

Una delle leggi più attese, lo abbiamo visto, era quella che introduceva alcune «Modificazioni e aggiunte alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865» e che, dopo l'insuccesso di due progetti simili presentati da Depretis, giunse finalmente in discussione alla Camera nel luglio dell'88.

In più di vent'anni, il sistema del 1865 era stato criticato in tutte le sedi e in tutti i modi possibili. Sullo sfondo del «pregiudizio anticoncentralistico» di cui si è parlato qui fin dal primo capitolo, era ad esempio costante la denuncia della complessità burocratica del sistema. «Semplificare» gli ordinamenti<sup>92</sup>, rendere «più facili e meno costose le relazioni fra amministratori e amministrati»<sup>93</sup>, sollevare lo stato «da una enorme somma di affari estranei alla sua vera missione»<sup>94</sup>, era questo l'adagio di

<sup>91</sup> Del tutto insufficienti i dati raccolti da R. Giuffrida, in *Francesco Crispi e il problema della riforma delle strutture amministrative dello Stato italiano* in «Rassegna stor. del Risorg.», 1966, fasc. II, pp. 277-284. Ugualmente insoddisfacente, per il suo stesso taglio biografico, è la conferenza svolta il 13 novembre 1965 a Palermo da F. Brancato, *L'unificazione amministrativa nel pensiero di Francesco Crispi*, pubblicata in «Nuovi quaderni del Meridione», gen.-mar. 1967, pp. 19-37, e poi in *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, Acclau, pp. 297-318.

<sup>92</sup> Era lo scopo che si proponevano, tra gli altri, i progetti Cadorna, Lanza e Depretis, rispettivamente del 1868, del '70-'71 e del 1880, ripresentato nell'82 e nell'86.

<sup>93</sup> Dal discorso della Corona del 22 marzo 1867, che annunciava una riforma amministrativa, cfr. AC, X legisl., sess. I<sup>a</sup>, Discussioni.

<sup>94</sup> Dalla presentazione del progetto Nicotera del 7 dicembre 1876. Cfr. A.P., Camera, XIII legisl., sess. I<sup>a</sup>, Documenti, n. 33.

ogni progetto, giacché lo stesso governo, aveva ammonito Jacini, non sarebbe mai stato forte «fino a quando esso non venga esonerato da un'infinità di ingerenze amministrative che non dovrebbero spettargli che lo inceppano, lo affogano e lo screditano»<sup>95</sup>. Rendere più snello ed efficiente il meccanismo amministrativo e realizzare un sia pur cauto decentramento era insomma l'ammonimento classico, dottrinario, di ogni liberale.

Negli ultimi anni, poi, nuovi motivi di critica si erano aggiunti a quelli tradizionali, imperniati appunto sull'inefficiente, «mostruoso connubio» di parlamentarismo anglicizzante e di accentramento alla francese. Ci si era accorti, cioè, di quanto l'ordinamento accentrato, favorendo l'ingerenza dell'amministrazione centrale, avesse favorito le pratiche trasformistiche. Proprio negli anni del trasformismo, i vecchi fautori del decentramento, come Jacini e Minghetti, ripresero le loro proposte arricchendole di nuovi contenuti; il tema della netta separazione tra affari di interesse locale e affari di interesse nazionale, ad esempio, che era uno degli argomenti della polemica anticoncentralistica, era riproposto con nuova urgenza per la degenerazione «parlamentaristica» che il sistema aveva nel frattempo subito<sup>96</sup>.

I liberali erano dunque favorevoli al decentramento, e in appoggio alla loro causa non portavano soltanto l'esempio di *self-government*, ma arrivavano a rievocare lontani ricordi dell'Italia comunale, di una Italia ricca di centri cittadini e regionali, di tradizioni e di interessi locali tutt'ora vivi, o da far rivivere. Come si è visto, era questo

<sup>95</sup> Dal *Programma* Jacini-Ponza di San Martino, in S. Jacini, *La riforma dello Stato . . .*, cit., p. 166.

