosa avviene nel caso della legge sull'espropriazione per pubblica utilità, che pure ha grosso rilievo per i programmi di costruzione di strade e ferrovie. Nello stesso senso vanno viste le resistenze che impediscono di adottare provvedimenti che limitino la libertà d'azione degli industriali ritardando così rispetto ai casi europei la nascita della legislazione sociale: sono note le difficoltà incontrate dai cosiddetti socialisti della cattedra per l'eterodossia del loro interventismo di marca germanica.

La coerenza *laisser-faire* del progetto di governo italiano va infatti sottolineata proprio sullo sfondo degli altri casi europei, sia che questi abbiano *conservato* più a lungo di quanto non abbia fatto l'Italia istituti difensivi d'antico regime, fondendoli poi con nuove istanze sociali, come può dirsi del caso tedesco, sia che invece abbiano adottato precocemente un modello *laisser-faire* per arrivare subito a demistificarne la coerenza idealtipica e ad adottare politiche di intervento, come può dirsi per la cosiddetta «revolution in government» della Gran Bretagna degli anni Trenta-Quaranta. Rispetto a quelle esperienze, che ovunque danno un aspetto pragmatico e in certo senso incoerente al dogma del *laisser-faire*, anche il ben noto empirismo con cui Cavour lo applicava in Italia — e che Ferrara gli rimproverava — appare meno «peculiare» in se stesso. È piuttosto la costituzione — con il suo forte *appeal* ideologico — di una Società Adamo Smith in Italia ancora a metà degli anni Settanta del secolo a caratterizzare in maniera significativamente anacronistica il nesso tra cultura modernizzante e liberismo.

Certo, sarebbe da studiare il grado effettivo di diffusione e penetrazione di questa mentalità lungo tutto l'arco che collega la dottrina alla politica all'amministrazione periferica. Nonché attraverso il succedersi delle varie fasi dei decenni liberali, dato che la storiografia sul periodo, interessata soprattutto alla congiuntura che lega la fine dell'Ottocento ai primi del Novecento, ha messo in luce

piuttosto i complessi fenomeni di conservazione, di protezione del sociale che sembrano collegare le strutture tradizionali a quelle moderne e che confluiscono poi, in un intreccio tutt'altro che limpido, nel clima «autoritario» di fine secolo dove sembrano sommarsi svolta protezionistica, nuove vocazioni sociali, rivendicazioni socialiste e cattoliche, irrigidimento statualistico delle dottrine giuridiche, annuncio di esperimenti corporativi e burocratici, e così via¹². Proprio per fare un poco di chiarezza in quella congiuntura, e distinguere gli elementi arcaici da quelli moderni, per cogliere fino a che punto siamo in presenza di un superamento, di una crisi o involuzione che dir si voglia del modello «smithiano» dei primi anni, fino a che punto, ancora, si tratta del «movimento di ritorno» di una dialettica liberal-borghese¹³, sarebbe utile mettere meglio a fuoco il profilo del primo movimento, quello degli anni di fondazione del sistema che qui ci interessa. Sono convinto che studi più estesi e sistematici rivelerebbero larghe sovrapposizioni ideali, mostrando ad esempio, accanto alla «precoçità» di certe suggestioni interventistiche, anche la stabilità e longevità di un insieme di riferimenti concettuali liberistici che permearo di sé perfino le più esplicite argomentazioni protezionistiche, quando l'intervento dello stato è invocato per la necessità di ripristinare l'autoregolazione del mercato e del meccanismo sociale.

Come e quando questo modello «smithiano» entri in contraddizione col modulo «autoritario» risulta intanto più evidente se non ci limitiamo a sottolineare di quest'ultimo gli aspetti repressivi, «difensivi», ma ne mettiamo in evidenza quelli più aggressivi, più mobilitanti, e

¹² Per una brillante composizione in chiave di «nazionalismo corporativo» di questo crogiuolo di tendenze cfr. S. Lanaro, *Nozione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Venezia, 1979. Un più recente avvio di discussione nel campo istituzionale in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, 1986.

¹³ Parlando di movimento di ritorno voglio richiamare la natura del «doppio movimento» di C. Polanyi, *La grande trasformazione*, trad. it., Torino, 1974.

con ciò forziamo l'analisi a insistere meglio sui nessi, sui momenti di raccordo e gli scambi che connettono stato e società.

Bisogna infatti dire che su questo piano, sul piano non delle costruzioni ideologiche ma del loro concreto operare negli ordinamenti e nelle pratiche, sulle varie fasi, le articolazioni tecniche, i momenti intermedi dell'autoritarismo liberale l'attenzione è stata assai scarsa. E ciò perché è invece fortissima la tendenza a trovare le motivazioni di questi caratteri del liberalismo italiano nell'analisi dei rapporti di forza tra gruppi politici, e tra gruppi socio-economici e di classe. Credo che Antonio Gramsci non abbia fatto altro, in questo senso, che dare una lucida sistemazione ad argomenti polemici del tempo, e per i quali i caratteri accentratî-autoritari del liberalismo italiano escono dalla vittoria dei gruppi moderati sulle più avanzate correnti democratiche e popolari del Risorgimento, alla quale terrebbe dietro una volontà d'esclusione da parte dell'*élite* moderata di una potenziale classe politica, socialmente e politicamente antagonista. Del tutto complementare rispetto a questo è poi l'altro giudizio, che possiamo rappresentare nelle parole di Gaetano Salvemini, quando riprendendo gli argomenti del migliore meridionalismo ottocentesco considera l'adozione del sistema accentratî «una necessità assoluta» proprio in quanto consentiva alla fragile minoranza liberale di «tenere il paese»: «quella monarchia burocratica, rappresentativa, censitaria, era, un secolo fa, il solo ordinamento politico e amministrativo, con cui potesse essere soddisfatto in Italia il bisogno di indipendenza e di coesione nazionale»¹⁴.

La diversità e la complementarietà di queste valutazio-

¹⁴ Diversamente da quanto accadeva nell'Italia settentrionale e centrale, dove esisteva una florida borghesia «che era perfettamente capace di governare da sé gli enti locali» - così argomenta Salvemini - «nell'Italia meridionale i nuclei di borghesia fondataria e di piccola borghesia, prevalentemente intellettuale, che formavano il grosso del partito nazionale, si sentivano impotenti a tenere il paese con le loro sole forze, anche in un regime censitario. Questi nuclei, si dividevano in moderati e democratici, e i moderati dovevano mantenersi al potere

mi potrebbero essere chiarite solo analizzando l'articolarsi concreto dei rapporti sociali e di potere sul terreno loro proprio, che è costituito dalla rete di mediazioni che interessano l'amministrazione pubblica da un lato e la rappresentanza politica dall'altro, nonché, ovviamente, le reciproche relazioni tra le due strutture, che non sono risolvibili nella mera formula deprecatoria dell'«ingerenza». Quando infatti la storiografia insiste sui vari momenti d'autoritarismo del sistema liberale segnalandoceli come fattori di intrinseca debolezza, potenzialmente pericolosa per il sistema, stabilisce tra la forza dello stato e la «fragilità» della società civile un nesso di tipo elementare, ignaro di quelle complesse mediazioni, che corrisponde sì agli schemi concettuali del modello liberale ma non certo al suo concreto operare storico¹⁵.

3. Prima ancora dell'unificazione — dunque ancora prima che s'imponga la questione del Mezzogiorno — la

contro i gruppi borbonici, ai quali aderivano larghe zone della proprietà fondiaria, e contro i gruppi democratici, ai quali aderiva buona parte della borghesia intellettuale, mentre il clero rimaneva quasi tutto fedele al partito borbonico, e mentre i contadini sfuggivano alla leva e si davano al brigantaggio [...]. In queste condizioni, la minoranza nazionale nel Mezzogiorno poteva mantenersi al potere solamente se un aiuto esterno fosse intervenuto a rafforzarla». Questo aiuto fu rappresentato, secondo Salvemini, da «una gerarchia di funzionari, indipendenti dalle popolazioni locali, mandati dal nord ad inquadrare, disciplinare, dominare quelle popolazioni, e assicurare su di esse il governo della minoranza nazionale moderata», cf. G. Salvemini, *Il Risorgimento italiano*, ora in *Scritti sul Risorgimento italiano*, a cura di P. Pieri e C. Pischcheda, Milano, 1961, pp. 432-433.

¹⁵ La consapevolezza di queste complessità induce da tempo i giuristi più interessati alle tematiche del periodo liberale a insistere sulla necessità di portare «sempre più direttamente al centro dell'indagine storica la pubblica amministrazione, come fenomeno organizzativo della vita dello stato e della società» (così R. Ruffilli, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, in «Quaderni storici», n. 18 (1971), pp. 699-730). Per una discussione in questa chiave dei tratti dello stato liberale italiano cf., dello stesso Ruffilli, *Lo Stato liberale in Italia*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico», quaderno n. 5 (*Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale*), a cura di R. Lill e N. Matteucci, Bologna, 1980, pp. 485-506.

costante denuncia della lentezza, dell'atonia, dell'immobilità che sembra caratterizzare la società suggerisce di avviare autoritativamente processi di sviluppo sociale e civile. L'impronta paternalistica della monarchia amministrativa si estende ai progetti di governo pensati con mentalità schiettamente liberal-constituzionale. Nel presentare il famoso schema del '59 che poi darà il profilo al sistema amministrativo dei decenni liberali, Rattazzi difende la scelta del sistema preferenziale spiegando che «il governo siede per mezzo dei suoi delegati a capo delle province e del comune meno per frenarvi che per favorirvi lo svolgimento delle libertà nelle condizioni della legge, meno per farvi sentire la mano dell'autorità centrale che per farvi apprezzare il vantaggio di averla vicina pronta e competente»¹⁶. Ai governatori e agli intendenti, dice ancora Rattazzi, spetterà «di rialzare le depresse speranze, di assodare la fede nel diritto e nella libertà», di rafforzare l'azione sociale pubblica e privata, e non «negarla, soffocarla ed impigliarla a profitto esclusivo dell'azione governativa»¹⁷.

Quanto alla privata iniziativa economica, era forse necessario l'aiuto dello stato per promuoverla e sostenerla, se è vero che nella nota disputa sulle ragioni e funzioni del ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, perfino Francesco Ferrara ebbe a sostenere l'opportunità di creare un centro che estirpasse il passato «protezionista e regolamentario», un ministero per la libertà economica che imponendosi ai baroni del feudalesimo burocratico insegnasse ai ministri a... lasciar passare!¹⁸

Evidentemente, la fase militare e la conquista del Mezzogiorno danno coloritura assai meno benevola a questo paternalismo amministrativo. Ma è un fatto che, superato il primo momento militare, l'immagine della forza statale portatrice di dominio «repressivo» nell'interesse dell'oligarchia moderata trova scarsi riscontri negli

¹⁶ Citato da P. Calandra, *op. cit.*, p. 37.

¹⁷ *Ibidem*, p. 42.

¹⁸ Citato anche questo *ibidem*, p. 18, con la consueta mancanza di indicazione delle fonti che purtroppo caratterizza tutta l'opera.

equilibri postunitari. Di fatto, di fronte all'autorità dello stato non sta tanto una «società che preme», quanto società tra loro assai diverse, le une estranee, ostili ed «apatiche», che «non ne vogliono sapere» — per usare l'espressione di d'Azeglio — ed altre che si muovono, come da tempo si muovono le cose nel «triangolo» economico più avanzato, in aree della Toscana e dell'Italia centrale, o ancora in alcuni circoli di interessi transnazionali di vecchia consuetudine; sono realtà che si muovono con scarsa sintonia con la dimensione statale-nazionale che va formandosi, e mostrano scarso entusiasmo per l'energia politica nazionale del momento, che eventualmente inclinano a sfruttare per i propri interessi finanziari. Il liberalismo di questi ceti dirigenti regionali, la loro difesa delle autonomie, ha anche questa faccia: una «estraneità» alle ragioni dello stato, che forse anch'essa ne costituisce la debolezza e ne sollecita la forza.

Certo è che la ricerca suggerisce che in quella fase «lo stato», e per esso la dirigenza liberale che ne occupava i comandi, utilizzò tutti gli strumenti d'impulso che la tradizione assolutistica e francese gli consegnava piuttosto per stimolare che non per deprimere energie «modernizzanti». Le prove sono molte e insistenti, ed emergono non appena si guardino non tanto i testi della polemica postunitaria ma gli scritti amministrativi e d'archivio, che s'incaricano di dare concretezza all'immagine encomiastica della missione maieutica dello stato. Non abbiamo una storia dell'Istituto prefettizio, una descrizione del suo funzionamento in una o più prefetture, ma studi parziali o spaccati occasionali mostrano quanto fosse notevole l'attivismo dei funzionari di prefettura nel sollecitare, stimolare, imporre¹⁹. È del resto facilmente comprensibile come la funzione storica primaria del sistema prefettizio non fosse quella di combattere l'opposizione o di reprimere l'anomia sociale, ma quella di sorreggere lo sforzo com-

¹⁹ Per l'eccezionale attività di un prefetto di valore cfr. L. Gambi, *Le «statistiche» di un prefetto del regno*, in *L'indagine sociale nell'unità-citazione italiana*, in «Quaderni storici», n. 45 (1980).

pletivo di tutta la politica economica, tributaria e dei lavori pubblici, culturale e scolastica, militare, ecc., che era diretta a unificare il paese, a «fare degli Italiani un solo popolo». Se l'improvviso allargamento del regno e la crudeltà della conquista dava allo strumento prefettizio caratteri assai più duri di quanto non dovesse essere nel vecchio paternalismo sardo, il fine funzionale rimaneva il medesimo. E solo a questo fine nazionalizzante era concepibile il proposito di «educare a forza»²⁰ gli italiani, e perciò che ogni scuola, ogni ospedale, ogni istituto di credito d'Italia dovesse esser governato dalle stesse regole uniformi e sottoposto a controllo di agenti del governo: in altre parole, pensare che i processi di pubblicizzazione, di razionalizzazione, di modernizzazione fossero assunti in proprio dallo stato.

Come avremo modo di vedere più avanti, per gli stessi motivi il bilancio di ogni comune doveva a termini di legge comprendere alcune spese obbligatorie, che erano necessarie alla «modernità»: per costruire le strade, le scuole, i cimiteri, ecc. Salvo che poi, in omaggio al principio d'autonomia, mancavano gli strumenti per intervenire nei confronti delle amministrazioni inadempienti, che avevano tutte le possibilità di orientare diversamente le loro spese. Ma che gli interventi non fossero diretti tanto a ridurre spazi di libertà, quanto a crearli, nel contempo sollecitando comportamenti coerenti con un moderno regime liberale, molti altri sondaggi lo potrebbero confermare. Lo ha confermato ad esempio l'analisi degli sforzi in largo senso «statistici» — cioè di indagine, raccolta di dati e d'informazioni — che vede impegnato lo stato della

²⁰ Così Luigi Luzzatti nel 1877: «La borghesia italiana non deve dimenticare che ad un solo patto essa potrà dirigere il movimento politico e sociale del nostro paese, ed è promuoverlo con infinito amore e con fina sapienza il progresso morale ed intellettuale delle moltitudini [...]. Non dimentichiamo che questi bambini scalzi ed ignoranti che corrono per le vie delle nostre città, sono rudimenti e germi di futuri sovrani; conviene educarli a forza prima che il suffragio universale li collochi sul trono» (cito da A. Salvemini, *I modelli toscani e la classe dirigente italiana (1859-1876)*, Firenze, 1965, p. 247).

Destra in misura e maniere tutt'affatto singolari, e nei quali è apparso chiaro che con la richiesta di informazioni vengono dal centro messaggi classificatori che sono già essi stessi, e in molti casi del tutto esplicitamente, forme di intervento-sollecitazione. Esplicita è la funzione svolta nel sistema scolastico nazionale dagli ispettori: «conoscenza e controllo son funzioni parallele e collegate, nell'ambito di una difficile modernizzazione», ha scritto al riguardo Paolo Macry, «balza agli occhi che è nel Mezzogiorno che si insiste su compiti pedagogici e promozionali [...] Gli ispettori che giungono al Sud hanno funzioni poco meno che esecutive»²¹.

Si guardi, ancora, a quanto si muove nel campo delle «opere pie», uno dei settori nei quali lo stato liberale in via di principio si era preclusa nel 1862 ogni ingerenza nell'autonomia dei privati. Eppure anche qui, a scorrere la massiccia documentazione amministrativa, si può rilevare un costante sforzo da parte dei prefeti di provocare processi di trasformazione, di laicizzazione delle singole istituzioni²². O ancora si pensi al ruolo svolto dall'esercizio regio in molti processi sociali che si legano all'affermazio-

²¹ P. Macry, *La questione scolastica: controllo, conoscenza, consenso (1860-1872)*, *ibidem*, pp. 867-893. Le frasi citate sono alle pp. 872 e 874, dove si documenta la consapevolezza da parte degli organi governativi della loro funzione d'impulso nel promuovere una scolarizzazione spesso duramente osteggiata, e non solamente nel Mezzogiorno: «è necessario — riferisce ad esempio il Consiglio superiore di Torino — vedere, parlare, persuadere, convincere, minacciare talvolta, udire le difficoltà, aiutare a superarle».

