

Alle decise spinte autonomistiche del socialismo municipale da una parte e delle correnti cattoliche dall'altra ebbe a corrispondere, nell'età giolittiana, l'azione di controllo o di freno, a seconda dei casi, dello statista di Dronero, deciso a nulla concedere, in tema di decentramento, più dell'autonomia di comuni e provincie, che ammetteva inquadabile semmai nell'istituto consorziale. L'antefatto di tale atteggiamento di Giovanni Giolitti poteva già essere individuato, nelle sue prime prese di responsabile posizione governativa, al tempo del Ministero del 1892-93, agevolato in sul nascere dal forcipe del favore della Corona. Certo, sin dall'esordio elettorale di un decennio addietro egli aveva espresso consapevolezza che si dovesse fare « un gran passo » per la soluzione dei problemi connessi alla riforma della legge comunale e provinciale, al decentramento amministrativo ed alla più vasta autonomia della Provincie e dei Comuni (21) e nel 1886, firmando il manifesto dell'opposizione subalpina, non aveva esitato a sottoscrivere il concetto secondo cui l'ordinamento comunale e provinciale, « non più compatibile con le condizioni politiche create dalla nuova legge elettorale », da un lato non lasciava « ai corpi locali la necessaria libertà d'azione » e dall'altro non offriva « sufficienti garanzie contro i possibili abusi », mentre una maggiore libertà avrebbe diminuiti « i pericoli del soverchio accentramento e reso più forte l'attaccamento delle popolazioni per le libere istituzioni.

Nell'autunno del 1888 aveva tenuto poi a rassicurare gli elettori di Cuneo circa i positivi aspetti che la legislazione crispina proponeva per la sorte dei comuni e delle provincie, soprattutto sul piano del garantismo della giustizia nell'amministrazione e dei freni opposti agli sperperi: ma, dall'alto della sua responsabilità politica di presidente del Consiglio, Giovanni Giolitti era indotto, nel novembre del 1893, in occasione del discorso tenuto per le elezioni della XVIII Legislatura a constatare che il fenomeno del disordine amministrativo era, purtroppo, perdurante: « All'eccesso delle spese dello Stato corrispose — diceva — un eccesso di spese da parte delle Provincie, dei Comuni e dei privati, la qual cosa rese sempre più scarsi

(21) Discorso agli elettori del I collegio di Cuneo del 15 ottobre 1882.

i capitali all'interno e sempre maggiore l'indebitamento del paese verso l'estero». Al capo dell'opposizione conservatrice, il di Rudinì, che aveva chiesto una «tregua» dei partiti per dare un conveniente assetto agli ordinamenti amministrativi, Giolitti opponeva che, ove vi fosse il consenso tra le parti circa il modo di intendere le autonomie locali e di disporre le rappresentanze o circa l'ordinamento dei grandi servizi dello Stato, conveniva allora riunirsi in un partito per affrontare l'opera comune; in caso contrario, «procedendo per vie di reciproche transazioni, mettendo insieme pezzi dissonanti di sistemi diversi», si sarebbe venuto a «creare il più confuso e il più illogico degli ordinamenti amministrativi». Risposta saggia, ovvero tra cinica e superba? Nell'ottobre del 1893, in occasione di un importante convegno politico a Dronero, Giolitti, che nel 1888 aveva sottolineato l'adeguatezza della legge crispina ad assicurare la sincerità delle elezioni amministrative, dichiarava ora la mancanza diffusa di quell'essenziale presupposto di correttezza politica e s'impegnava a proporre al Parlamento modifiche alla legge comunale e provinciale destinate ad affiancare i provvedimenti già definiti dal Governo in relazione al credito delle provincie e dei comuni. Era del parere che i partiti nelle amministrazioni locali di per sé non costituissero un male, chiamati com'essi erano a svolgere un indispensabile controllo, ma non ammetteva che la vita locale divenisse una continua giostra elettorale, in grado d'impedire alla maggioranza di svolgere la propria azione amministrativa.