<sup>96</sup> Per Minghetti, che morì nel 1886, occorre rifarsi soprattutto al noto testo dell'81 su *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, da me già commentato in *Liberalismo e democrazia . . .*, cit. retro, n. 88; Stefano Jacini, che sopravvisse invece fino al 1891, ebbe modo di sviluppare le sue tesi anche in diretta relazione alla legge comunale e provinciale dell'88. Si veda il suo intervento al Senato del 22 nov. 1888, e poi gli articoli raccolti sotto il titolo *Pensieri sulla politica italiana*, Firenze 1889, entrambi ristampati, per la parte che qui ci interessa in S. Jacini, *La riforma dello Stato . . .*, cit., pp. 215-225 e 227-244.

un modo di mettere sotto accusa l'ondata livellatrice venuta dalla Francia, che aveva «estinto l'antico municipio italiano», e costretto anche gli italiani all'accentramento.

Con questi ricordi non si voleva però indiscriminatamente aumentare l'autonomia delle collettività locali nei confronti dell'autorità centrale. È già stato notato, riguardo alle numerose prese di posizione moderate a favore del decentramento, che «il problema delle garanzie contro le tentazioni liberticide del potere statale era posto come semplice preoccupazione di contrappesi all'interno di una ristretta oligarchia, mai come reale apertura verso nuovi ed espansivi centri di autogoverno popolare»<sup>97</sup>. E noi sappiamo che in molti casi si difendeva con l'autonomia il potere reativo di «consorterie» locali. Più che aumentare le «libertà locali», ci si voleva in quei casi dissociare dagli indirizzi politici elaborati dal centro in materia fiscale, economica, sociale e fare così valere – specie dopo la caduta della Destra – il proprio peso di classi dirigenti non sempre omogenee con l'espressione nazionale della loro stessa classe.

Col procedere degli anni, andava quindi accentuandosi il contenuto conservatore della battaglia per il decentramento, realmente combattuta soltanto dalla Destra, nonostante che il decentramento figurasse anche nel programma della Sinistra, debolmente inteso, all'opposto, nei suoi contenuti democratici. E di fronte a queste istanze decentratrici, si riproponevano le ragioni storiche dell'accentramento.

Così accadde con la legge crispina. Essa si propose innanzi tutto di accogliere le ricorrenti critiche di natura tecnica mosse all'accentramento, dando maggiore autonomia agli enti locali e rimuovendo le norme che più ne intralciavano l'attività. Con la nuova disciplina la sessione ordinaria del consiglio comunale può durare più di trenta giorni; è ammessa l'autoconvocazione; le sedute sono pubbliche; il sindaco diviene elettivo nei comuni maggio-

<sup>97</sup> C. Pavone, *Amministrazione centrale...*, cit., p. 195.

ri; è introdotta la rimozione del sindaco da parte dei consiglieri e quella da parte del re è limitata ai casi previsti dalla legge<sup>98</sup>; è regolata la rimozione del sindaco e limitata nel tempo la nomina di un commissario<sup>99</sup>.

Innovazioni simili riguardano la provincia, dove finalmente si risolve il problema tanto discusso all'epoca dell'inchiesta Cantelli e la presidenza della deputazione provinciale, tolta al prefetto, diviene elettiva. Viene così a delinearsi meglio la separazione fra la provincia ente pubblico territoriale e la provincia circoscrizione amministrativa, che tuttavia continuano a sovrapporsi territorialmente<sup>100</sup>. Respinte le proposte di quanti ne avrebbero voluto l'abolizione come ente superfluo e privo di ogni giustificazione storica, la provincia mantiene così le scarse funzioni enumerate dalla legge del 1865, mentre le vengono sottratti i controlli sui comuni e il giudizio sui ricorsi e in genere tutte le attribuzioni tutorie, che vengono trasferite, secondo il progetto crispino, al consiglio di prefettura, organo già esistente presieduto dal prefetto e direttamente dipendente dall'amministrazione centrale. All'ordinamento del consiglio di prefettura come primo grado di giurisdizione nel quadro della nuova legge sul Consiglio di stato pendente alla Camera si sarebbe provveduto in seguito.