²² S. Sepe, *Stato e opere pie: la beneficenza pubblica da Minghetti a Depretis (1873-1878)*, in «Quaderni sardi di storia», n. 4 (luglio 1984-giugno 1985), pp. 179-204, documenta la larga autonomia che la legge del 1862 lasciava alle opere pie e, in questo quadro scoraggiante, i tentativi fatti in sede ministeriale per avviare processi di conoscenza-controllo. Un sondaggio da me fatto sul fondo conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato mi conferma gli sforzi fatti anche in sede locale per indurre le amministrazioni dei vari enti ad operare in modo «moderno» pur nel rispetto degli statuti di fondazione, ad esempio istituendo asili infantili e opere socialmente ed economicamente utili. Di questa vicenda, peraltro ancora tutta da indagare, fanno parte anche le discusse trasformazioni dei monti frumentari.

ne dell'universo borghese: nell'indirizzare risorse, ad esempio, dato il rilievo della spesa pubblica militare, anche in sede locale, oppure nel sostenere alcuni fondamentali processi di socializzazione e di nazionalizzazione, quali quelli connessi con l'istruzione obbligatoriamente impartita alle reclute (che poi a sua volta dopo il 1882 consentì l'accesso all'elettorato), o alla stessa struttura dei reparti, notoriamente concepita in modo tale da mescolare e «italianizzare» truppe di diversa provenienza regionale. Sono processi anch'essi poco conosciuti, ma che configurano un intervento sul «fronte interno» di natura ben diversa da quello, più noto, di repressione nei conflitti sociali.

Intervento dello stato nei processi sociali: potrebbe esser utile rileggere alla luce di queste suggestioni le stesse annose polemiche — significativamente convergenti, e sovrapposte — sull'«ipertrofia burocratica» o sull'«ingerenza» governativa nella vita politica, o di quella politica nell'amministrazione. Vista la difficoltà, e più ancora l'irrelevanza analitica, di ogni calcolo volto ad accertare se davvero la burocrazia fosse eccedente²³, vista l'indeterminatezza con la quale si parla dei nessi tra politica e amministrazione — un tema, questo, che invece ben varrebbe analizzare con strumenti adeguati —, ci si deve domandare se quelle polemiche non segnalino anche una più generale e generica sensibilità alla crescente invadenza dell'amministrazione nella vita sociale e specificamente nei fenomeni di «terziarizzazione» dei ceti medi, quelli che i contemporanei chiamavano, deprecando, «impiegomania». Ciò che sarebbe «esorbitante» insomma non sarebbe il peso degli apparati, ma il ruolo da loro svolto nei processi di mobilitazione.

Quanto al giudizio comune — anch'esso risalente direttamente dalle polemiche del tempo, da quelle di un Tajani a quelle di un Salvemini, e mai rivisitato dagli sto-

²³ Per una impostazione del problema cfr. S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*, Milano, 1971.

rici in sede critica e documentaria²⁴ — per il quale i governi liberali praticavano un'ingerenza estesa e arrogante nelle elezioni, in attesa che qualche ricerca ce ne dica il fondamento, ci si può domandare se almeno certi aspetti del fenomeno non facciano parte del consapevole tentativo di attivare dall'alto i processi decisionali tipici e necessari del regime costituzionale rappresentativo. I procedimenti della rappresentanza non si limitano al puro momento elettorale — quello che solamente ha interessato la storiografia —, ma riguardano un iter complesso di procedure, che vanno dalla compilazione delle liste alla scelta dei candidati alla campagna elettorale al voto. A quali punti del processo, in che misura e direzione le autorità intervenissero la polemica non ci dice, ma le sollecitazioni fatte dalle autorità locali per la compilazione delle liste e di converso ai pubblici dipendenti perché vi si iscrivessero e poi andassero a votare, oppure gli inviti a costituire i comitati elettorali, e a sostenere il «candidato governativo», non sembrano volti tanto ad alterare la regolarità del processo quanto a sollecitarne la dinamica, laddove, per inesperienza di «partiti», di spontanee mobilitazioni civili quei processi fossero carenti. Che poi ciò avvenisse a favore dell'indirizzo politico del governo e dei suoi candidati sembra del tutto naturale, dato che la tradizionale configurazione *ancien régime* dell'impiego statale e la stessa debole distinzione tra governo e pubblica amministrazione rendono ovvio che gli impiegati stiano «dalla parte del governo» in una cantesa nella quale il governo agisce come una parte in campo, come un «partito governativo», così appunto si diceva, che offre al paese la sua proposta politica, proposta che del resto vuole identificarsi con il consolidamento del sistema.

4. È proprio di fronte al vasto campo di queste politiche d'impulso che si pone il problema di percorrere i

²⁴ Si vedano nello stesso senso del testo le considerazioni di A. Aquarone, *Accentramento e prefetti nei primi anni dell'Unità*, ora in *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli, 1972, pp. 166-168.

canali dell'effettiva comunicazione tra il centro e la periferia del sistema, tra «lo stato» e «le società». Qui hanno concreta articolazione i paradossi dell'autoritarismo liberale quali risultano da quella contrapposizione elementare, «primaria», di stato e società che il discorso storiografico ha tratto dall'impostazione stessa del progetto liberale originario. Si noti questo punto. Mentre la storiografia sulle istituzioni di antico regime per un verso, e l'analisi dell'amministrazione contemporanea per l'altro hanno sempre più chiaro che «le relazioni centro-periferia, lungi dall'essere un rapporto dicotomico, si svolgono al contrario in quello che è stato definito [...] un "ambiente affollato"»²⁵, questa consapevolezza ha influenzato in misura assai minore la storiografia sull'Italia liberale. E ciò non a caso, secondo noi. Il ceto dirigente liberale costruì effettivamente il suo progetto di governo su di una concezione dicotomica, che lo vedeva opposto ad una società da educare e conquistare, e seppè trasmettere quella concezione culturalmente elevata all'operare della burocrazia periferica. Fu dunque quello il *linguaggio* del rapporto centro-periferia, e ad esso la storiografia tenderà a rimanere fedele almeno fino a che durerà la sua dipendenza dalle autorappresentazioni e dai dibattiti del tempo²⁶.

Il discorso vale per gran parte dei messaggi che vengono scambiati tra «stato» e «società» nei decenni liberali, e in particolar modo per quelli che riguardano in maniera più astratta e universale i problemi dell'autorità e della libertà, della forza e del consenso. Qui gli scambi semantici, le distorsioni di prospettiva provocano nel lettore dei documenti lo spaesamento che appunto deriva da un fascio di comunicazioni paradossali. È quanto accade ad esempio di fronte al rapporto tra stato e autonomie

²⁵ B. Dente, *Soggetti e poteri*, in Istituto per la Scienza dell'amministrazione pubblica, «Archivio», n. 5, n. 2, *Le relazioni centro-periferia*, I, p. 24.

²⁶ Sui quali si veda ora P. Costa, *Lo stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Otto e Novecento*, Milano, 1986.

locali, dove all'opposizione concettuale di fondo si univa un bagaglio di riferimenti storici — quello ad esempio che faceva parlare di «libertà comunali» — che di per sé erano del tutto anacronistici, conosciuti solo da una parte del paese e riprodotti attraverso stilemi letterari non sempre espliciti, ma che costituivano messaggi in codice lanciati in situazioni determinate da forze politiche determinate. È chiaro che solo decifrando quei messaggi sul fronte «altro» dei riferimenti concettuali e storici e conoscendo nello stesso tempo la sostanza dei conflitti locali da cui emanano diviene possibile valutare la posta in gioco: ad esempio la carica antistatale della rivendicazione d'autonomia e dunque la natura dialettica tra autonomie negate o concesse dallo stato.

Accade così che l'opposizione teorica tra autorità e libertà che dà origine al comando impossibile si ritrovi senza apparenti mediazioni nel discorso ad esempio di quegli osservatori, o di quei funzionari periferici secondo i quali nel Mezzogiorno l'offerta del decentramento da parte dello stato che segue la «conquista regia» equivale a una dichiarazione di debolezza che libera, e legittima, il privilegio di forze ostili allo stato. Anche qui, soltanto decodificando il discorso e analizzando la natura e i percorsi specifici delle aggregazioni sociali chiamate in causa, dei conflitti e delle loro ideologie si potrebbe risolvere l'apparente paradosso.

Ma così è tutte le volte che il discorso riguarda il confine tra stato e società, tra pubblico e privato, e ancora tra autorità e autonomia, tra centro e periferia del sistema. Quando ad esempio si parla delle forme della rappresentanza, sia politica che amministrativa, oppure dei meccanismi della mediazione burocratico-politica (il ruolo del prefetto, del deputato), o ancora dei modi dell'aggregazione politica (i «partiti»), viene allora in discussione il valore da attribuire ai rapporti diretti, privati e personali tra i singoli nel quadro degli ordinamenti. Quali istituzioni rappresentano meglio le relazioni primarie che sono a base del regime liberale, i comuni piccoli, i collegi uninominali, oppure i grandi comuni urbani, i

collegi plurinominali a scrutinio di lista? È più opportuno che il prefetto presieda la giunta provinciale, dove può contrattare direttamente le politiche da seguire nei confronti dei comuni, oppure che ne rimanga fuori, per esercitare il controllo in maniera più obiettiva, lontano da pressioni politiche? Sono queste alcune delle questioni esaminate più avanti che possono essere riassunte in un solo interrogativo: dove si trova la migliore corrispondenza tra modelli sociologici, e istituzionali, e realtà locali specifiche? Quali sono gli ordinamenti nei quali può identificarsi il soggetto dell'innovazione liberale, il notabile, il cittadino, il borghese?

Ci pare che la domanda abbia più di un nesso con un'altra ben nota questione relativa anch'essa al rapporto che si stabilì nella prima fase unitaria tra stato e società: quella degli effetti delle politiche d'intervento statale nell'economia sul profilo dei soggetti sociali. Si pensi alla notissima discussione che dopo l'unità, più ancora dopo il '66 e il '70, accompagnò lo «smarrimento» sulle condizioni del paese. Si ripensi al lamento di un Villari o di un Ferrara sull'«atonìa», sulla debolezza del paese e delle sue classi dirigenti, e in particolare a quanto si dice in quegli anni sul significato e gli effetti del nuovo forzato «statalismo» nell'economia, quando si osserva che l'impulso che viene dalla politica «modernizzante» dello stato italiano finisce coll'avere effetti deprimenti su molte attività private: i grandi lavori pubblici e in genere l'estensione dei bilanci e del debito pubblico fanno crescere le tasse e deprimono il risparmio e l'investimento. I titoli pubblici, o quelli delle società ferroviarie garantiti dallo stato diventano presto un investimento sicuro preferibile all'investimento produttivo. L'iniziativa imprenditoriale ne viene scoraggiata. Questo almeno dicevano i contemporanei, meno capaci degli storici di cogliere gli elementi propulsivi di lungo periodo che si nascondevano in quella politica, e attenti soprattutto a segnalare un cambiamento di clima, i mutamenti «antropologici» che seguivano i giorni eroici del Risorgimento.

Anche la storia culturale o letteraria ha insistito sul

collo di autoimmagine che seguì l'unificazione²⁷. Ma qui ci interessa precisamente quella parte della polemica che riguarda una lamentata distorsione di soggetti sociali rispetto ad attese (e modelli idealtipici) connessa precisamente con l'accentuata funzione svolta dallo stato. L'immagine di uno stato onnipotente diventa presto familiare, ossessiva, e si sovrappone a quella dello stato di antico regime, di cui del resto l'Italia ha ereditato molte strutture amministrative. Come si è detto, nessun parametro consente di qualificare oggettivamente ipertrofica la burocrazia statale. Eppure nel 1870 De Sanctis poteva scrivere che «la burocrazia interessava alla conservazione dello stato la borghesia, che si dava alla caccia degli impiegati e, centralizzando gli affari, sopprimeva ogni libertà e movimento locale e teneva nella sua dipendenza province e comuni»²⁸. E molti anni dopo, alla chiusura del ciclo liberale Pietro Gobetti poteva affermare che «in Italia il problema della burocrazia non è più solubile dal momento che per fare gli Italiani abbiamo dovuto farli impiegati, e abbiamo abolito il brigantaggio soltanto trasportandolo a Roma»²⁹. Tra i giudizi di un Ferrara o di un De Sanctis e quello di Gobetti si collocano i decenni della nascita e del consolidamento di uno stato liberal-borghese nel quale evidentemente lo sviluppo economico e civile, e il rafforzamento dello stato, con una «razionale» burocratizzazione dei processi sociali, o con una crescita «patologica» del ceto impiegatizio sono fenomeni che tendono a confondersi e a sovrapporsi sullo sfondo di processi di sviluppo e di persistenze del passato strettamente intrecciati.

Alle distorsioni prospettiche che ne derivano appaiono allora anche la risoluzione dei rapporti tra stato, economia e politica, e più in generale dell'intero campo degli istituti della rappresentanza e dei fenomeni dello scambio

²⁷ Si vedano ad esempio le pagine iniziali di A. Asor Rosa, *La cultura*, in *Storia d'Italia*, IV, *Dall'Unità a oggi*, Torino, 1975, II.

²⁸ F. De Sanctis, *Storia della letteratura italiana*, Bari, 1954, II, p. 405.

²⁹ P. Gobetti, *La rivoluzione liberale*, Torino, 1948, p. 167.

politico, nella categoria dell'«affarismo», o del «parlamentarismo», in relazione anche in questo caso ai «macroimpulsi» provenienti dallo stato.

Sono tutti momenti, come è noto, ai quali è stato addebitato un ruolo importante nella definitiva «fuoriuscita dal sistema», anche se non sono mai stati chiariti i meccanismi del processo. In realtà non esiste un punto critico definito, un momento certo di fuoriuscita dal sistema nelle contraddizioni intrinseche allo stato liberale. I gradi e l'intensità delle contraddizioni variano nei diversi casi storici e andranno misurati attraverso una molteplicità di fattori. Oltre all'intensità del potere esercitato sulla società, occorrerà conoscere i suoi *strumenti*, che possono essere più o meno coerenti con le finalità liberal-garantiste del sistema: è evidente per esempio che il massimo di autorità negli ordinamenti può accompagnarsi a gradi diversi di responsabilità, con risultati del tutto difforni. Esiste cioè un momento tecnico, quello degli ordinamenti, da indagare lungo tutto l'arco che lega i modelli culturali e costituzionali alla pratica amministrativa periferica, secondo quanto si diceva. Ma poi andrà valutata la forza e la maturità delle autonomie sociali, e soprattutto la loro coerenza con il sistema nazionale; occorrerà vedere cioè se il potere che esse rivendicano di fronte allo stato è più o meno compatibile con le premesse individualistico-volontaristiche da cui parte lo stato liberale (non è questa forse l'essenza del dibattito sulle autonomie italiane?). E occorrerà conoscere i meccanismi concreti in cui s'articolarono le relazioni tra poteri e autonomie, a seconda della loro reciproca distanza, della natura, dello spessore e complessità delle mediazioni; a seconda dei soggetti nei quali nelle singole situazioni si incarnano le funzioni «pubbliche», politiche, e quelle «private» e «di parte». Ancora, contenteranno in questi processi i tempi e la durata dei fenomeni: per riprendere l'immagine iniziale, un secco imperativo di libertà può sollecitare ad un agire autonomo, mentre una tutela prolungata può diventare paralizzante, o innescare processi diversi: a volte, come scrive Polányi, il ritmo dei mutamenti è determinante nel definire la loro direzione...

Il paradosso del comando impossibile non può dunque essere *risolto*, proprio in quanto si colloca alla radice stessa dello stato liberale, ne costituisce forse l'essenza. Ma deve essere *dichiarato*, dissolto nelle sue componenti. Al di là del linguaggio che oppone stato e società, occorrerà ritrovare la complessità delle articolazioni di collegamento, là dove si svolge l'effettiva dialettica tra i due termini. È questa forse la lezione «hegeliana» di Gramsci che più attende di essere sviluppata³⁰. È comunque sul terreno accidentato delle intrecciate relazioni tra pubblico e privato che lo stato liberale gioca le sue carte, fino a trovare il suo punto di rottura, quello che lo risolve non nelle sue componenti «autoritarie» e di classe, ma nella più generale crisi che investe lo «stato moderno» all'alba del Novecento³¹.

I Il problema del potere locale dopo il 1865

Sappiamo ancora ben poco dei modi in cui gli ordinamenti unitari hanno plasmato la società italiana dell'Ottocento: di come la periferia del nuovo stato abbia assorbito le sollecitazioni provenienti dal centro, e abbia a sua volta contribuito a delineare il profilo complessivo dello stato. Gli studi sugli ordinamenti amministrativi, interessati soprattutto a illustrare la genesi politica dell'assetto del 1865, ci hanno consegnato l'immagine ormai familiare di un sistema fortemente *accentrato*, oggetto di ripetute critiche e rivendicazioni che dal dibattito politico si sono direttamente trasferite nel campo storiografico. Quale che sia il giudizio da formulare sul carattere accentratore degli ordinamenti amministrativi — più o meno severo, più o meno comprensivo e storicizzante —, ciò che tutt'ora rimane in ombra sono i nessi tra le complessive finalità della pressione esercitata dal centro, gli strumenti messi in opera, e quindi la sua efficacia, da valutarsi attraverso il dialogo che concretamente si stabilì tra centro e periferia del sistema.