Chiaramente lo statista piemontese non concedeva nulla al di là delle colonne d'Ercole del decentramento burocratico di cui era divenuto vigile custode e lo aveva dimostrato nella risposta al Bertolini, che aveva avuto modo di rivolgere una interpellanza al Governo in merito alle riforme amministrative da esso propugnate, sostenitore come era sempre stato autorevolmente della necessità di un autentico decentramento autarchico imperniato sulla regione: «Del resto, lo stesso Giolitti replicando alla Camera al discorso regionalistico del Bertolini — è stato osservato (22) — sostiene appunto che la regionalizzazione quanto meno dell'amministrazione perife-

rica, pur essendo tecnicamente opportuna, non può però attuarsi in concreto, per la necessità di interventi dello Stato nelle provincie meridionali più arretrate in fatto di civiltà. Anche se poi nel programma elettorale del 1897 sostiene invece che il decentramento regionale è improponibile sul piano tecnico, in quanto è atto solo a creare ulteriori complicazioni nella pubblica amministrazione, e che la diversità di condizioni delle varie parti del paese richiede il decentramento provinciale».

Stretto inoltre dalla contestazione rudiniana il Giolitti, nel discorso di Caraglio del 7 marzo 1897, occasionato dalle elezioni per la XX Legislatura, forniva il *corpus* più organico e completo di enunciazioni relative al suo concetto di decentramento amministrativo, pervenendo a dichiarare «perniciosissimo» il nostro ordinamento, che risultava contrassegnato dal peccato originale del suo mimetismo verso modelli stranieri, in particolare quello dell'accentramento napoleonico impostato sulla «dedizione» della massima parte dei servizi pubblici alla gestione diretta od al controllo dello Stato. Il parlamentare piemontese non s'illudeva, certo, che una riforma bastasse a risolvere l'annosa e complessa questione del decentramento, ma si diceva convinto della necessità d'imboccare la strada che doveva portare al ripudio del crescente accentramento di tutta l'attività del paese nelle mani dello Stato. Per quel che concerne l'oggetto della nostra ricerca, sarà sufficiente portare l'attenzione al significato delle soluzioni decentrative giolittiane offerte come risposta a due incalzanti interrogativi, immediatamente atti a chiarire l'essenza politica di un reciso *fin de non recevoir* verso il regionalismo: «Ma a quali corpi locali dovrà lo Stato cedere parte delle sue attribuzioni attuali? Converterà cederle a corpi già esistenti, come le Provincie ed i Comuni, o sarà necessario ed utile creare enti nuovi? Io sono contrario alla creazione obbligatoria di nuovi enti; ammetto che Provincie e Comuni possano volontariamente unirsi in consorzio per determinati servizi e anche volontariamente fondersi fra loro, ammetto la necessità di correggere molte circoscrizioni; ma non credo che possa dare utili risultati la creazione artificiale di nuovi enti. Gli enti che esistono da secoli hanno per ciò stesso ragione di esistere, poichè hanno creato tradizioni, bisogni e interessi che non si possono con

(22) RUFFILLI R., *Op. cit.*, pp. 183-184.

un tratto di penna distruggere; e nel maggior numero dei casi la esistenza loro è effetto di condizioni speciali che li rendono necessari. Appena formato il Regno d'Italia si pensò a costituire le Regioni come ente intermediario fra lo Stato e la Provincia; la proposta fu scartata per ragioni politiche di altissimo ordine, cioè per non conservare il ricordo degli Stati in cui era divisa l'Italia; eppure — egli soggiungeva — è un fatto che in quei primi tempi la convenienza, dal punto di vista amministrativo, di creare le Regioni, poteva consistere appunto nel ricordo delle antiche divisioni politiche, e per ciò di bisogni, interessi e consuetudini derivate da quelle divisioni. Sotto alcuni aspetti è già discutibile l'utilità del circondario come ente intermediario tra la Provincia e il Comune; un altro ente intermedio fra lo Stato e la Provincia non avrebbe alcuna utilità e anzi complicherebbe i servizi pubblici, li renderebbe più lenti, più dispendiosi e meno efficaci. Il decentramento, adunque, deve avere per base il concetto di passare agli enti esistenti i servizi che non hanno carattere di servizi di Stato» (23).