Su quest'ultimo punto però la commissione relatrice

<sup>98</sup> Oltre che per «gravi motivi di ordine pubblico» la rimozione del sindaco poteva avvenire, secondo il testo crispino – che riprendeva alla lettera il progetto Nicotera – anche per «atti di mala amministrazione». Nel testo poi votato, quale fu modificato dalla commissione, si legge invece: «quando richiamati all'osservanza di obblighi loro imposti per legge persistono a violarli». È la dizione che vige tutt'ora. Va ricordato che uno dei motivi addotti contro l'elettività del sindaco era la sua doppia figura di organo del comune e di ufficiale del governo. I numerosi casi di rimozione di sindaci riguardarono proprio dei sindaci radicali che «persistono» nel violare disposizioni di legge. Una prima mandata di destituzioni ebbe luogo alla fine del 1889, quando molti sindaci commemorarono Oberdan in contrasto con la politica del governo.

<sup>99</sup> In caso di inadempienza nelle sue funzioni di ufficiale del governo, il sindaco poteva essere sostituito per tre mesi (estensibili a sei) da un commissario governativo, mentre i decreti di rimozione dovevano essere periodicamente comunicati alla Camera ed entro tre mesi (estensibili a sei) dovevano essere indette nuove elezioni.

<sup>100</sup> Cfr. A. Amorth, *Le Province*, Acclau, p. 21.

respinge il testo governativo, proponendosi di affrontare in modo organico l'intera questione del controllo. Salvo che per alcuni casi di tutela intrinseca (affidata al raddoppio del consiglio con i maggiori censiti, proposta di cui torneremo a parlare) la commissione propone che gli atti tutori sui comuni (prima affidati alla deputazione provinciale) e sulle province (affidati al prefetto) siano attribuiti a un nuovo organo, la *Giunta provinciale amministrativa*, che avrebbe dovuto essere formata dal presidente del tribunale del capoluogo di provincia, da due consiglieri di prefettura nominati dal governo e da due elettori della provincia eletti dal consiglio provinciale fuori del proprio seno.

Il problema della maggiore autonomia da concedersi agli enti locali veniva così a saldarsi con l'altro, relativo alla costruzione di un compiuto sistema di «giustizia amministrativa», per il quale si batteva Silvio Spaventa, e con lui gli ultimi statisti della Destra storica<sup>101</sup>.

In materia di legislazione comunale e provinciale, si trattava da un lato di affidare il controllo ad un organo indipendente dal governo, realizzando così la auspicata separazione tra politica e amministrazione, dall'altro di sottrarre il controllo ad un organo elettivo (la deputazione provinciale) nel momento in cui venivano rimossi alcuni fra i più vistosi legami di dipendenza degli enti locali dal centro.

Posto in questi termini, ed accettata dal governo la creazione della G.P.A., il vero problema diventava la composizione del nuovo organo, che il governo intendeva poter controllare direttamente. Giunto in discussione il

<sup>101</sup> Il discorso tenuto all'Associazione Costituzionale di Bergamo il 7 maggio 1880, nel quale Spaventa apriva la battaglia per la «giustizia nell'amministrazione», e quello preparato dallo stesso Spaventa per l'inaugurazione della IV sezione del Consiglio di Stato (13 marzo 1890) sono pubblicati in S. Spaventa, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, 1949, con una prefazione di P. Alatri che chiarisce come «la battaglia per la giustizia nell'amministrazione [...] costituiva un aspetto saliente dell'opera di rafforzamento della classe dirigente» (p. 24). Cfr. anche G. M. Chiodi, *La giustizia amministrativa nel pensiero politico di Silvio Spaventa*, Bari 1969, ed ora B. Sordi, *op. cit.*.

relativo articolo, si arrivò ad un compromesso tra Crispi e la commissione: la G.P.A. sarebbe stata presieduta dal prefetto, e i membri elettivi sarebbero stati quattro e non due. In tal senso l'articolo, con la sanzione di una prevalenza formale dell'elemento elettivo e della reale direzione prefettizia della Giunta<sup>102</sup>, una successiva legge, quella appunto della «giustizia amministrativa», avrebbe attribuito al nuovo organo anche la competenza a decidere su ricorsi amministrativi di primo grado, completando così il ripristino di una magistratura amministrativa, a quel momento già realizzata con la creazione della IV sezione del Consiglio di Stato<sup>103</sup>.