Non sarebbe certo sufficiente affermare — per ciò che riguarda le finalità del controllo centrale — che anche nel caso italiano, come in tutti i processi di formazione degli stati europei, l'estensione del controllo centrale rispondeva ai fini di integrazione, unificazione e mobilitazione della periferia¹. Lo stato liberale è per sua stessa natura il più lontano dall'aperta adozione di simili istanze dirigitri-

³⁰ Mi riferisco al particolare rilievo che nel discutere i nessi tra egemonia e dominio Gramsci attribuisce alla dialettica tra stato e società civile come momenti entrambi sovrastrutturali. Per questa lettura, e per la derivazione da Hegel, cfr. N. Bobbio, *Gramsci e la concezione della società civile*, Milano, 1976.

³¹ Cfr. in questo senso R. Ruffilli, *La crisi dello Stato*, Bologna, 1979.

¹ Per l'impostazione del problema cfr. ad esempio S. Tarrow, *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e Francia*, Bologna, 1979.

che, alla cui natura, peraltro, sarebbe d'ostacolo l'esilità dei suoi apparati; tanto più quindi il grado reale d'accettamento dei suoi ordinamenti amministrativi risulta affinato alla rete complessa degli scambi che corrono ai vari livelli tra centro e periferia secondo un sistema di variabili anche teoricamente difficili da classificare². Così è per lo stato italiano e per gli ordinamenti sortiti dalla legge del 1865 nei quali i concetti di «autonomia», di «accettazione» e di «decentramento» — da allora al centro della discussione — si distribuiscono di fatto in un sistema complesso, in cui entrano in gioco il numero, la dimensione e i reciproci rapporti degli enti locali, la composizione dei loro organi di governo, i criteri della loro nomina e del loro funzionamento — quindi l'area sociale dotata di rappresentanza —, l'ampiezza e l'intensità delle loro attribuzioni, e ancora l'intensità e la natura dei controlli e dei vincoli a cui erano sottoposti, il tipo di autorità che vi era investita ai vari livelli, ecc.

La stessa cornice istituzionale in cui inquadrare l'intera materia non è ben definita e definibile, e certo non può esser limitata alla legge comunale e provinciale, della quale peraltro solo alcune parti sembrano aver attirato l'attenzione degli storici. Vi sono innanzi tutto le leggi, e quindi i progetti e gli interventi che investono l'intera materia «provinciale e comunale». Principali tra questi, dopo la legge del '65, sono i disegni di legge governativi, come quello presentato da Lanza, ministro dell'Interno e presidente del Consiglio, nel marzo del 1870 e poi di nuovo nel dicembre del 1871, e l'altro presentato da Nicotera nel dicembre del 1876, dopo gli studi effettuati da una apposita commissione insediata il 30 marzo dal nuovo governo Depretis. Di iniziativa parlamentare è invece il progetto presentato già nel gennaio 1866 da Pianciani. Oggetto in quel medesimo periodo di dibattiti privati ma di vasta risonanza politica sono le proposte formulate dal

² Cfr. ad esempio B. Dente, *Gli obiettivi del controllo centrale. Per un'analisi comparata delle relazioni tra centro e periferia*, in «Rivista italiana di scienza politica», XIII (1983), n. 3, pp. 379-412.

gruppo di parlamentari presieduti da Ponza di San Martino e da Jacini alla fine del 1870, che a loro volta provarono la nomina di una commissione governativa sull'argomento³.

A siffatte proposte si fa in genere riferimento parlando di «decentramento» e di «autonomia»; il loro intento dichiarato era infatti quello di ampliare le autonomie locali e/o di decentrare alcune funzioni statali. Ma insieme a quelle v'è un secondo campo di norme da considerare che non riguarda espressamente la legge comunale e provinciale, ma piuttosto l'amministrazione centrale, che nelle sue articolazioni locali — prefetture, viceprefetture, e a partire dal 1869, intendenze di finanza — costituiva l'anello di congiunzione tra centro e periferia. Qui si misurava l'intensità dei controlli, e perciò l'ampiezza dell'autonomia. Essenziali dunque per il dibattito sul decentramento sono i disegni di legge riguardanti l'ordinamento prefettizio — un tema, peraltro, del quale qui non potremo occuparci —, come quello presentato il 26 gennaio 1866 dal ministro dell'Interno Chiaves per la soppressione delle sottoprefetture, che fu poi votato da un solo ramo del parlamento, o come l'altro, presentato il 6 febbraio 1868 da Cadorna sull'amministrazione centrale e provinciale

³ I ddI presentati da Lanza recano il titolo *Modificazione alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865*, rispettivamente presentati alla Camera il 7 marzo 1870 (Atti Parlamentari [d'ora in poi A.P.], Legisl. X, sess. 2a n. 12) e il 1° dicembre 1871 (Legisl. XI, sess. 2a n. 18 bis). Negli stessi giorni Lanza aveva presentato anche i ddI su *Riordinamento dell'amministrazione delle province e dei circondari* (7 marzo 1870, n. 13) e *Riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato, delle province e dei circondari* (1° dicembre 1871, n. 18). Per il progetto Pianciani vedi *Dell'amministrazione comunale e provinciale* (Legisl. IX, sess. 1a, pres. alla Camera il 25 gennaio 1866, n. 80). Per il progetto presentato da Nicotera vedi *Riforma alla legge comunale e provinciale* (Legisl. XIII, sess. 1a, pres. alla Camera il 7 dicembre 1876, n. 33). Le riunioni del gruppo Ponza-Jacini sono descritte da A. Berselli, *La destra storica dopo l'Unità. Italia legale e Italia reale*, Bologna, 1965, II, pp. 4 ss. Cfr. anche S. Jacini Jr., *Un conservatore rurale della nuova Italia*, Bari, 1926, II, pp. 54 ss. Il programma è pubblicato anche in S.

dello stato⁴. Quest'ultimo, lungamente discusso dalla Camera, ruotava intorno ad una riforma cara a Cadorna e riguardava il coordinamento attorno alle prefetture degli uffici periferici di tutti i dicasteri, cioè i poteri reali del prefetto che nel sistema italiano — dove quel coordinamento mancava — erano assai minori che non nell'ordinamento francese⁵. Collegato poi all'altro suo progetto di riordino dell'amministrazione provinciale e comunale nonché ad un terzo sullo stato degli impiegati civili, seguì, presentato da Lanza il 7 marzo 1870, un nuovo disegno di legge sull'amministrazione provinciale e circondariale⁶.

Fallito il disegno di Cadorna, i prefetti continuarono ad avere in loro potere, com'egli disse, «tutto, meno i tre quarti di tutto»⁷. Fu però varata per decreto l'istituzione degli intendenti di finanza, che era stata proposta in connessione col progetto Cadorna. Gli intendenti di finanza realizzavano, ma per la sola parte finanziaria, la concentrazione di funzioni in un unico funzionario periferico che si era tentato di ottenere attraverso il prefetto. Inutile di-

re che l'ordinamento finanziario costituisce un'altra materia fondamentale per la storia del potere locale. Siamo in un periodo in cui si cerca di dare un assetto organico alle finanze, mentre l'aumento della spesa, del deficit e del prelievo muta continuamente i termini della questione. Ne vengono evidentemente investiti i rapporti tra tipi di prelievo, e dunque tra erario, finanza locale e controlli sulla spesa, problemi che costituiscono l'essenza dell'autonomia locale. Fanno dunque parte della storia del potere locale non solo gli interventi sui sistemi di contabilità comunale, ma anche quelli riguardanti i vincoli posti alla spesa e l'area d'imposizione concessa agli enti locali. Di contro all'ideale «autonomistico» da alcuni coltivato d'una separazione totale tra fiscalità statale e locale, si sviluppa una vicenda complessa e assai mutevole di rapporti tra le rispettive sfere e il loro sovrapporsi, una vicenda anche qui fatta di progetti, commissioni di studio, decreti e leggi che l'analisi della materia non può ignorare.

Di quest'ultima materia ci occuperemo qui in modo particolare. Cercando però di inserirla nel complesso delle questioni ad essa collegate, ci si accorge che i vari campi normativi hanno in parte storie separate, che a loro volta rinviano ad altri collegamenti con materie limitrofe e che in parte si intrecciano e si condizionano reciprocamente. Il fatto ad esempio che la più importante discussione del periodo sul tema del decentramento si sviluppasse nell'ambito del dibattito sul progetto Cadorna che riguardava l'amministrazione prefettizia non è senza conseguenze: da lì nasce probabilmente la ripetuta contrapposizione tra un decentramento «burocratico» — che si sarebbe realizzato con la razionalizzazione del potere prefettizio — e un decentramento «istituzionale», che è evidentemente tutt'altra cosa. Fu comunque nel corso di quel dibattito che la Camera sollevò lo svolgimento di una indagine sulle possibilità di attuare un maggiore decentramento. Svoltata poi dal ministro Cantelli all'inizio del 1869, quell'indagine fu indirizzata a prefetti e deputazioni provinciali, ai quali furono sottoposti quattro quesiti su temi vitali per l'auto-

Jacini, *La riforma dello Stato e il problema regionale*, a cura di F. Traniello, Brescia, 1968. Della commissione governativa fanno cenno A. Berselli, *op. cit.*, pp. 63 e 69 e S. Jacini Jr., *Un conservatore*, cit., p. 49.

⁴ Il dcll Chiaves si intitolava *Soppressione delle sottoprefetture e di alcune questure, ed altre disposizioni di ordine amministrativo* (Legisl. IX, sess. 1a, pres. al Senato il 26 gennaio 1866, n. 14); quello di Cadorna *Riordinamento dell'amministrazione centrale* (Legisl. X, sess. 1a, pres. alla Camera l'8 febbraio 1868, n. 163). La discussione in aula si svolse dall'8 dicembre 1868 al 13 aprile 1869 e comprese anche il dcll presentato dal ministro delle Finanze Cambry Digny, *Concentramento in un solo ufficio provinciale dei servizi pubblici e delle amministrazioni dipendenti dal dicastero delle Finanze* (pres. alla Camera il 18 aprile 1868, n. 186). Sull'argomento si veda R.C. Friedl, *The Italian Prefects: a Study in Administrative Politics* (1963), trad. it., Milano, 1967, pp. 86 e 93 ss.

Sulla discussione politica: A. Berselli, *op. cit.*, pp. 10 ss.

⁵ Oltre alle pagine citate dell'opera di R.C. Friedl, cfr. su questo punto S. Tarrow, *op. cit.*, pp. 50-52.

⁶ Si veda nota 4.

⁷ Citato da R.C. Friedl, *op. cit.*, p. 89.

nomia locale e strettamente collegati alla nostra materia: l'estensione dell'elettorato amministrativo, l'elektività del sindaco, l'aggregazione dei comuni minori, la presidenza della deputazione provinciale⁸.

L'operato della commissione nominata da Depretis nel '76 fu a sua volta condizionato dai lavori di un'altra commissione, nominata questa nel marzo del 1870, che doveva studiare la complessiva riforma delle finanze locali ed era ancora all'opera sei anni dopo. Ubaldo Peruzzi, che della commissione del '76 era relatore, lamentò che la commissione avesse dovuto escludere dai propri lavori la materia finanziaria, ch'essa riteneva invece parte fondamentale della questione del decentramento, e limitarsi a proporre un progetto parziale, incentrato su problemi politico-costituzionali; in attesa che la prima commissione, della quale era relatore il conte Pallieri, terminasse i suoi lavori, Peruzzi dichiarava a sua volta che la sua commissione era pronta a riprendere i lavori per completare l'esame dell'intera questione⁹.

Siffatte commissioni tra campi normativamente distinti possono a volte aiutare a spiegare molte situazioni di stallo, come certo fu per molti anni quella riguardante la materia comunale e provinciale. Ma soprattutto, il gioco dei reciproci riferimenti e il confronto tra le diverse storie legislative consente di cogliere i termini di un'evoluzione della materia che rivela di non essere affatto uniformemente bloccata per tutto il periodo dalle medesime contraddizioni, o dalla medesima «volontà politica» che contraddistinsero la soluzione del 1865.

Studiando la prima fase costituente, gli storici hanno sottolineato il contrasto tra l'opinione in senso lato «decentralista», propria di tutto lo schieramento liberale, e la

⁸ Le risposte ai quesiti sono esaminate in dettaglio nel cap. seguente.

⁹ La relazione Peruzzi è pubblicata di seguito alla presentazione del ministro del progetto di riforma Nicotera già citato.

soluzione legislativa accentrata, e l'hanno correttamente spiegato col riferimento all'emergenza politica di quella fase e alla necessità di stabilire un saldo controllo politico e sociale sulle province annesse. La spiegazione ricalea quelle offerte dagli stessi protagonisti che negli anni seguenti, fatta l'apologia del primo accentramento, proponevano poi di riformarlo, tra l'altro sostenendo che le ragioni che ne avevano giustificato l'adozione erano state superate nella pratica stessa dei primi anni di vita unitaria. Il superamento della fase dell'emergenza, il graduale normalizzarsi della situazione, la prova nel complesso buona fatta dagli ordinamenti, erano le prime argomentazioni comunemente adottate dai riformatori nel proporre il decentramento. Tra questi vanno posti in prima fila i responsabili diretti della politica interna italiana, sotto la Destra prima e sotto la Sinistra poi, che non sarebbe del tutto sensato ritenere responsabili di «resistenze» alle riforme; come sarebbe poco convincente, per spiegare l'insuccesso dei vari progetti di riforma, accusare gli uomini di destra di preclusioni ideologiche di tipo «centralistico», così sembrerebbe poco rispondente ai fatti l'idea corrente che il primo Depretis abbia scientemente «insabbiato» i progetti di riforma per lo spirito intrinsecamente conservatore delle sue maggioranze.

Diverse e più complesse sono evidentemente le ragioni della mancata riforma del sistema. E noi crediamo che esse possano emergere se si volge lo sguardo alle articolazioni tecnico-amministrative chiamate in causa dalle varie proposte riformatrici e dagli interventi legislativi minori del periodo «post-costituente», quello che abbraccia il periodo che va dal 1865 alle prime esperienze di governo della sinistra. Solo così al posto della contrapposizione «bloccata» tra centralismo e autonomie si potrà collocare una *vicenda*, che — speriamo di mostrarlo — fa riferimento al profilo dei gruppi sociali chiamati in causa, alle concrete esperienze della vita unitaria, all'evolversi delle diverse concezioni politiche e delle diverse strategie di crescita del paese.

Un pregiudizio anticentralistico

A prima vista, la vita politica dell'Italia liberale sembra davvero dominata da un «pregiudizio anticentralistico». Fin dall'indomani dell'approvazione della legge del 1865 la parola d'ordine fu di concedere maggiore autonomia agli enti locali, principalmente ai comuni. Su questa linea si posero i governi per primi, anche se a volte si ha l'impressione che cedessero senza troppa convinzione al pregiudizio generale. Nel discorso della corona del marzo 1867, ad esempio, la maggior autonomia è concepita nel quadro di una razionalizzazione degli ordinamenti che pure comprende il rafforzamento dell'autorità centrale:

Il mio Governo, disse il re, presenterà alle vostre deliberazioni un disegno compiuto di riordinamento amministrativo, che fortifichi ad un tempo la libertà e l'autorità [...]. Mentre la Provincia ed il Comune potranno atteggiarsi e muoversi sempre più liberi nella sfera delle loro attribuzioni, si deve raccogliere nelle mani del Capo della Provincia una maggior somma di facoltà governative¹⁰.

Su questa via si sarebbe mosso lo sfortunato progetto di Cadorna, nonché quello di Lanza, per il quale la legge del 1865 era già «una delle più liberali d'Europa»: la completa «emancipazione» del comune e della provincia che si sarebbe ottenuta con l'elettività dei rispettivi organi direttivi «non possono disgiungersi da un Governo fortemente costituito e universalmente rispettato»¹¹.

L'indagine nel frattempo disposta dal ministro Cantelli su sollecitazione della Camera aveva una inclinazione autonomistica fin troppo aperta della quale tennero conto gli interpellati: per dare esecuzione al voto parlamentare, che auspicava «di attribuire una più completa autonomia ai comuni e alle province», il ministro chiedeva «fino a qual punto possa esplicitarsi l'autonomia dei comuni e del-

¹⁰ Citato da A. Berselli, *op. cit.*, p. 9.