Nel discorso di Busca del 29 ottobre 1899, dopo essersi dichiarato a favore di quelle riforme, che, come tra le altre (giudiziaria, legislazione sociale, pubblica istruzione) la riforma amministrativa ed il decentramento, non richiedevano aumenti di spese e «preoccupazioni finanziarie» — dal momento che si trattava di trasferire ai comuni ed alle provincie servizi non aventi carattere nazionale con relativa assegnazione delle spese inerenti da parte dello Stato agli enti locali — insisteva sul tema prettamente minghettiano delle disastrose conseguenze dell'ingerenza del potere politico nell'andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, sostenendo la necessità di ricorrere — come ai più validi dei rimedi — ad una più effettiva autonomia dei corpi locali ed alla responsabilità degli amministratori: «Una più larga autonomia — poi concludeva — renderebbe possibile la municipalizzazione di alcuni servizi di pubblico interesse ora affidati alla speculazione; tale sistema, che da noi alcuni combattono come infetto di dottrina socialista, in paesi eminentemente conservatori, come l'Inghilterra, è applicato su larga

scala, col doppio vantaggio di servire meglio il pubblico e di procurare un guadagno alle finanze comunali». Successivamente, in risposta al «*Quid agendum?*» sonniniiano, nel delineare il 21 settembre 1900 la prospettiva di un programma di politica liberale, da una parte, con il suo empirismo proponeva a livello locale il ricorso ad una sorta di schiacciachiodo, riempiendo con i proventi della municipalizzazione dei servizi pubblici il vuoto di bilancio determinato dall'abolizione del dazio, ch'era stato fonte di acceso malcontento popolare e dall'altra, la necessità di porre mano «con sapienti modificazioni» alla riforma dell'ordinamento locale, allo scopo di «far penetrare nelle amministrazioni comunali il sentimento della giustizia locale». E qui, colui che sarebbe stato ritratto come il pastore della Val di Maira, maestro nel chiudere nello stazzo della sua maggioranza il gregge fedele degli adepti politici, levava al cielo — ma sommestamente — il convinto e di certo non demagogico *paulo majora canamus!* Da tale spiraglio aperto dalla coscienza «direttiva» dello statista piemontese è dato comprendere meglio la logica interna della politica giolittiana nel suo decennio di massima espansione, anche se riescono evidenti i limiti imposti «a l'intenzion de l'arte» da una realtà non facilmente riducibile alla forma intravista dal modello programmatico. Ancora una volta Giolitti, dopo la drammatica pausa della guerra, riprenderà a Dronero, nel discorso per le elezioni della XXV Legislatura tenuto il 12 ottobre 1919, il tema delle autonomie locali con le stesse parole del suo remoto esordio politico degli anni ottanta, insistendo con tono iterativo sulla necessità di decentrare alcuni pubblici servizi: di nuovo v'erano la sua conversione alla larga pratica del *referendum* popolare, destinato a sostituire la tutela governativa — e ciò nel solco del riformismo propugnato dai radicali all'inizio del secolo, e la dichiarata propensione a veder distinti i pubblici poteri, nello svolgimento della loro azione, «da un indirizzo più moderno, più libero» (24).

Si è consumata in tal guisa, fino a questo momento, la fedeltà giolittiana al mito esorcistico dell'antiregionismo, posto in luce con epidittica chiarezza in quel discorso di Caraglio del 1897 che rimane

(23) GIOLITTI G., *Discorsi extraparlamentari*, Torino 1952, pp. 200-201.

(24) GIOLITTI G., *Discorsi extraparlamentari*, cit., p. 325.