¹¹ Dalla presentazione di Lanza al suo progetto n. 12, *Modificazione*, cit.

le province, senza togliere forza all'ingerenza delle autorità governative»¹². A realizzare finalità simili si dichiarava poi rivolto il progetto del '76: alla commissione nominata nel marzo era stato richiesto di proporre

quelle riforme che possono condurre al maggiore, più pronto, semplice e libero sviluppo della vita amministrativa delle province e dei comuni nei rapporti della loro costituzione, dei loro poteri, diritti ed obblighi e delle limitazioni, che nell'interesse generale dello stato possa riconoscersi indispensabile di appor- tare in qualche caso alla loro connaturale libertà di azione, senza offendere l'autonomia di cui devono fruire¹³.

Ad una apposita sottocommissione di tre membri fu poi affidato l'incarico di riferire in modo particolare sul «decentramento amministrativo»: in quest'opera avrebbe dovuto esser loro di conforto «il pensiero di affrettare il razionale progressivo svolgimento della autonomia dei comuni e delle province, la quale è ormai universalmente riconosciuta, come indispensabile elemento della loro prosperità, e senza di cui mal potrebbero quegli enti rispondere alla loro missione nello Stato moderno»¹⁴. Ne fu relatore Pianciani, il primo presentatore di un progetto di riforma alla legge del 1865, oramai deputato della maggioranza.

Si dovrebbe infatti aggiungere che ancora più decise sostenitrici del decentramento erano state fino ad allora le opposizioni, anche se non necessariamente le opposizioni

¹² All'esame dell'indagine è dedicato, più avanti, l'intero II cap.

¹³ Il decreto è citato in apertura della relazione Peruzzi citata in precedenza.

¹⁴ Dalla lettera inviata ai sottocommissari, citata nella loro relazione, a sua volta pubblicata in appendice alla relazione Peruzzi. Il relatore Pianciani, che figura tra gli invitati alle riunioni del gruppo Ponziacini, era autore tra l'altro di un volume, *Dell'amministrazione italiana*, in cui sosteneva la totale responsabilità personale degli impiegati come base di una più completa autonomia. Con lui si dichiarava d'accordo Angelo Marscotti (*La riforma al Municipio italiano e al sistema fiscale*, in «Nuova Antologia», II s., XI (1978), vol. VII, f. VIII, pp. 823-846).

di sinistra: è noto che la proposta per certi versi più «radicale» del periodo, quella formulata da Ponza e Jacini, aveva avuto l'appoggio di esponenti di diversa collocazione politica¹⁵.

Ma quali erano i comuni punti di riferimento di questo generale favore per il decentramento e l'autonomia locale? Possiamo anche non considerarne qui la versione estrema a sfondo regionalistico, come quella appunto di Ponza e Jacini, che per questo suo aspetto era destinata a suscitare interventi soprattutto sui grandi temi di ordine politico-costituzionale¹⁶. In realtà essa aveva in comune con tutta l'opinione «decentralistica» il fatto di concentrare l'attenzione sul profilo istituzionale delle rappresentanze locali. Qui infatti l'ordinamento del 1865 appariva più vistosamente accentratò: la ristrettezza dell'elettorato, la nomina regia del sindaco, la presidenza della deputazione provinciale riservata al prefetto, le difficoltà poste alle convocazioni straordinarie dei consigli, la durata limitata delle loro sessioni e la scarsa pubblicità dei lavori, tutti questi erano segni di una «diffidenza» verso la periferia, di una necessità di «dominio» da parte del centro che da tutti era ritenuta eccessiva. Su questi punti — e particolarmente sui più rilevanti: elettività del sindaco e del presidente della deputazione provinciale, allargamento del suffragio — l'opinione liberale rimase costante e tendenzialmente unanime.

Ora è da notare che alla base di questo generale favore per l'autogoverno locale non è tanto da porsi un sentimento «democratico» — nei più, di orientamento liberale conservatore, assente del tutto — quanto la dottrina visiva di una ideale completa *separazione* delle sfere di competenza tra stato e comuni per la quale la prima doveva comprendere gli interessi generali e politici, la seconda quelli particolari e amministrativi. Le varie posizioni — anche tra loro antitetiche — entro questo comune orientamento

¹⁵ Cf. A. Berselli, *op. cit.*, p. 45 e nota 100.

¹⁶ Sull'argomento cfr. R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, 1971.

mento si differenziavano intanto sulle soluzioni da adottare per ciò che riguardava gli inevitabili punti di raccordo, di interferenza, di sovrapposizione tra le due sfere. Ed è qui che si possono cominciare a differenziare le varie opinioni, e per dar corpo poi agli interessi «particolari» e a quelli «generali».

Si guardi ad esempio al ben noto problema del duplice carattere locale e statale degli organi locali, il sindaco e il presidente della deputazione provinciale. Chiedere l'ellettività delle due cariche poneva il problema del corretto adempimento delle funzioni pubbliche che l'ordinamento affidava loro: al sindaco, nella sua qualità di ufficiale governativo, e al presidente della deputazione, alla quale la legge del 1865 assegnava la tutela sui comuni. Entrambi i progetti governativi qui considerati, quello di Lanza e quello di Nicotera, erano su questo punto liberali, giacché rendevano elettive le due cariche, senonché Lanza sottraeva loro ogni funzione statale stabilendo che il sindaco elettivo cessasse di essere funzionario del governo (le funzioni passando ad appositi funzionari di circondario) e che la tutela sui comuni, sottratta al presidente della provincia, fosse trasferita al prefetto. Il progetto Nicotera invece manteneva la doppia funzione agli organi divenuti elettivi mentre sottraeva al controllo provinciale le sole deliberazioni sui comuni maggiori. Erano queste le due soluzioni estreme che possiamo trovare in tutto il dibattito del tempo ed è chiaro che esse incarnavano due interpretazioni antitetiche del «decentralismo»: la prima (la separazione delle funzioni), che compare assai più raramente, avrebbe tolto al sistema i suoi più discussi gangli di collegamento tra centro e periferia immaginando una totale separazione di autonomie e di controlli, e in questo senso si può dire che fosse insieme la più genuinamente liberale e la più diffidente verso le *élites* locali, mentre la seconda testimonianza di una sia pur cauta apertura di credito verso quelle *élites*.

Ed è questo evidentemente il problema che la classe dirigente liberale si trovava di fronte nel momento in cui progettava di rimuovere i segni più appariscenti della ini-

ziale sua esigenza di controllare la periferia: il problema di valutare correttamente il profilo sociale delle classi dirigenti locali. L'ideale della separazione non solo ipotizzava una perfetta consonanza tra gli orientamenti «amministrativi» e quelli «politici» della classe dirigente, tra il suo volto provinciale e la sua espressione nazionale, ma manteneva una concezione per la quale l'amministrazione locale era momento di pura autoamministrazione degli interessi, associazione come di natura patrimoniale e privatistica che riguardava i soli contribuenti, se non i gruppi particolari di contribuenti di volta in volta coinvolti. Le testimonianze di questo modo di sentire sono numerose ed esplicite, e l'inchiesta del '69 rivela quanto fossero diffuse; è interessante notare che nel 1872 Leopoldo Franchetti, non ancora indagatore dei mali del Mezzogiorno, intendeva applicare così rigorosamente questa concezione patrimoniale da proporre per i comuni rurali italiani un sistema di tipo inglese classico, nel quale mancava il momento generale e sintetico della rappresentanza comunale e in cui si avevano invece tributi locali distinti e finalizzati che venivano di volta in volta amministrati dai consigli formati dai rispettivi contribuenti¹⁷.

Tra i momenti più qualificanti dei programmi decentralistici è l'allargamento del suffragio quello che meglio fa emergere la forza di questa concezione patrimoniale degli enti locali. L'obiettivo principale delle richieste di allargamento era di rendere più rappresentative le magistrature locali vincendo l'astensionismo e in genere sollecitando la partecipazione degli interessati. Ciò significava nella gran parte dei casi raggiungere una migliore aderenza dei corpi

¹⁷ L. Franchetti, *Dell'ordinamento interno dei comuni rurali in Italia*, Firenze, 1872. Quasi interamente dedicato alla descrizione del sistema inglese, l'opuscolo concludeva poi, alle pp. 64-72, suggerendo anche per l'Italia un sistema di decentramento in cui «ogni interesse collettivo locale abbia la sua amministrazione ed i suoi amministratori speciali, assolutamente divisi dagli altri, come si conviene all'amministrazione ed agli amministratori di una società la quale abbia per oggetto esclusivo il promuovere quel dato interesse» (pp. 64-65).

elettivi ai profili della possibilità: a questo fine era diretta la richiesta pressoché unanime di estendere il voto alla proprietà non rappresentata, come quella di cui erano titolari i minori, le donne, gli enti morali, ecc., o l'altra, di facilitare l'esercizio del voto plurimo¹⁸. E quando, come in molti casi, si chiedeva invece un suffragio più esteso, o universale addirittura, si accompagnava spesso la proposta con l'altra, di restringere contemporaneamente l'elettorato passivo in senso censitario, quasi a voler realizzare per questa via un regime autenticamente «notabile» a larga base.

In un modo o nell'altro, si cercava di adattare il suffragio alle articolazioni della società civile così da stimolare una maggiore partecipazione elettorale e soprattutto da ricalcare l'esistente gerarchia sociale. Inutile dire che ciascuna soluzione risentiva delle particolari condizioni sociali e storiche da cui veniva proposta. La prospettiva toscana era ingenuamente esplicita in Franchetti, ad esempio:

Ben s'intende che un ordinamento informato a questi principi presuppone che gran parte degli uomini che popolano le campagne d'Italia siano in tal condizione sociale, da poter contribuire alle spese comuni e dai miglioramenti del Comune ri-

¹⁸ Il che sarebbe avvenuto, secondo le proposte della relazione Peruzzi, ammettendo il voto per invio di scheda sigillata; il medesimo sistema era proposto per consentire il voto alle donne evitando la loro presenza ai seggi. «Poiché nelle presenti condizioni — si legge nella relazione, alla p. 15 — sarebbe difficile che molte donne si inducessero ad intervenire personalmente alle adunanze elettorali, viene proposto che esse siano abilitate ad inviare le loro schede sigillate in un involo sul quale appongano la loro firma autenticata [...] La commissione propone di attribuire questa facoltà, oltre che alle donne, agli elettori che giustifichino di essere impediti da malattia ed a quelli i quali, essendo elettori in più comuni, desiderano, come per legge vigente ne hanno il diritto, ma non la possibilità nel maggior numero dei casi, di concorrere alle elezioni anche nei comuni ove non dimorano». Per il ripetersi di proposte simili si vedano più avanti pp. 89 ss. e, per il voto femminile, M. Bigaran, *Progetti e dibattiti parlamentari sul suffragio femminile: da Peruzzi a Giolitti*, in «Rivista di storia contemporanea», XIV (1985), n. 1, pp. 50-82, alle pp. 55-59.

sentire real vantaggio. Se in ogni provincia non vi fossero che pochi grandi proprietari e, sotto di questi, una folla di lavoratori proletari salariati alla giornata, la libertà comunale non sarebbe possibile. Bisogna che ognuno di coloro che hanno a deliberare su gli affari del Comune sia interessato a quelli: cioè dal buono o cattivo andamento loro riceva vantaggio o danno; bisogna dunque che sia proprietario di terra o capitalista, o, se non proprietario, che abbia gl'interessi medesimi di un proprietario, come sono i contadini mezzaioli della nostra Toscana o i fittauoli a lungo termine¹⁹.

L'Italia era molto più tenacemente eterogenea di quanto non pensasse allora Franchetti, e a diffondere i rapporti sociali della sua Toscana non sarebbe bastata, com'egli sperava, la vendita dei beni ecclesiastici²⁰. Ciò che rendeva impossibile un accordo sulle riforme era una differenza di linguaggio, di concetti, dietro la quale c'era non solo una divergenza d'opinioni circa la fisionomia delle diverse *élites* locali, ma realtà sociali così eterogenee che nessuna legge avrebbe potuto sintetizzare.

Corollario costante delle varie proposte era allora l'introduzione d'un sistema differenziato al posto di quello uniforme del 1865. Ma le differenziazioni che venivano suggerite non potevano che basarsi su grezze variabili d'insieme — come quella ormai invalsa, di tipo censuario, che calcolava l'ammontare della popolazione accentrata e di quella sparsa²¹ — che ancora non consentivano di formalizzare le differenti esperienze alle quali i vari proprietari facevano riferimento. La distinzione tra comuni *mag-*

¹⁹ L. Franchetti, *op. cit.*, pp. 70-71. Il corsivo è mio.

²⁰ Franchetti infatti così commentava: «Grazie al cielo, questa classe esiste in Italia, e va ogni giorno crescendo di numero per la rivoluzione economica, cui accennava il Sella in Parlamento pochi mesi fa, cagionata dalla vendita dei beni demaniali ed ecclesiastici, e per gli effetti meno rapidi, non però meno sicuri, della nostra legge sulle successioni» (*ibidem*, p. 71).

²¹ Sul contenuto e le implicazioni di questo criterio cfr. P. Villani, *Gruppi sociali e classe dirigente all'indomani dell'Unità*, in *Soria d'Italia*, Annali, I, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, 1978, pp. 88-84 ss.

giori e *minori* era infatti generalmente intesa come distinzione tra comuni culturalmente e sociologicamente «urbani» e comuni «rurali»: ma le cifre certo non davano conto dei diversi tipi d'aggregazione sociale, in specie delle differenze tra Nord e Sud, e tanta era l'incertezza sul significato da attribuire alla distinzione che essa poteva portare a proporre la concessione d'una autonomia maggiore ora ai comuni maggiori ora a quelli minori. Nei primi, dove più ricca ed evoluta era la vita politico-culturale, gli organi di stampa, i partiti, l'intellettualità stessa davano da soli la garanzia d'esercitare quel controllo sugli amministratori che invece sarebbe mancato nei piccoli centri, dove tra l'altro «le più frequenti e strette relazioni di dipendenze e clientela, e il timore di inimicizie, trattengono i più dal farne uso». Così, per fare un solo esempio, recitava la presentazione del progetto Nicotera, che infatti sottoponeva a tutela solo i comuni minori²²; criticandolo su questo punto, e chiedendo per i comuni maggiori il controllo del parlamento, Salandra ammoniva: «giova persuadersi, che sui grandi comuni nulla possono autorità e rappresentanze locali, troppo deboli, troppo vicine, troppo investite da quella varia e potente vita cittadina»²³.

La tematica del «piccolo/grande», «rurale/urbano» nei rapporti socio-politici merita ben altra attenzione, e conviene in questa sede trascurarla²⁴. Ci basti aver sottolineato come le varie proposte riformatrici vadano lette e comprese sullo sfondo di una serie implicita di riferimenti a realtà sociali eterogenee, poco conosciute, che mal dialogavano tra di loro. Nel complesso, ciò che ne usciva stavolta era l'originaria concezione dottrinarla del decentramento come autoamministrazione senza interferenze ester-

²² A. P. 3 della citata presentazione al progetto di riforma n. 33.

²³ A. Salandra, *Il nordiamamento delle finanze comunali*, in «Nuova Antologia», II s., XIII (1878), vol. XI, f. XIV, p. 659.

²⁴ Ho cercato di fornire qualche spunto sul tema in *La nazione e il campanile. Il dibattito attorno alle dimensioni dello scambio politico nell'Italia liberale*, in F. Andreucci e A. Pescarolo (a cura di), *Gli spazi del potere*, Firenze, 1989, pp. 184-191.

ne d'un «universo proprietario» assunto a modello di relazioni sociali e virtualmente omogeneo ai fondamenti dello stato nazionale.

Via via che si sedimentavano le esperienze e si precisava la conoscenza del paese — il caso di Franchetti e di Sonnino è in questo senso emblematico — venne perciò alla luce una nuova perplessità sull'opportunità di accentuare l'autonomia degli enti locali e in alcuni il sospetto che per certi versi l'autonomia concessa fosse già eccessiva. Che ci fossero voci d'orientamento «statalistico», contrarie alla concessione di libertà «eccessive», è ben noto, ma esse riguardavano — nel tornante dell'unificazione — i pericoli che si temevano per l'unità nazionale, mentre gli strali lanciati più tardi contro il «pregiudizio della libertà» — si pensi in questo senso a un Turillo²⁵ — vengono in genere riposti nell'armamentario d'una opposizione di destra conservatrice quasi estranea alla dialettica politica del tempo, o destinata a rifluirvi più tardi, in chiave nazionalistica. Ci si accorge invece che sono molto diffusi nell'opinione del tempo motivi che riguardano nel complesso l'immaritura del paese a ricevere nuove concessioni d'autonomia, la povertà delle sue articolazioni civili, sociali, economiche, l'incompetenza del personale amministrativo periferico, l'esperienza — infine — delle prime amministrazioni unitarie, che se non avevano fatto tenere per l'unità nazionale non avevano però dato sempre prova di perfetta omogeneità con l'orientamento della classe dirigente nazionale. Temi che richiedevano di porre in modo diverso l'intera questione del decentramento e dell'autonomia comunale.

È senz'altro significativa a questo proposito la sorte toccata all'indagine del 1869, che quei temi aveva abbondantemente sollevato, e che non fu mai utilizzata, nonostante che i risultati fossero stati riassunti e commentati

²⁵ Che appunto intitolava «Di alcuni pregiudizi italiani sull'ordinamento dello Stato» il I cap. del suo *Governo e governati in Italia*, Bologna, 1882.

quell'anno stesso sull'autorevole «Rivista amministrativa del Regno»²⁶. Non ne fecero cenno, nel presentare i loro progetti, né Lanza né, più tardi, Nicotera, mentre Annibale Marazio, nel riferire alla Camera sul progetto Nicotera dichiarò che la giunta aveva condotto «uno studio accurato» delle risposte alla circolare Canelli e pubblicò tra gli allegati una sorta di statistica sintetica e del tutto insignificante delle risposte, delle quali non teneva peraltro alcun conto²⁷.

Se ne lamentava in uno dei suoi primi numeri «La Rassegna Settimanale»: il ministro dichiarava la riforma generalmente sentita come necessaria, ma della cosa non forniva altra documentazione se non delle risposte «non del tutto favorevoli al suo assunto». «È vizio nostro ormai antico il prescindere dallo studio dei fatti», aggiungeva il periodico; d'accordo, quindi, sugli intenti liberali del progetto, ma si vorrebbe conoscere meglio la realtà, seguendo le buone regole del «metodo induttivo»²⁸.

Il richiamo al metodo dell'indagine da parte della «Rassegna» va visto come un segno che l'atmosfera culturale di quegli anni era ogni giorno più impregnata di umori positivistici che tra l'altro chiedevano la messa in discussione degli aspetti più dottrinari del liberalismo: nel nostro caso, la rituale apologia delle forme di autonomia della società nei confronti dello stato²⁹. Alla base del progetto di riforma governativo, scriveva la «Rassegna», è

²⁶ Cfr. «Rivista amministrativa del Regno», a. XX, 1869, pp. 225-248, 393-399 e 865-880 il commento dell'avv. Agostino Alberti (direttore della rivista era il più noto Vincenzo). Alle pp. 249-262, 305-313, 400-408 erano pubblicati estratti delle relazioni di prefetti o deputazioni di nove province.

²⁷ Cfr. la relazione n. 33 A, cit., p. 14 e allegato H.

²⁸ *La riforma comunale*, in «La Rassegna Settimanale», I (1878), n. 4, pp. 50-51.

²⁹ Cfr. su questi temi *L'indagine sociale nell'unificazione italiana*, n. 45 di «Quaderni storici», XV (1980), e in particolare C. Pazzagli, *Storica "investigatrice" e scienze "positive" nell'Italia dei primi decenni unitari*, *ibidem*, pp. 779-822, e, più in generale, S. Lanaro, *Nazione e lavoro. Saggio sulla cultura borghese in Italia 1870-1925*, Padova, 1979.

un concetto liberale ispirato al più largo rispetto delle autonomie locali, che risponde ad un ideale vagheggiabile e vagheggiato anche da chi, come noi, non sia facile nel farsi sedurre dalle tradizioni troppo sovente invocate dei Comuni italiani, rispetto ai quali è frequente l'errore di confondere insieme ciò che era ordinamento politico, di pertinenza ora dello Stato, e ciò che era ordinamento amministrativo.

Di qui cominciava la revisione dell'opinione decentralistica: dal confutare il richiamo al comune medioevale che «gli storici toscani, con la loro forma perspicua, fanno grandeggiare nella memoria de' lettori, più del giusto», come dirà Turiello in apertura del suo *Governo e governati in Italia*³⁰.

In effetti, oltre che vuoto orpello retorico, buono a decorare ragionamenti deduttivi, se posto fuori da un contesto federalista-democratico, quel riferimento era del tutto fuorviante perché richiamando della vita comunale gli aspetti politici, quelli che ora erano «di pertinenza dello stato», negava la specifica funzione storica dello stato moderno, di imporsi alle tendenze centrifughe della sua periferia. In tema di libertà, inoltre, gli antichi comuni davano semmai testimonianza dei privilegi goduti dai gruppi dirigenti urbani e del loro duro dominio sul contado. Erano appunto quelli i tipici privilegi di una società «senza stato», e richiamarvi avrebbe significato tessere l'apologia dei gruppi notabili che ora, grazie alle libertà concesse dagli ordinamenti unitari, «despotizzavano» i municipi imponendovi i loro «privati» interessi di gruppo, di clientela. Perciò la «Rassegna» avrebbe voluto che «si scrutasse lo svolgimento effettivo, non apparente, delle

³⁰ *Op. cit.*, p. 5. L'infondatezza di questo richiamo storico è particolarmente evidente agli scrittori meridionali. Singolare, a questo proposito, è la posizione di Carlo De Cesare, che dopo aver anch'egli negato che si potessero trovare in Italia le condizioni per applicarvi il *self-government* inglese, indicava però a modello il comune italiano, ma «non quello del medio evo ch'era un vero Stato, ma il Comune ch'ebbe vita dal 1530 al 1800 e che aveva a base il principio elettorale» (C. De Cesare, *La politica, l'economia, e la morale dei moderni Italiani*, Firenze, 1869, p. 81).

amministrazioni locali» con «una intelligente e spassionata inchiesta»: «noi sappiamo come in troppa parte d'Italia avvengono le elezioni; come prevalgono i maneggi e sovente le violenze di pochi interessati nella formazione delle liste, nella designazione dei candidati; come si sindacano i voti; come si despotizzano i Municipi»³¹.

Era questo, precisamente, il contenuto della diffidenza manifestata dall'indagine del 1869 per l'ideologia autonomistica indiscriminata, quella cioè che induceva a non distinguere, nel sistema dei poteri locali, *la natura dei gruppi sociali e dei loro reciproci rapporti*. Lo stesso atteggiamento troviamo, oltre che nella «Rassegna», in molti autori del tempo. Non sappiamo chi scrivesse gli articoli sulla «Rassegna», tutti non firmati, ma tra i collaboratori figuravano Villari, Turiello, Ellena, mentre i direttori, Franchetti e Sonnino, erano reduci dalle loro inchieste amministrative nel Mezzogiorno³². È difficile non pensare che l'elaborazione concettuale della critica al decentramento avesse come riferimento l'esperienza della vita politica nel Mezzogiorno, dove la difesa del potere locale doveva ricordare assai più i privilegi baronali che non la tradizione comunale di tipo democratico. Laddove nel Centro-nord poteva apparire convincente lo stereotipo della difesa delle libertà come difesa contro l'ingerenza dello stato, nel Mezzogiorno più spesso gli scrittori liberali individuavano quella difesa nell'ingerenza dello stato. Le risposte del '69 offrivano ampi argomenti in materia, segnalando tra l'altro che il decentramento era spesso inteso nel Sud come abdicazione del potere liberale dello stato di fronte al dominio dei potentati locali. L'intera questione dell'autonomia andava allora impostata diversamente.

³¹ *La riforma comunale*, cit.

³² I nomi figurano nell'elenco di coloro che avevano «promessa la loro collaborazione», pubblicato nel primo fascicolo della rivista il 6 gennaio 1878, e compaiono successivamente sulle sue pagine. Peraltro solo l'esame dei manoscritti degli articoli, conservati nell'archivio privato della famiglia de Renzi a Montespertoli, consentirebbe una sicura attribuzione.

Il nodo della finanza locale

Antonio Salandra, anch'egli presto agguantosi ai collaboratori della «Rassegna», sempre nel 1878 firmava sulla «Nuova Antologia» un articolo su *Il riordinamento delle finanze comunali* nel quale innanzi tutto fissava i termini di questa impostazione del problema, che a noi sembra indiscindibilmente legata all'esperienza politica del Mezzogiorno. Era un errore, sosteneva Salandra, unire decentramento e democrazia: come aveva già mostrato Costantino Baer³³, il tanto elogiato *self-government* inglese si basava su di una società aristocratica. Spesso «le libertà locali si risolvono in una oppressione della libertà individuale»³⁴. La difesa della libertà era nell'ingerenza dello stato:

è necessario da ultimo intendere senza esitazione, che soltanto una legislazione estesa e minuta, la quale delimiti strettamente il campo lasciato all'arbitrio dei poteri elettivi locali, può rendere lecita una diminuzione dell'ingerenza dell'amministrazione centrale, senza abbandonare i comuni al predominio sfrenato delle maggioranze, alla corruzione elettorale, alla lotta delle classi e degli interessi privati. Ed è necessario, per conseguenza intendere, che la molteplicità delle leggi e dei congegni di governo è la condizione della libertà; mentre la semplicità, in apparenza più armonica e logica, è tra i segni men dubbii del dispotismo, dispotismo di sovrani, dispotismo di plebi, dispotismo di assemblee elette³⁵.

Stiamo, come si vede, tutto all'opposto della vulgata decentralistica cara agli scrittori lombardi, o toscani, e fin lì posta a fondamento dell'ideologia governativa liberale.

³³ Scrittore costituzionalista prolifico, Baer divenne, accanto a Rudolf Gneist, il riferimento usuale per l'analisi del modello inglese. Tra il luglio del 1869 e il febbraio del 1870 la «Nuova Antologia» aveva pubblicato una serie di suoi articoli su *Il decentramento in Inghilterra secondo i più recenti pubblicisti, e le sue possibili applicazioni in Italia* e, nel marzo 1872, *Le istituzioni municipali inglesi ed italiane*.

³⁴ A. Salandra, *op. cit.*, p. 361.

³⁵ *Ibidem*, p. 364.

E se ad essa i liberali avevano già fatto violenza adottando un ordinamento accentrato al momento di estendere il loro controllo politico al Mezzogiorno, avevano poi creduto di poter denunciare la contraddizione semplicemente formulando a ogni passo propositi di riforma in senso decentralistico. Nuovi elementi li costringevano invece a esaminare le implicazioni più complesse e remote di quella contraddizione, intrinseche forse alle regioni stesse dello stato moderno, e a ribadirla continuamente. Ve li portava, negli anni Settanta, tutto un complesso di fattori a tutt'oggi poco decifrato: la migliore conoscenza del paese e l'esperienza dei primi lustri di vita unitaria, la più generale riflessione che s'avviava sul rapporto tra stato e società, l'emergenza infine della «questione comunale» come «questione finanziaria».

La questione dei rapporti tra erario e finanza locale, tra spesa statale e spesa locale, è una delle più intricate del periodo e non è certo possibile esporla qui nemmeno sinteticamente. In linea di massima, si tenga presente che la legge del 1865 aveva stabilito una divisione delle entrate per la quale spettavano ai comuni i proventi del dazio consumo e delle sovrimposizioni alle imposte dirette, mentre aveva imposto ai comuni una serie di «spese obbligatorie» senza peraltro porre limiti a ulteriori spese facoltative. Col passare degli anni, questa situazione normativa si era evoluta, nel senso che mentre nuove leggi allungavano l'elenco delle spese obbligatorie³⁶, le esigenze dell'erario avevano suggerito di avocare allo stato alcuni cespiti locali — principale tra di essi la sovrimposizione sulla ricchezza mobile, completamente avocata nel 1870 —

³⁶ Segno tra i tanti dell'attenzione prestata al problema, non è difficile trovare nella pubblicistica del tempo un elenco delle numerose norme che dopo il 1865 avevano imposto nuove spese obbligatorie ai comuni e alle province. Si veda ad esempio l'allegato XI alla relazione Boselli sul *ddl Abrogazione dell'art. 14 della legge 11 agosto 1870 (All. 0)* (A.P., *Legisti*, XI, sess. 3a, pres. alla Camera il 27 novembre 1873, n. 31), del quale parleremo più avanti. Un elenco aggiornato è anche in A. Magliani, *La questione finanziaria dei comuni*, in «Nuova Antologia», II s., XIII (1878), vol. XI, f. XVIII, pp. 306-307.

e per contro di autorizzare l'imposizione di nuove tasse locali, come quella sul valore locativo delle abitazioni, la tassa di famiglia o focatico, la tassa sul bestame, quelle sulle vetture, sui domestici, sulle licenze, sugli esercizi e le rivendite, sulle fotografie. Così dal punto di vista normativo. Di fatto, era anche accaduto che a una espansione crescente delle spese — in parte dovuta alle spese facoltative — i comuni avevano fatto fronte aumentando da un lato la sovrimposizione, dall'altro contraindo prestiti o alienando il patrimonio.

Nel frattempo i bilanci comunali e provinciali cominciarono ad essere oggetto di particolari pubblicazioni statistiche. Proprio le strette relazioni tra bilancio statale e bilanci locali posero il problema di conoscere questi ultimi in sede di discussione di imposte erariali: la commissione parlamentare che esaminava il disegno di legge sul macinato — e che «aveva avuto per compito dagli uffici della Camera di rivedere tutto il sistema dei tributi pubblici prima di indursi all'estremo partito di un nuovo ed impopolare balzello, a cui per avventura potesse essere sostituito qualche altro compenso o di tasse aumentate o d'imposte trasformate o di scenati dispendii»³⁷ — dispose a tal fine la raccolta di tutti i bilanci degli enti locali italiani. Benché non approntata in tempo per la discussione sul macinato la raccolta fu stampata e si demandò anzi alla direzione di statistica di farne oggetto di una pubblicazione periodica della quale furono poi compilate anche sintesi pluriennali, mentre di lì a poco si cominciò a pubblicare una serie anche sui *Debiti comunali e provinciali*³⁸. Il deficit locale attirò quindi l'attenzione dei commentatori, che ne analizzarono la composizione e il significato,

³⁷ *Statistica del Regno d'Italia. Amministrazione pubblica. Bilanci comunali, anno 1866. Bilanci provinciali, anni 1866-67-68*, Firenze, 1868, pp. V-VI.

³⁸ La serie dei *Debiti comunali e provinciali* ebbe inizio nel 1879 con i dati al 31 dicembre 1877 e proseguì annualmente fino al 1883 (dati 1880). Nel 1886 comparve poi una *Statistica dei debiti comunali e provinciali per gli anni 1882-84*.

finché non divenne un caso politico di primo piano, dopo che il 17 marzo 1878 il comune di Firenze, sommerso dai debiti, sospese i pagamenti. Il caso di Firenze fu poi oggetto di una inchiesta parlamentare e di una apposita legge, ma aveva aspetti eccezionali dato che la città aveva subito il peso della capitale. Seguirono però i nuovi casi di Napoli, di Ancona, di Roma, nei quali di nuovo fu chiesto l'intervento dello stato: c'era evidentemente materia sufficiente per reconsiderare l'intera questione dell'autonomia locale³⁹.

«Tutto il male non vien per nuocere», ricordava la «Rassegna Settimanale»: il caso del comune di Firenze, «che disgraziatamente sta per trovare imitatori fra i Municipi del Regno», avrebbe potuto «giovare a rimettere in seria discussione certe teorie che in fatto di amministrazione comunale e provinciale avevano preso il sopravvento non solo fra gli economisti e gli studiosi di diritto amministrativo quanto anche fra i nostri uomini di Stato». «Teorie seducenti» le chiamava la «Rassegna», «abbellite dalle splendide tradizioni storiche degli antichi Comuni italiani, accettate quasi come dogmi nel campo astratto della scienza», e accolte nel progetto di riforma presentato dal governo⁴⁰.

Rimettere in discussione le teorie decentralistiche sulla scorta del caso fiorentino significava ammettere che la materia comunale superava gli interessi meramente locali e che lo stato non poteva in nessun modo disinteressarsene, e ciò non solo di fronte al caso di Firenze capitale, la cui eccezionalità giustificò sul momento l'aiuto dello stato.

³⁹ L'*Inchiesta parlamentare sulle condizioni finanziarie del comune di Firenze* fu decisa con legge del 17 maggio 1878. Sul dibattito politico cfr. Z. Ciuffoletti, *I moderati toscani, la caduta della Destra e la questione di Firenze (1870-1878)*, in «Rassegna Storica Toscana», XXIII (1977), n. 1, pp. 24-66, n. 2, pp. 229-271.

⁴⁰ *La libertà dei Comuni*, in «La Rassegna Settimanale», I (1978), n. 18, pp. 326-328.

La politica comunale aveva comunque rilievo nazionale in molti settori come l'istruzione, la giustizia, la viabilità o l'ordine pubblico: per definizione, in tutti i settori in cui vigeva l'obbligatorietà delle spese. A ciò si aggiungeva che la collettività nazionale doveva tutelare, magari *contro* i gruppi dominanti localmente, gli interessi di settori non immediatamente rappresentati, come quelli dei gruppi esterni alle maggioranze elettive, o quelli delle generazioni future, compromessi dalle politiche di alienazioni o dai presiti a lungo termine.

Quest'ultima argomentazione rappresenta un salto rilevante sul quale vogliamo richiamare l'attenzione. L'esistenza delle spese obbligatorie implica già infatti riconoscere che l'accentramento aveva funzioni non solo di *controllo* politico, ma anche di *impulso* a determinate destinazioni di risorse decise a livello superiore. Sappiamo nel nostro caso che si trattava di spese volte alla costruzione stessa dello stato e del mercato, dall'istruzione alla viabilità. In *questa* forma di centralismo lo stato italiano già manifestava una sua vocazione «dirigistica» potenzialmente in conflitto con la concezione prima richiamata dell'«autonomia patrimoniale» degli enti locali; ma il conflitto non si sarebbe verificato finché le *élites* fossero state omogenee, nei loro comportamenti periferici, alle direttive centrali. E la formulazione della legge era appunto basata su questo assunto «modernizzante», giacché ad esempio non definiva gli strumenti coattivi per concretizzare gli impulsi centrali. Ordunque, proprio mentre si ribadiva l'esigenza liberale di dare maggiore rappresentatività agli ordinamenti locali, di concedere maggiore autonomia istituzionale, l'esperienza amministrativa riproponeva continuamente il problema delle scelte operate alla periferia.