una pietra miliare della dottrina del potere propria di Giolitti; in quella circostanza venne dimostrato che la contraddizione da sanare nell'ordinamento dello Stato italiano era quella attinente alla Provincia, un nome « potestativo » risultante pressochè vano per la ristrettezza del suo campo d'intervento e di gestione: « Qui, nella nostra provincia dove i servizi provinciali sono bene ordinati, dove non si fanno chiacchiere inutili — egli affermava — il Consiglio provinciale spedisce tutti i suoi affari tenendo seduta tre giorni all'anno. È evidente che a corpi elettivi rappresentanti così cospicua parte di territorio e di popolazione, eletti con tante solennità e con tante garanzie, si possono affidare attribuzioni molto più estese ». Si spiega, pertanto il viso dell'arme che Giolitti ebbe a riservare, nella sua veste di ministro degli interni, agli attacchi contro l'istituto della provincia, di cui si chiedeva l'abrogazione, condotti soprattutto dal radicale Mazza in occasione della discussione dei bilanci del dicastero per gli anni 1901-1902 e 1902-1903: questi insisteva sulla non naturalità ed esclusiva artificiosità politica dell'ente, asservito agli interessi del governo, priva di libertà di movimento ed inceppato nello svolgimento degli affari. Nel concerto a più voci sul motivo anti-provincia si distinguevano il siciliano Libertini, che sottolineava l'assurdità e l'artificio della circoscrizione provinciale e l'esponente meridionale del gruppo repubblicano Del Balzo, pronto ad intonare il *parce sepulto* alla provincia ed alla prefettura, ritenute intaccate da male inguaribile ed il radicale Girardini, che giudicava le amministrazioni provinciali fomite di corruzione e le future regioni quali istituzioni garanti del sistema unitario della nazione » (25).

Nella sua replica il ministro Giolitti opponeva alla richiesta di abolizione della provincia e di attuazione del decentramento a base regionale i noti convincimenti della sua dottrina politica al riguardo, che si esprimeva nel suo più volte confermato favore alla formula dei consorzi facoltativi interprovinciali: « Egli appare preoccupato, allo stesso modo dei governanti moderati — è stato rilevato — di evitare turbamenti negli enti locali esistenti e soprattutto nei legami fra

(25) V. TROCCOLI A., *Il problema della regione in Italia*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1963, n. 19. La materia è ripresa dal RUFFILLI, *Op. cit.*, p. 220 ss. Qualche spunto in NEGRI, *Op. cit.*, pp. 228-229.

le forze in essi attestate e la classe dirigente al potere. Di qui la sua decisa difesa dell'ente provinciale con la tesi che questo non può in alcun modo essere considerato come un organismo artificiale, data la sua origine antica, nè può essere agevolmente sostituito nelle sue funzioni per quanto attiene specialmente alla comodità degli abitanti. Al che aggiunge la considerazione che in ogni caso, per l'immediato inizio del processo di decentramento, è più realistico ed opportuno far capo alle provincie ed ai loro raggruppamenti facoltativi, piuttosto che alle regioni anche per i "rischi politici" ad esse attribuiti » (26).

La castagna bollente dei mutamenti da apportare alle circoscrizioni amministrative accuratamente scartata dai seri timori politici dei padri fondatori del nostro primo assetto unitario degli anni sessanta e drammaticamente riproposta all'attenzione del governo da Pietro Mazza in una sua relazione ad un disegno di De Pretis per la riforma della legge comunale e provinciale, risaliva ora dal fondo del fervido paiole del riformismo ricorrente e velleitario ad opera di un altro Mazza, appartenente al gruppo radicale. Ma anche quest'ultimo si rendeva conto dell'estrema difficoltà di affrontare la questione del riordinamento circoscrizionale che colpiva « gravi interessi », dando, nel contempo, adito a « speranze ed invidie », pur senza indursi a disconoscere che era generale la « necessità di una trasformazione del nostro organismo amministrativo » (27).

Il bilancio del Ministero degli interni per il 1904-1905 dava luogo ad una precisazione d'indirizzo da parte dei socialisti riformisti che, nel loro *ralliment* giolittiano, avevano finito per accedere alla tesi governativa della convenienza del ricorso ai consorzi interprovinciali, come strumenti di decentramento: solo operavano una forzatura delle posizioni dello statista di Dronero propugnando l'obbligatorietà dei consorzi suddetti, da inquadrare in aree regionali. Al socialista Ciccotti che nel 1909 proponeva modifiche nella struttura delle amministrazioni locali, Giolitti contestava che le tradizioni italiane potessero consentire ai nostri comuni di conformarsi al modello in-

(26) RUFFILLI R., *Op. cit.*, p. 225.