Si tratterebbe a questo punto di analizzare le concrete politiche comunali del periodo postunitario, un tema per noi troppo vasto, e sul quale mancano gli studi a cui rinviare. Dalla letteratura sappiamo qualcosa sulla resistenza fatta da molte amministrazioni alla costruzione di un si-

stema scolastico nazionale⁴¹. Su di un altro dei capitoli di spesa al riguardo più significativi, quello della «viabilità comunale obbligatoria», ci viene offerto qualche spunto da un articolo del dicembre 1878 della «Rassegna Settimanale».

Nei primordi della costituzione politica del Regno — scriveva la «Rassegna»⁴² — mentre il governo provvedeva adacremente e con enorme dispendio a dotare l'Italia delle grandi linee ferroviarie nazionali mancanti, si credeva che le amministrazioni locali avrebbero seguito spontaneamente l'esempio governativo provvedendo dal canto loro con pari alacrità a mettere in comunicazione i rispettivi territori con le grandi arterie commerciali aperte a cura dello Stato.

Di qui la genericità con cui la legge del 1865 faceva obbligo ai comuni di provvedere alla conservazione della rete esistente. Una successiva legge dovette nel 1868 definire meglio l'obbligo alla conservazione e, nel caso, alla costruzione delle strade principali, nonché stabilire, in caso di mancanza locale, la diretta iniziativa governativa mediante iscrizione d'ufficio della spesa nei bilanci comunali e l'intervento degli ufficiali del Genio civile.

L'esecuzione coattiva ebbe ampia applicazione in tutto il regno, e suggerì alla Direzione generale dei ponti e strade del ministero dei Lavori pubblici la pubblicazione mensile in appositi *Annali* di tutte le disposizioni ufficiali in materia.

⁴¹ «Nessun serio incrinamento veniva fatto ai comuni, perché provvedessero alle scuole elementari inferiori, cosicché quest'obbligo cadeva praticamente in disuso per il disinteresse degli organi statali e per la manifesta opposizione dei comuni stessi»: così scriveva nel 1954 D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, ed. riveduta, Bari, 1965, pp. 150-151. Benché un giudizio così drastico vada probabilmente rivisto, non abbiamo avuto nel frattempo studi più dettagliati sull'argomento. Cfr. anche, più di recente, E. De Fort, *Storia della scuola elementare in Italia*, I, Dall'Unità all'età giolittiana, Milano, 1979.

⁴² *La viabilità comunale obbligatoria*, in «La Rassegna Settimanale», II (1878), n. 25, pp. 421-422.

Già da tempo — così scriveva sul primo numero degli «Annali delle strade comunali obbligatorie», uscito a Roma con la data del 1° gennaio 1873, il direttore generale Della Rocca — io vedeva la necessità di una pubblicazione, che a similitudine di quella *des annales des Chemins Vicinaux*, di Francia, raccogliesse non solo tutte le disposizioni ufficiali che il Ministero va mano adottando per promuovere ed assicurare la esecuzione di questa legge; ma si occupasse anche di tutto ciò che giova a spiegare l'organismo intimo della medesima, e ad ispirare in tutti la fede nel suo avvenire e ne' suoi risultati, onde ottenere quella cooperazione nei funzionarii delle Province, senza la quale inutili riuscirebbero gli sforzi dell'Amministrazione Centrale, e meno sentita l'efficacia degli ordini e delle istruzioni governative⁴³.

Che l'azione governativa non solo fosse necessaria, ma dovesse anche essere sostenuta alla periferia, lo aveva constatato di persona lo stesso Franchetti — uno dei promotori, come si sa, della «Rassegna Settimanale», e che possiamo immaginarci anche autore dell'articolo citato. Nei suoi «appunti di viaggio» nelle province napoletane Franchetti annotò regolarmente quanto riguardava le strade, registrando l'impotenza dei prefetti e l'ostilità dei maggiori locali:

Le autorità comunali per lo più non intendono ancora l'utilità delle vie carrozzabili, per essere queste troppo poche e perciò inutili, e, essendo spesso dirette dai proprietari usurpatori stessi, lasciano fare; gli agenti del governo non vedono e non sanno questa come altre cose, ed aspettano a proteggere una strada che sia compilato il progetto di costruzione o di sistemazione secondo la legge del 1868⁴⁴.

⁴³ Così Della Rocca nella *Relazione del direttore generale di ponti e strade a sua eccellenza il ministro dei lavori pubblici*, in «Annali delle Strade comunali obbligatorie», a. I, n. 1 (1873). La rivista, una delle tante iniziative governative del tempo che attendono di essere se non studiate, almeno «scoperte», pubblicò da allora e fino al 1890 almeno, oltre che circolari, decreti, regolamenti e disposizioni ministeriali, anche memorie e articoli sull'argomento.

⁴⁴ L. Franchetti, *Condizioni economiche e amministrative delle province napoletane*, a cura di A. Iannazzo, Bari, 1985. La frase, a p. 14,

Questo delle strade comunali non è certo l'unico caso di rafforzamento del centralismo resosi necessario di fronte all'inerzia delle amministrazioni locali, alla resistenza opposta nei confronti delle spese obbligatorie. Ma oltre al problema dell'inerzia, dell'insensibilità di alcune amministrazioni per i grandi temi dello sviluppo, la questione finanziaria degli anni Settanta sollevava un altro problema, relativo alle iniziative, non più alle omissioni, locali.

Nei primi anni dell'unità d'Italia — scriveva la «Rassegna Settimanale» nell'ottobre del '78⁴⁵ — il legislatore colpito a quanto pare, soprattutto dalla lunga strada che doveva far l'Italia per raggiungere gli altri paesi civili, ha pensato che l'interesse principale fosse di spingere avanti il paese. Si è pensato a determinare le spese che fossero obbligo ai Comuni di fare. Adesso i fatti dimostrano che ciò non basta, e che conviene determinare anche quelle spese che i Comuni non dovrebbero fare.

Una analisi dei bilanci mostrava infatti che l'idea senza la quale ciascuno doveva poter spendere del suo senza interferenze era ormai insostenibile. Se ne dovettero accorgere anche i più scolastici sacerdoti del liberismo. Ancora nel 1875 l'organo della fiorentina Società Adamo Smith, «L'Economista», commentando il tentativo di frenare le spese comunali fatto con la legge del giugno precedente — sulla quale torneremo — difendeva l'autonomia comunale come libertà di spendere da parte dei possidenti del comune: «obbligando per forza di legge i municipi alla grettezza ed al risparmio nonostante il contrario vole-

si riferisce agli Abruzzi e Molise. Nel *Diario* si trovano molte altre annotazioni puntuali sull'ostilità mossa alla spesa per le strade dagli amministratori comunali, i quali «del resto non possono apprezzare il valore delle strade — annotava Franchetti di ritorno da Scanno, dove un progetto era stato fermato in attesa dell'azione coattiva del ministero e ci si batteva per ridurre la larghezza della strada progettata — non conoscendo l'uso dei barocchi, bisogna che prima ne gustino. Ho visto dei muli portare dai 40 ai 50 mattoni ognuno» (*ibidem*, pp. 151-152).

⁴⁵ I bilanci dei Comuni e la riforma comunale, in «La Rassegna Settimanale», II (1878), n. 15, pp. 245-246.

re di chi deve pagare, si viola di troppo non solo l'autonomia comunale ma la stessa libertà personale»⁴⁶. Passato solo un anno, anche «L'Economista» avrebbe cominciato a chiedere che si procedesse «con i piedi di piombo»: «Noi, qualunque fautori della libertà comunale, vorremmo che di codesta non si facesse concessione che quando vi è probabilità che se ne faccia buon uso». Da qui ad invocare un ferreo controllo sui comuni il passo era breve, e il periodico dei liberisti non esitò a compierlo⁴⁷.

L'analisi dei bilanci comunali

Cosa emergeva dunque dalle analisi dei bilanci comunali? Sull'«Archivio di Statistica» Vittorio Ellena ne fornì quell'anno una prima sintesi ragionata, che fu quanto di meglio si potesse avere in materia e fu tra l'altro ripresa di lì a poco da Agostino Magliani, autore anch'egli di un parallelo *excursus* nella materia⁴⁸. Dal 1867 al 1876 le spese comunali erano aumentate di quasi il 50 per cento; tentando di analizzarne le varie voci negli ultimi anni, nei quali la comparazione, per quanto imperfetta, sembrava possibile, Ellena notava che le spese per opere pubbliche dal 1870 al 1876 erano passate, con andamento non costante, da 74,2 milioni a 90,5, e ne lamentava il carattere

⁴⁶ Cit. da R. Cherardi, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano, 1984, pp. 38-39.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 44. Nel 1879 «L'Economista» ammetterà che «le teorie della libertà comunale, per quanto valore abbiano in se stesse, non hanno certamente oggi in Italia il pregio della opportunità» (*Ibidem*, p. 70). L'a. registra le posizioni «statistiche espresse dal periodico fiorentino (a proposito specialmente del programma-chiave dell'amministrazione finanziaria locale) con toni tali che sembrano segnare una soluzione di continuità con la precedente tradizione della rivista» (p. 71), ma purtroppo non cerca di spiegare le ragioni della svolta.

⁴⁸ Cf. V. Ellena, *Le finanze comunali*, in «Archivio di Statistica», II (1878), f. IV, pp. 5-42. L'articolo di Magliani che prendeva le mosse da quello di Ellena e in gran parte ne ricalcava le posizioni è quello sulla «Nuova Antologia» già citato: la seconda parte compare sul fasc. XIX (1878), pp. 485-525.

non produttivo; gli apparivano infatti limitate le spese per viabilità, canali e porti, mentre

si profondono tesori qua ad aprire nuove piazze, là ad edificare teatri immensi, altrove a elevar monumenti, e piantare giardini, e passeggiare, come se le nostre città avessero d'uopo, per esser soggetto piacevole e ricercato dai forestieri, di nuove bellezze, e come se un paese che manca d'anni per la propria difesa, e che tanto scarsamente provvede ai più alti fini sociali, dovesse spendere sì copiose ricchezze in futilità non lecite che ai paesi più ricchi⁴⁹.

Notevoli erano poi le spese per la polizia (passate da 31,5 a 47,5 milioni); ottima cosa, notava Ellena, se si fosse sempre trattato di curare le condizioni igieniche, «ma gli Italiani amano molto spesso di coprire i loro cenci con ori ed orpelli e quindi de' 47 milioni, ai quali accenno, alcuni sono consumati in numerosi eserciti di guardie urbane, in bande musicali e in spese di lusso»⁵⁰. Più lento era invece l'andamento delle spese per l'istruzione (passate da 28,3 a 40,4 milioni), mentre quelle per culto e beneficenza da 12,8 milioni erano salite a 21,06. Quanto alle spese d'amministrazione, solo un mutamento nei sistemi di contabilità dava l'impressione che fossero diminuite; purtroppo invece non si poteva smentire «l'opinione che gli Italiani nessun'altra industria coltivino meglio di quella che con barbara parola diciamo *burocratica*»: «per dare un'idea degli abusi commessi in questo campo, dirò che alcuni comuni grossi hanno uffici di statistica cinque e sei volte più grossi della Direzione che intende alla statistica generale del regno»⁵¹.

Prima di seguire Ellena nell'analisi delle entrate comunali, notiamo come una disamina delle spese mettesse dunque in luce ai suoi occhi l'enorme sperpero di risorse che si consumava nei comuni italiani in contrasto con le esigenze del paese: «noi abbiamo lo spettacolo di un nu-

⁴⁹ V. Ellena, *op. cit.*, pp. 10-11.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁵¹ *Ibidem*, p. 14.

mero infinito di accattoni e intanto prodighiamo i capitali, che non dovrebbero esser sottratti alla produzione e alla creazione del fondo dei salari, in sterili abbellimenti»⁵².

Questa protesta non era del solo Ellena; si può dire anzi che rappresentasse il punto comune e generalizzato dell'opinione liberale di fronte a uno dei più gravi problemi che affissero gli enti locali dopo l'unità: l'aumento consistente e immediato dei loro bilanci⁵³. Come vedremo in seguito, sulle spese «di lusso» avevano già richiamato l'attenzione le autorità interpellate nel '69, e da allora il problema non aveva fatto che aggravarsi. Così scriveva «La Rassegna Settimanale» riprendendo gli argomenti di Ellena:

È noto che sotto la categoria di *opere pubbliche* rientrano, e rientrano anche più largamente alcuni anni or sono, spese colossali di abbellimenti edilizi, disdicevoli ad un paese dove fiorisce la tassa sul macinato, ad un paese che provvede tanto scarsamente alla cultura e alla difesa nazionale. È noto eziando che la più grossa parte de' prestiti fu ordinata allo stesso fine, e che la voce polizia abbraccia, nei bilanci comunali, non poche e non piccole spese di lusso [...]. Nessuno vorrà porre in dubbio che la crisi finanziaria ha radice nell'esagerazione delle spese e nella soverchia agevolezza di stipulare grossi mutui⁵⁴.

E di nuovo più tardi, commentando i dati relativi al 1877, che documentavano i nuovi aumenti delle spese e dei debiti:

⁵² *Ibidem*, p. 11.

⁵³ Non più analizzato dopo lo studio pionieristico di F. Volpi, *Le finanze dei comuni e delle province del regno d'Italia 1860-1890*, Torino, 1962. Che l'andamento delle finanze locali fosse fin da allora considerato un elemento di assoluto rilievo nella vicenda delle istituzioni unitarie ci pare dimostrato dal fatto che già nel 1863 fu curata dallo stato la pubblicazione dei bilanci comunali e provinciali (cfr. Statistica del Regno d'Italia, *Firenze: Bilanci Comunali e Provinciali. Anno 1863*, Firenze, 1865). La pubblicazione dei soli bilanci comunali divenne annuale a partire dal 1866 e dal 1873 fu curata dalla Direzione generale di statistica del ministero di Agricoltura, Industria e Commercio.

⁵⁴ *Le finanze comunali*, in «La Rassegna Settimanale», I (1878), n. 12, pp. 206-207.

Di questi guai, che non accennano a diminuire, già s'indicano in molte occasioni le cause: principissima fra tutte le tendenze de' corpi elettivi locali a largheggiare nelle spese d'ogni specie, comprese pur quelle d'onde può ricavarsi una utilità molto-effimera; tendenza provocata e incoraggiata da una legislazione che scambia la libertà coll'onnipotenza e coll'arbitrio di oligarchie indiscipline e spenderecce oltre misura.

Era per questo che «occorreva determinare anche quelle spese che i Comuni non dovrebbero fare»; la «Rassegna» ci teneva a

rammentare quanto sia necessario frenare le simpatie impazienti di non pochi amministratori per gli allineamenti, pei passeggi e pei giardini pubblici, pegli edifici monumentali e via dicendo, e di quanto danno sia la tendenza di coloro che sono al potere in molti municipi, di vedere negli uffici comunali un mezzo di accrescere la loro influenza, piuttosto che di amministrare gli interessi pubblici, onde la *paperasserie* che tiene ora la sua sede nel palazzo del Comune quasi più che nei ministeri dello Stato, ed esagerare un lavoro inutile di *divisioni*, di *segretari capi* e di *ufficiali tecnici e non tecnici*⁵⁵.

Quale fosse l'orientamento legislativo conseguente a queste denunce l'aveva illustrato già nel luglio Salandra, enumerando le soluzioni tecniche proponibili per accennare il controllo sulla periferia: innanzi tutto la classificazione dei comuni, per rafforzare, come si è visto, non per indebolire il controllo sui grandi comuni, dove si avevano maggiore corruzione, abusi e sperperi; quindi la restrizione dell'elettorato passivo; quindi, per limitare le spese, l'*eliminazione di quelle facoltative*. Esse ascendevano solo al 15 per cento circa del totale, osservava Salandra, «ma in esse si nascondono gli abusi più gravi, le spese che si fanno per interessi privati, quelle che si fanno per fini elettorali. Proffittando della licenza consentita dalla legge, vi sono municipi che si mutano in mecenati, e municipi che si

⁵⁵ *I bilanci dei Comuni*, cit.

mutano in opere pie»⁵⁶. E ancora, occorre «rendere più minute e determinare le categorie delle obbligatorie», oggi «troppo vaghe ed elastiche»⁵⁷. Quindi «mettere limiti alla capacità di indebitarsi, o di diminuire in altro modo, specialmente con le alienazioni, il patrimonio comunale»⁵⁸.

Era con questi provvedimenti che Salandra proponeva di aumentare quella pressione dello stato nella quale soltanto vedeva, come si è detto, la vera salvaguardia della libertà. Erano proposte tutt'altro che nuove, e largamente condivise. A limitare le spese facoltative dei comuni erano ad esempio rivolti due articoli della legge 14 giugno 1874 per le quali le spese facoltative dovevano avere per oggetto «servizi ed uffici di utilità pubblica entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa», mentre l'aumento dei centesimi addizionali sull'imposta fondiaria oltre i limiti di legge avrebbe potuto esser concesso dall'autorità tutoria solo se destinato a spese obbligatorie. Norme del genere, che peraltro non servirono a risolvere il problema, erano a loro volta l'esito di una più lunga vicenda normativa che si può far risalire alla legge comunale e provinciale del '59 laddove questa riprendeva una norma del '48 che lasciava liberi i consigli di decretare spese che non vincolassero i bilanci per più di tre esercizi. Si trattava del resto di vincoli ben presenti — in forma anzi più rigida — in tutte le legislazioni europee e ripresi da varie leggi italiane. Le discussioni parlamentari non avevano mancato di soffermarvisi; evidentemente, ogni limite di legge alla «libertà di spendere» minava la concezione che qui abbiamo chiamato dell'«autonomia proprietaria» e ne dimostrava il carattere dottrinario. «Se i comuni non fossero che una associazione liberamente costituita, se il contributo non si pagasse che per consenso di coloro da cui lo si riscuote, non ci sarebbe nulla da ridire», osservava già Boncompagni nella sua nota relazione del 1863 giustificando il limite citato dei tre anni d'impe-

⁵⁶ A. Salandra, *op. cit.*, p. 665.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 666.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 668.

gno: era invece palese il carattere coattivo dell'imposizione locale, che perciò doveva subire dei limiti⁵⁹.

Fin dall'inizio dunque, la discussione sull'imposizione di limiti alla spesa locale aveva sollevato il problema della rappresentatività degli organi decisionali locali rispetto alla totalità dei contribuenti. Ma nella fase di cui parliamo questo problema, fin lì posto in termini generali ed astratti, aveva assunto aspetti assai più specifici, che riguardano la natura delle spese da un lato, il profilo sociale dei gruppi dirigenti locali dall'altro.

Come si è visto, la polemica contro le spese facoltative individuava un tipo ben definito di spese, quelle che complessivamente potremmo definire di *arredo urbano*: sono gli allestimenti, i giardini, i teatri, i monumenti, le passeggiate che definiscono il nuovo volto «borghese» della vecchia Italia. Ora noi crediamo che nello sviluppo moderno di una nazione ottocentesca l'edificazione di siffatti arredi abbia una importanza determinante. Si tratta evidentemente di valutarne i costi, di individuarne i tempi, i modi, gli agenti. Come sappiamo, quando gli storici economici italiani hanno analizzato e discusso le vicende economico-finanziarie del primo ventennio unitario ci hanno fornito una serie di immagini sugli esiti economici e sociali degli intensi meccanismi di redistribuzione allora messi in atto prevalentemente se non esclusivamente basate sul prelievo e sulla spesa pubblica *statale*. Ora la polemica sulla spesa locale ci consente di arricchire, e forse di modificare, quelle immagini.

Una cultura borghese

Intanto, la stessa «agilità» con cui le amministrazioni locali erano in grado di spendere, e che presto venne così fortemente criticata, contribuì a far emergere l'Italia «bor-

⁵⁹ Cfr. nella relazione Boselli al dcl n. 31 del 1873 (*Abrogazione*, cit., *supra*, n. 36), p. 23.

ghese» con una subitanità rispetto ai tempi del suo sviluppo economico che nel tempo lungo appare sempre più significativa. Teatri invece di investimenti produttivi, dicevano i critici del tempo; si trattò di uno shock culturale che in parte spiega l'asprezza di certe deprecazioni, ma che forse è implicito nei processi della modernizzazione urbana. Tutta la polemica lascia comunque la sensazione di una accentuata divaricazione tra le finalità complessive assegnate agli ordinamenti dal gruppo dirigente nazionale e la loro esecuzione periferica, quasi che, sottoposti a un diluvio crescente di spese obbligatorie, e così stimolati ad agire quali agenti periferici della modernizzazione, lasciati però liberi di scegliere le forme e i modi della loro azione, con le loro spese facoltative, i comuni cittadini non avessero risposto alle attese, e ciò non tanto per la loro passività — questo era *uno* degli aspetti del problema, che riguardava per lo più i comuni minori delle campagne e del Mezzogiorno — quanto per aver indirizzato le loro risorse in una direzione che *pour cause* chiamiamo *borghese*, indicandosi allora con questa parola soprattutto i fenomeni di costume, gli aspetti più esteriori e comportamentali dello sviluppo moderno.

All'avanguardia di questo fenomeno erano ovviamente i comuni urbani; le analisi statistiche dicevano che i fenomeni deprecati erano di gran lunga concentrati nei «grandi comuni», nelle *città*: a muoversi d'anticipo sui tempi dello sviluppo era la città «borghese», da cui partiva l'iniziativa della modernizzazione. Da questo punto di vista, anche il grande deficit poteva andare assolto. Il reattore parlamentare al disegno di legge del '73 testé citato, Paolo Boselli, prima di cedere a malincuore e per dovere di schieramento alla proposta limitazione delle spese facoltative, ne tessera in realtà l'elogio:

Dapprima in nome dei tempi nuovi si stimolarono i nostri comuni, grandi e piccoli, a correre con alacrità e ardimento nella gara d'ogni migliore opera di civiltà, d'ogni istituto di progresso: al soffio rigeneratore della libertà pareva si dovesse in breve ora trasformare la condizione morale, economica, edilizia d'ogni terra italiana.

Bisognava recuperare il gran tempo perduto:

L'Italia è la terra classica della vita comunale, e le nostre grandi città si affrettarono a sostituire alle capitali perdute quelle fonti di produzione, quelle agiatezze della vita moderna, quegli studi e quelle iniziative onde saranno mai sempre centri ricchi e luminosi di potenza economica e d'educazione sociale.⁶⁰

Ne concludeva Boselli:

Chi potrebbe condannare dunque la trasformazione morale, economica, edilizia che si è operata in questi ultimi tredici anni nei comuni italiani, benché essa abbia cagionato carichi non lievi alla proprietà fondiaria? [...] E non si è per tal modo associato ai grandi interessi dei tempi nuovi l'interesse di proprietà avvezze a antichi privilegi e di taluni ordini sociali che non avrebbero spontaneamente cooperato a riparare in un sol giorno tutta l'opera di un lungo passato nella cui storia non erano senza responsabilità e senza colpa?⁶¹

Si potrebbe dire che in questo modo una «cultura borghese» rivendicava il merito di trascinare con sé una possidenza da secoli sorda al progresso: molte delle spese di cui oggi si lamenta il carico, diceva in sostanza Boselli, servono a dare alle nostre antiche città il volto moderno che la possidenza rifiuterebbe loro. Ed era questa certamente una delle discriminanti di fondo dell'intera questione, che opponeva le ragioni «immobiliste» della proprietà fondiaria al «dinamismo» dei ceti urbani. Era però una discriminante che subito si complicava, giacché sulla consistenza effettiva, sui profili di quei ceti urbani e sulla loro modernità si levava ogni sorta di dubbio. Lo stesso Boselli, intervenendo alla Camera sul disegno di legge in questione, stigmatizzava quale fosse «la vera piaga» che affliggeva le finanze locali: le assunzioni clientelari d'una ridondante burocrazia locale, una «burocrazia pessima nella sua origine, perché è il risultato delle influenze locali, del-

⁶⁰ *Ibidem*, p. 17.

⁶¹ *Ibidem*, p. 22.

le influenze della sala e della piazza, delle piccole consor-
terie, delle sette politiche»⁶²; una burocrazia, quella comu-
nale, che dunque per Bosselli racchiudeva tutti i difetti an-
tropologici all'epoca demonizzati nel fenomeno burocrati-
co in generale, e che in contrasto con l'«operosità intellet-
tuale ed economica» dei ceti produttori facevano inclinare
al parassitismo, all'ozio contagioso di quelli burocratici.

La distinzione doveva allora esser fatta tra spese
«d'investimento», «strutturali», e spese d'amministrazio-
ne, in particolare per il personale? Su questo punto molti
erano d'accordo: il risvolto locale della polemica antiburo-
cratica non è meno rilevante di quello, più appariscente e
tipico, rivolto verso la pubblica amministrazione. Ma
nemmeno questa era una distinzione sicura, perché secon-
do l'opinione di altri era più in generale il complesso del-
la spesa «moderna» che poteva, in determinate situazioni,
risultare incongruo, inefficace. Lo scriveva molto bene
Franchetti, nei suoi già citati appunti di viaggio, conside-
rando i vantaggi recati dalle nuove istituzioni nelle pro-
vince abruzzesi, che riteneva nel complesso sproporzionati
rispetto al relativo aggravarsi delle imposte. Certo, am-
metteva Franchetti, tra i vantaggi andava anche conside-
rato il fatto che il nuovo regime avesse aperto la via a un
nuovo ceto politico locale, «ai pochi intelligenti, onesti ed
energici»; ma le loro concezioni, i loro progetti, ispirati ad
esempi d'altre parti d'Italia o d'Europa, paesi d'una «con-
dizione più civile, più ricca di quella delle loro province»,
risultavano poi lontani «dalle tradizioni della maggioran-
za», «dissimili dai bisogni di cui questa ha coscienza», in-
fine inefficaci e inutili. «Manca — scrive Franchetti — il
legame morale e intellettuale fra quei pochi che sono in-
nanzi colle idee, e il rimanente della popolazione d'ogni
classe». Sembra echeggiare in queste riflessioni del giova-
ne moderato toscano l'antica lezione data da Cuoco circa
la profonda estraneità degli infranciosati alla natura del
loro popolo: educati fuori delle loro province («sia per

⁶² A.P., Legisl. XI, sess. 3a, Camera, Discuss., tornata del 13
maggio 1874.

esser stati in stabilimenti d'istruzione e d'educazione d'ai-
tre province, sia per essersi istruiti da sé coi libri e cogli
esempi forestieri») i novatori del luogo, e con loro i rap-
presentanti del governo venuti da fuori, finiscono col ri-
manere estranei ai bisogni reali dei loro comuni. È così
che «si pensa a fabbricare un teatro in una piccola città
che non ha ancora costruite le strade obbligatorie sul suo
territorio comunale»; e così nasce «la smania di opere
pubbliche di lusso, nelle quali va a seppellirsi buona parte
dei risparmi del paese»⁶³.

Si capisce allora perché di lì a poco lo stesso Fran-
chetti, parlando questa volta insieme a Sonnino della Sici-
lia, dove la questione delle spese locali aveva suggerito lo-
ro le medesime considerazioni, protestasse di non poter
condividere il giudizio espresso nella *Relazione della com-
missione d'inchiesta per la Sicilia* del 1876 laddove quella
considerava le spese edilizie di lusso segno di «un moto
di trasformazione civile»; al contrario, sostenevano i due
autori, quelle spese, per lo più contrarie agli interessi del-
le popolazioni, altro non erano che esempi degli effetti
perniciosi di un sistema amministrativo che nel Mezzo-
giorno sanciva e ribadiva «il potere illimitato ed assoluto
della classe abbiente su quella povera» e lasciava ampia
autonomia a ceti socialmente irresponsabili⁶⁴.

La natura ultima delle varie spese «di lusso» che gra-
vavano sui bilanci comunali, o almeno di quelle che l'opi-
nione del tempo riteneva tali, andrebbe dunque indagata,
oltre che nel quadro della spesa pubblica complessiva, an-
che con la conoscenza delle varie realtà sociali e culturali
che queste poche battute già fanno affiorare. Per verifica-
re poi se nel Mezzogiorno — come sostenevano Franchetti
e Sonnino — l'aumento delle spese non segnalava tanto la
prevalenza di una borghesia «urbana» sulla possidenza
quanto la insensibilità sociale della classe dirigente locale

⁶³ L. Franchetti, *Condizioni economiche*, cit., pp. 30-31.

⁶⁴ Id., *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, ora in L.
Franchetti e S. Sonnino, *Inchiesta in Sicilia*, Firenze, 1974, pp. 193 e
195.

nel suo complesso, occorrerebbe analizzare nei bilanci dei comuni non la spesa da sé sola, ma in rapporto all'entrata, cioè alle politiche del prelievo, che potevano essere variamente indirizzate sul dazio, sulle sovrimposizioni o su altri cespiti. Qui non si può peraltro andar oltre i pochi cenni già fatti sulla struttura dei bilanci comunali, quando si è visto che ai due cespiti principali, sovrimposizione sui tributi diretti e dazio consumo, si erano aggiunti con gli anni altre possibili fonti d'entrata, come la tassa di famiglia, le imposte sul valore locativo, sulle bestie, sui cani, quelle d'esercizio e di rivendita, ecc. Ora dalle analisi dei bilanci come quelle citate di Ellena o di Magliani appariva chiaramente che i comuni avevano soprattutto utilizzato la sovrimposizione e il dazio consumo, che tra il 1870 e il 1876 erano passati rispettivamente da 79,8 a 101,6 e da 61,1 a 85,5 milioni, mentre avevano largamente ignorato gli altri cespiti: la tassa sul valore locativo, introdotta nel 1866, aveva fatto incassare la cifra massima di 1,243 milioni nel 1875; la tassa di famiglia e quella sul bestiame, introdotte nel '68, registravano, la prima, un introito crescente, ma non superiore ai 13 milioni e mezzo del 1876, e la seconda, un vertice, sempre nel '76, di 7,1 milioni. Minori o insignificanti i dati relativi alle altre imposte locali.

È dunque vero, scriveva «La Rassegna Settimanale», che lo stato è in parte responsabile del deficit comunale, ma è anche vero che i comuni non usano tutte le possibili loro concessi: «la tassa di famiglia non è percepita che da pochissimi comuni; quella sul valore locativo [...] è quasi sconosciuta; le gravanze suntuarie (sulle carrozze, sui domestici, sui cani, ecc.) sono amministrare con colpevole negligenza»⁶⁵. «Il quarto adunque delle entrate comunali è dato dalla proprietà stabile», aveva calcolato Ellena⁶⁶, che pure era favorevole a basare l'intera fiscalità comunale su imposte dirette sulla proprietà immobiliare,

secondo il modello inglese che meno avrebbe nociuto agli interessi della produzione. Che l'incremento delle tasse locali colpisse troppo la proprietà fondiaria lo pensavano tutti. Lo aveva scritto a chiare lettere Minghetti nel presentare la legge del '74, il cui principale oggetto era l'ennesima avocazione allo stato di un tributo locale, i 15 centesimi addizionali sull'imposta fabbricati, ceduti alla provincia solo quattro anni prima. Il timore era dunque che per sanare il mancato introito le province aumentassero la sovrimposizione sui terreni, che si cumulava con quella comunale, con l'effetto di orientare ulteriormente il prelievo verso la proprietà fondiaria. La difesa della proprietà fondiaria dalla rapacità urbana era dunque lo scopo principale a cui mirava la censura sulle spese facoltative. Lo aveva chiarito Minghetti nel presentare il progetto: per sanare le finanze locali era per prima cosa necessario:

mettere un qualche freno alle spese facoltative, specialmente in quanto tali spese abbiano per effetto di aggravare oltre il giusto la proprietà fondiaria [...]. Più volte fu avvertito il bisogno di reprimere la sfrenata libertà dei Comuni nell'imporre centesimi addizionali alle tasse fondiarie [...]. Bisogna perciò che i Comuni si avvezzino a trarre profitto di tutte le risorse che sono a loro disposizione [...]. O le amministrazioni comunali saranno indotte a prescindere da certe opere la cui utilità non sia tale da giustificare abbastanza l'aggravio che ne deriva ai contribuenti, o saranno costretti a provvedervi con mezzi diversi dalle sovrimposte⁶⁷.

Questa contrapposizione culturale tra la proprietà fondiaria e la città era poi enfatizzata dal peso assunto nei bilanci comunali dall'indebitamento. Il ricorso al prestito, estremamente facile nelle procedure, si presentava in quegli anni come la «variabile impazzita» del sistema, quella che faceva «fallire» le amministrazioni locali. In alcuni casi i comuni avevano dato in pegno il gettito dei tributi ai creditori, e questi avevano assunto direttamente la riscos-

⁶⁵ *Le finanze comunali*, cit.

⁶⁶ V. Ellena, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁷ Presentazione al ddl n. 31 (*Abrogazione*), cit. Il corsivo è mio.

sione dei dazi⁶⁸. Evidentemente, si trattava di un fenomeno specificamente «urbano», riguardante le grandi città e le aree più dinamiche: su un totale di oltre 577 milioni di debito nel 1876, oltre il 30 per cento (179 milioni) riguardava la Toscana, e l'82 per cento (quasi 480 milioni) riguardava sei soli compartimenti (nell'ordine: Toscana, Lombardia, Campania, Roma, Liguria e Piemonte), mentre minime erano le cifre riguardanti Sardegna, Abruzzi e Molise, Umbria, Basilicata e Calabria⁶⁹. Dell'ammodernamento «borghese» erano protagoniste le città non solo per la creazione di giardini e rettili, ma per l'effervescenza di un'attività finanziaria dalla solidità economica assai dubbia: il giro d'affari dei quali ci occupiamo è precisamente quello del boom delle società per azioni e della sua crisi, e non sono pochi gli istituti di credito che si appoggiano sulle attività edilizie dei comuni.