(27) RUFFILLI R., *Op. cit.*, p. 226.

glese di ordinamento locale (28). L'attenzione ai problemi delle autonomie locali non si spegneva negli anni compresi tra il 1909 ed il 1913, come attestano le interpellanze alla Camera di Meda e Romanin-Jacur e gli interventi di Corniani e Ruini. Al culmine dell'età giolittiana, se cattolici autorevoli come Meda vigilavano perchè non si svuotasse del suo contenuto garantistico, anche nei riflessi della istruzione di base, influenzata dalla istanza religiosa, l'autonomia dei comuni, liberali di rilevante spicco culturale, come Orlando, non esitavano a sostenere la vitalità della regione e l'artificiosità della provincia (29).

Durante la guerra, anche se con episodici ma intensi soprassalti, era continuato in Parlamento il dibattito sulle riforme da attuare in materia di decentramento e di autonomie locali. Avevamo già annotato altrove (30) che « a rendere attuale il riordinamento dell'amministrazione locale contribuì il fatto che l'annessione delle nuove provincie, già appartenute all'Austria-Ungheria, poneva problemi di notevole rilievo, essendo le popolazioni ora riunite alla madrepatria adusate a forma di estesa autonomia amministrativa » e che con la relazione Peano del maggio 1910 « si affrontava la questione a nome della Giunta per il Bilancio proponendo al governo di presentare entro sei mesi un progetto di riforma che mirasse a consentire agli enti locali maggiore autonomia connessa ad un vasto ed articolato sistema di decentramento ».

Quanto all'indirizzo di governo, Giolitti, nella sua ultima incarnazione ministeriale, in riferimento alle autonomie locali ed al decentramento assumeva due atteggiamenti contrastanti: nel suo discorso programmatico del 24 giugno 1920 risultò ancora fermo nel sostenere le sue note posizioni del 1897, sempre aperte alle più larghe autonomie per le provincie e per i comuni, integrate, però, dalla volontà di sostituire il *referendum* e l'azione popolare alla tutela governativa, mentre un anno dopo capovolgeva sorprendentemente la sua dottrina sul governo locale: « La conversione di Giolitti al re-

(28) DE CESARE G., *Op. cit.*, p. 194.

(29) DE CESARE G., *Op. cit.*, p. 195.

(30) DE CESARE G., *Op. cit.*, pp. 196-197.

gionalismo — avevamo già osservato (31) — fu tardiva: essa avvenne, si può dire, *in articulo mortis*, in quel giugno del 1921 in cui le promesse di autonomia regionale con il lusso di veri e propri piccoli parlamenti richiamavano stranamente alla memoria le inutili ed intempestive concessioni statutarie di Francesco II ai suoi sudditi, alle quali nessuno faceva più credito ».

Ma all'ultraottantenne statista che aveva proclamato la necessità di procedere con energia sulla via del regionalismo, con accenti di fede degni di un neofita quale egli era, il potere era già sfuggito di mano: la sua era stata, quindi, solo una enunciazione teorica di buona volontà. Giolitti mostrava, invece, tutta la finezza del suo innegabile intuito politico, allorchè aveva avuto cura, innanzi al Parlamento di ammonire e porre in guardia la classe dirigente del paese contro ogni possibile errore di valutazione politica ed amministrativa a riguardo di un problema scottante, quello del trattamento da riservare alle popolazioni di recente annessione: « Credo inoltre che dobbiamo per ora — egli affermava — non turbare quei decentramenti, che già sono in vigore nelle nuove provincie, e anche di una parte notevole dei servizi che si possono togliere all'accentramento statale » (32). Si trattava di un'avveduta prospettiva che raccolse subito il favore e persino l'applauso della Camera, ma le parole del vecchio statista furono ben presto sommerse dalla voce più imperiosa degli insofferenti e smisurati egoismi nazionali.

(31) DE CESARE G., *Op. cit.*, pp. 193-194.

(32) GIOLITTI G., *Discorsi Parlamentari* a c. della Camera dei Deputati, vol. IV, Roma 1956, p. 1869.