La politica dei prestiti, una politica — dicono i suoi critici — spinta all'eccesso, e privilegiata rispetto a una più rigorosa politica tributaria, è dunque anche la politica degli interessi bancari locali, interessi in molti casi rozzamente legati al notariato comunale⁷⁰. Emerge qui il tema della «corruzione» cittadina, del prevalere degli «interessi privati» come elemento quasi intrinseco all'eccessiva autonomia di cui godono gli enti locali e al carattere rappresentativo dei suoi organi. La stessa legge Minghetti del '74 disponeva tra l'altro che tutte le delibere concer-

⁶⁸ Ma un patto del genere era stato dichiarato nullo dalla corte di Cassazione il 16 maggio 1878, discutendosi una causa tra il Credito Mobiliare e il comune di Ancona. Per un'analisi del problema si veda *La condizione dei creditori dei Comuni italiani*, in «La Rassegna Settimanale», II (1878), n. 3, pp. 38-41.

⁶⁹ I dati sui compartimenti sono riportati da A. Magliani, *op. cit.*, p. 303.

⁷⁰ Su questo terreno, ancora in gran parte inesplorato, si vedano gli interventi di A. Polsi, *Gli enti locali post-unitari tra autonomia e accentramento. Il caso del comune di Pisa (1860-1885)*, in «Società e Storia», VI (1983), n. 22, pp. 829-867, e *Possidenti e nuovi ceti urbani. L'élite politica di Pisa nel ventennio postunitario*, in «Quaderni storici», XIX (1984), n. 56, pp. 493-516.

neniti opere, lavori ed acquisti avrebbero dovuto essere accompagnate da progetti o perizie, nonché indicare il modo d'esecuzione dei lavori, l'ammontare della spesa, i mezzi per provvedervi, ecc. Si trattava d'un normale adeguamento a moderne esigenze di rigore contabile; ma anche del segno di quanto fosse stata per l'innanzi «informale», incontrollata, la prima fioritura di lavori pubblici locali. Invocando maggior rigore, ricordando, se non altro, l'inesperienza di molti amministratori locali, Salandra parlava di

contratti rovinosi, nei quali, sotto condizioni che sembravano miti, si cela l'usura; differenze enormi tra l'ammontare apparente del prestito e il suo provento effettivo; manovre tenebrose di agenti, remunerati di grosse commissioni; comuni complici delle menzogne, con le quali speculatori disonesti cercano di sbarazzarsi dei loro titoli sui capitalisti ignoranti o di buona fede; inaudita precipitazione di amministratori nel procacciarsi a qualunque patto grosse somme da spendere, senza por mente alla produttività, o anche all'utilità della spesa, noncuranti nei domini, fiduciosi nel turpe pensiero, che della pubblica rovina nessuno risponde con le sostanze private, pochi con la reputazione: la quale senza troppa fatica si restaura innanzi al volgo, che deve giudicare in ultima istanza⁷¹.

Torna così il tema della responsabilità e della rappresentatività degli amministratori locali, il tema dell'elettorato e dei criteri di elezione. La polemica contro i danni d'una eccessiva autonomia locale mette in guardia, come si è detto, dalla possibile prevalenza degli interessi particolari su quelli generali, che è dovere dello stato tutelare. Ma qui gli interessi particolari sono «le maggioranze che si impadroniscono del comune» tramite il voto: maggioranze «democratiche» anziché élites aristocratiche, come è nell'esperienza d'autogoverno inglese o tedesca, maggioranze formatesi nel voto e dunque nel politico, non sulla proprietà. Mentre in Germania i soprusi vengono dai proprietari terrieri, osserva Salandra, «in Italia è princì-

⁷¹ A. Salandra, *op. cit.*, p. 669.

palmente una certa borghesia mezzana, poco abiente, che, approfittando del potere venute dalle false tendenze democratiche, aggrava da una parte i proprietari, dall'altra le classi povere, e governa nelle amministrazioni locali»⁷².

Le «false tendenze democratiche» di cui parla Salandra alludono a due fondamentali elementi del sistema elettorale italiano che tendono a impedire una rappresentanza di tipo «proprietario»: il fatto che l'elettorato passivo sia uguale a quello attivo — elemento di cui molti riformatori chiedono, come si è visto, la modifica — e il fatto che la legge ammetta un buon numero di elettori per sola «capacità». Ma tutto ciò ci rinvia all'analisi del sistema elettorale. Ci soffermeremo più avanti sul carattere tutto sommato abnorme, rispetto ai modelli europei, della condizione «per capacità» prevista dall'ordinamento italiano, mentre abbiamo già avuto più di un indizio, ed altri ne avremo ancora, della cattiva stampa di cui godeva l'elettorato per capacità. È in questa condizione che di fronte all'ipotesi di un ulteriore allargamento del suffragio di tipo «democratico» — cioè non censitario, e senza restrizione di quello passivo —, quale si profilava con la Sinistra, i liberisti si fanno sostenitori di un più rigoroso controllo statale sui comuni⁷³.

Con questi elementi l'obiettivo della polemica viene precisandosi meglio: la «libertà di spesa» garantita dagli ordinamenti del '65 non ha tutelato l'indipendenza patri-

⁷² *Ibidem*, p. 678.

⁷³ Così «L'Economista» nel 1876: «Quando l'allargamento del numero degli elettori dovesse portar seco inevitabilmente anche quello del numero degli eleggibili, allora noi non ci sentiremmo inclinati ad ammettere una estensione del suffragio amministrativo, perché allora [...] vedremmo troppo esposti gli interessi di chi ha di fronte la prepotenza numerica di coloro che non hanno». Cfr. R. Gherardi, *op. cit.*, p. 46. E nel 1878: «Una severa revisione dei bilanci comunali è tanto più necessaria oggidì che le classi non abbienti tendono a soppiantare i possidenti nell'amministrazione della cosa pubblica. Con le tendenze attuali [...] si renderà sempre più facile che la cosa pubblica vada nelle mani di coloro che, non possedendo nulla, abbiano tutto

moniale di una élite proprietaria, e come tale socialmente responsabile, secondo il modello del *self-government* aristocratico; essa ha piuttosto permesso a «una certa borghesia mezzana» di città di impegnare risorse non sue — che essa è «poco abbiente», eletta per titoli e non per censo, e la sua politica tributaria si basa sulle sovrimposte e sui dazi — in programmi di spesa che ne descrivono lo stile e il ruolo sociale: riguardano l'ammmodernamento urbano, il decoro, l'aspetto della città da un lato, la creazione di apparati, burocrazie e clientele dall'altro.

Conclusioni

Già a questo punto, interrompendo qui il nostro sondaggio sulle questioni che si agitano dopo il 1865 in materia di poteri locali ci sembra che siano emerse delle prospettive di indagine che rimarrebbero nascoste a chi guardasse troppo fisso all'alternativa «bloccata» tra accentramento e decentramento, tra «autoritarismo» e «liberalismo».

Esse possono essere così sintetizzate:

1) visto nel complesso di questioni di cui effettivamente si compone l'autonomia locale, e in particolare dando il giusto spazio alle questioni finanziarie, il sistema del 1865 appare assai meno «accentrato» di quanto comunemente non si dica. Benché si siano qui dovuti trascurare molti aspetti del problema, e si sia rinunciato del tutto ad analizzare i meccanismi del controllo e della mediazione a livello provinciale, è comunque emersa un'area di autonomia finanziaria di rilevanza tanto più decisiva in quanto connessa a un sistema di crescenti impulsi provenienti dal centro. Più che un centralismo «di controllo» abbiamo un centralismo «d'impulso», con finalità forte-

⁷⁴ l'interesse a sgravare i non possidenti delle spese dei pubblici servizi» (*Ibidem*, pp. 64-65).

mente mobilitanti; ma proprio la sovrapposizione di un controllo debole con un impulso forte crea un'area di mobilitazione della periferia scarsamente controllata nella quale si svolgono importanti processi sociali e politici.

2) L'orientamento filo-autonomistico e decentralistico dei liberali italiani fa soprattutto riferimento a una concezione patrimoniale delle amministrazioni locali che è propria delle élites fondiarie più tradizionalmente «paternalistiche» del Centro-nord. Essa entra presto in conflitto con la dinamica «modernizzante» avviata dagli stessi ordinamenti liberali: alla spinta riformatrice si affiancano istanze di indagine, crescenti perplessità e infine dichiarate opposizioni alle riforme previste.

3) Infatti l'estensione a tutta l'Italia di un sistema rappresentativo dalle chiare componenti «democratiche» (identità dei due elettori, attivo e passivo; sistema elettorale solo in parte censitario) e di ordinamenti con accentuate finalità «mobilitanti» (spese obbligatorie) ha sollecitato una media borghesia urbana che si è fatta portatrice di politiche di spesa in sé poco lungimiranti e oltre modo costose ma che nel quadro complessivo dello sviluppo italiano hanno costituito un momento significativo di «modernizzazione borghese», basata cioè fondamentalmente su fenomeni culturali e di *status*. Il contributo di queste borghesie urbane ha riguardato prevalentemente la costruzione del palcoscenico da cui si sarebbe mossa in seguito una borghesia più «produttiva». Dato il rilievo anche economico del fenomeno, esso va considerato come variabile non indifferente nell'analisi dei processi di sviluppo, e può correggere una concezione che enfatizzi oltre misura il ruolo del prelievo e della creazione di infrastrutture per il successivo sviluppo industriale.⁷⁴

⁷⁴ L'affermazione di Luciano Cafagna, per il quale lo sviluppo italiano «è stato possibile dall'azione di due fonti di macroimpulsi, lo Stato e l'alta banca, che hanno apertamente forzato l'equilibrio prima esistente a basso livello, in parte dinamizzando energie che già esistevano, in parte mobilitandone di nuove» (nel noto saggio su *La formazione di una «base industriale» fra il 1896 e il 1914*, in A. Caracciolo (a cura di),

Naturalmente, misurare l'intensità e le caratteristiche specifiche di questo fenomeno è possibile soltanto attraverso indagini «sul campo», che riguardano cioè la storia di singoli comuni. Solo così è possibile capire fino a che

La formazione dell'Italia industriale, Bari, 1963, p. 160) può essere chiamata a sintetizzare gli approdi di una fiorente stagione storiografica che valutò i decenni liberali, e il ruolo dello stato nell'economia, alla luce degli esiti macrostrutturali di lungo periodo. Venivano così messi in ombra quegli spunti polemici, risaltanti, come s'è accennato nell'introduzione, agli anni Sessanta del secolo scorso, che di quelle vicende volevano vedere anche le influenze sui comportamenti e sui profili sociali dei gruppi dirigenti. La vicenda delle «spese di lusso» richiama appunto quegli aspetti del processo che distinguono dai fenomeni della crescita economica i mutamenti della morfologia sociale, del costume, della mentalità, dello stile di vita, l'insieme dei fenomeni insomma che possono essere riassunti nella parola «modernizzazione» più che in quella di «sviluppo». Non a caso, gli orientamenti storiografici che più risentono di una tradizione di determinismo economico diffidano in Italia d'un termine come quello di «modernizzazione», la cui pregnanza espressiva rischia d'esser nulla se usato, come spesso avviene, come sinonimo di sviluppo, e che ha invece una sua qualche utilità se appunto allude a quella distinzione e suscita quelle diffidenze. Cf. al riguardo le semplici premesse metodologiche di R. Bendix, *Stato nazionale e integrazione di classe. Europa occidentale, Giappone, Russia, India*, trad. it., Bari, 1969, dove per modernizzazione – contrapposta a industrializzazione e «a volte chiamata sviluppo sociale e politico» – l'autore intende «tutti quei cambiamenti sociali e politici che hanno accompagnato l'industrializzazione in molti paesi della civiltà occidentale» (p. 12). E appunto il rapporto tra modernizzazione e sviluppo ad essere qui chiamato in causa, potendosi parlare, per quanto riguarda il caso dell'Italia ottocentesca, sia di «sviluppo senza modernizzazione» quando si mette l'accento su accelerazioni strutturali avvenute a danno di una crescita sociale e civile, sia di «modernizzazione senza sviluppo», quando siano in presenza di trasformazioni civili con scarso fondamento economico – ed è forse questa l'immagine suscitata dalla polemica sulle spese di lusso, che sembrano testimoniare di profondi mutamenti culturali, che avvengono per imitazione della metropoli borghese. L'espressione «modernizzazione senza sviluppo» è peraltro usata, in un quadro differente, da J. e P. Schneider, *Culture and Political Economy in Western Sicily*, New York, 1976, dove si afferma: «La distinzione è importante; laddove sia modernizzazione che sviluppo implicano cambiamento, lo sviluppo modifica il rapporto di una società con il sistema mondiale di cui fa parte accrescendone la capacità di far fronte a quel sistema. La modernizzazione invece perpetua un rapporto di

*Tra autonomia e ingerenza:
un'indagine del 1869*

punto l'opinione che ci segnala determinati processi è «veridica», o fortemente condizionata dalle proprie conclusioni ideologiche. Con ogni probabilità, infatti, il fenomeno di cui parliamo risulta enfatizzato da una opinione liberale nella quale i ceti terrieri d'orientamento tradizionale hanno grande parte. Si tratta, come si è visto, di una opinione estremamente allarmata, sulla difensiva, che vede ogni giorno di più insidiare le sue posizioni e il suo universo sociale. In questo senso il ritratto che essa ci fornisce è probabilmente veridico; se il liberalismo italiano è nel complesso caratterizzato dalle concezioni di una *élite* possidente a sfondo rurale, gli stessi nuovi ordinamenti unitari contribuiscono ancor prima degli anni fatidici della crisi agraria a rafforzare i gruppi borghesi emergenti più legati alla cultura della modernizzazione urbana.

diseguglianza e di sfruttamento tra un'area dipendente e il centro metropolitano. *I mutamenti sono allora conseguenza non di un'autonomia organizzata di priorità, ma della diffusione del centro*» (p. 203). Mentre correggo le bozze vedo ora che lo stesso Catagna all'infuori queste tematiche ampliando ulteriormente la discussione: cfr. *Modernizzazione attiva e modernizzazione passiva*, in «Meridiana», n. 2 (1988), pp. 229-240. Per valutare peraltro il carattere più o meno rilevante dal punto di vista economico delle spese locali di cui si parla occorrerebbero studi specifici che non abbiamo. In termini ancora generali e per un periodo un poco posteriore vi ha richiamato l'attenzione P. Frascari, *Finanza locale e sviluppo economico: appunti sulla dinamica della spesa pubblica in età liberale* (1875-1913), in «Storia urbana», V (1981), n. 14, pp. 183-212. Ma oltre all'analisi aggregata, le nostre fonti suggeriscono lo studio comparativo delle politiche locali in rapporto al diverso profilo dei gruppi dirigenti locali. In questo senso si vedano i saggi citati di A. Polì sul comune di Pisa. Interessanti suggerimenti di ricerca offre anche G. Meletti, *Gruppi di potere e politica comunale in un piccolo centro urbano delle Marche. Montemarciano alla fine dell'800*, in «Storia urbana», VI (1982), n. 21, pp. 149-176.

Il 18 gennaio 1869 il ministro dell'Interno Girolamo Cantelli inviò una circolare ai prefetti del regno affinché questi, sulla base della loro esperienza — «e aiutati come possono essere, e desidero che siano, dal consiglio delle deputazioni provinciali» —, dicessero «fino a che punto possa esplicarsi l'autonomia dei comuni e delle province, senza togliere forza all'ingerenza delle autorità governative, necessaria per assicurare il rispetto della legge e mantenere l'armonia tra gli interessi generali».

Premessa all'indagine era una decisa scelta a favore dell'autonomia locale. L'origine dell'iniziativa, scriveva infatti il ministro, era nel voto espresso dalla Camera il 15 dicembre precedente a favore d'una riforma alla legge del 1865 «nel senso di attribuire una più completa autonomia ai comuni ed alle provincie». Un voto in tal senso la Camera l'aveva in realtà espresso non il 15 bensì il 20 dicembre, in chiusura della discussione generale di due disegni di legge congiunti «sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale, e l'istituzione d'uffici finanziari e provinciali». Il 15 era però intervenuto nel dibattito lo stesso Cantelli, annunciando che già degli studi erano in corso sull'argomento «ed altri se ne stanno compiendo», tanto che il ministro sperava «di poter, fra non molto, esporre alla Camera il risultato di quegli studi e di presentare alle sue deliberazioni un progetto di modificazione della legge comunale e provinciale»¹.

La discussione allora in corso alla Camera sul riordinamento dell'amministrazione centrale prevedeva una razionalizzazione del sistema dei poteri periferici dello stato

¹ A.P., Camera, Legisl. X, sess. 1a, Discuss., 15 dicembre 1868, p. 8497.