Ponendo la G.P.A. sotto la direzione del prefetto si ribadivano quelle esigenze di controllo dei comuni che fin dall'inizio, come ben sappiamo, avevano condizionato il sistema delle autonomie. Ma le necessità di ribadire così l'impronta «prefettizia» del sistema derivava ora, nel mutato clima politico e sociale di fine secolo, anche dal timore delle nuove opposizioni che sarebbero potute venire dalla periferia in conseguenza dell'allargamento del suffragio, riforma a lungo differita e non più differibile dopo sei anni dall'ampliamento del suffragio politico<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Nel dibattito parlamentare, le perplessità suscitate in alcuni conservatori (Tegas e Lucca) dalla prevalenza dell'elemento elettivo vennero fugate dalla consapevolezza che comunque la reale direzione sarebbe stata nelle mani del prefetto. Cfr. in questo senso l'intervento del radicale Salaris, citato anche da E. Ragonieri, *op. cit.*, p. 168. Del resto, nella pratica l'organo venne inteso subito come governativo; oggi L. Mazzaroli, *op. cit.*, p. 111, lo definisce nettamente come «organo collegiale locale dell'amministrazione statale, facente capo alla prefettura». Per l'anarchico Merlino le funzioni di controllo e di giurisdizione amministrativa facevano di esso «una vera oligarchia che ha nelle sue mani tutte le libertà e i principali interessi della provincia» (*op. cit.*, p. 162).

<sup>103</sup> Nel testo della legge comunale e provinciale votato dalla Camera erano già attribuite alla GPA funzioni giurisdizionali sui ricorsi. Ma il Senato soppresse questa parte della legge, e la commissione relatrice della Camera decise di non riproporla, avendo Crispi preso formale impegno di presentare sulla materia un apposito disegno di legge. Presentato il 4 dicembre 1889, l'«Ordinamento della giustizia amministrativa» divenne legge 1 maggio 1890. Le «Modificazioni alla legge sul Consiglio di Stato» erano state votate nel marzo.

<sup>104</sup> Rispetto al 1865, adesso la minaccia non sarebbe venuta tanto dalla forza centrifuga dei gruppi dirigenti meridionali, quanto dai nuovi ceti chiamati al voto. Questa ad es. l'opinione di E. Ragonieri, *op. cit.*, p. 169, che scrive:

Oltre la metà degli articoli della legge in questione riguardavano infatti la materia elettorale. Particolari garanzie circondarono il procedimento elettorale per sottrarlo a brogli e ingerenze; l'elettorato passivo venne aperto a tutti, salvo alcune limitazioni (che comprendevano però gli ammoniti, categoria di persone abbastanza numerosa e lasciata alla mercé degli arbitri di polizia); l'introduzione del voto limitato al posto della lista maggioritaria consentì la rappresentanza delle minoranze; venne infine esteso l'elettorato attivo con l'abbassamento del censo a cinque lire di contribuzione diretta<sup>105</sup> e la capacità al semplice alfabetismo.

E questo fu il terreno del dibattito politico svoltosi sulla legge. Senza l'allargamento del suffragio, la Camera sarebbe stata disposta a maggiori concessioni. Ne fa fede la questione dell'elettività del sindaco, che veniva proposta in ogni progetto di riforma degli ultimi vent'anni. La nomina governativa sembrava infatti uno strumento di controllo superato, anche perché troppo esteso e quindi di fatto inutilizzabile<sup>106</sup>. Senonché proprio l'allargamento

«In realtà, l'allargamento del suffragio amministrativo, i poteri maggiori conferiti alle amministrazioni locali erano compatibili, nel quadro dei rapporti di classe dominanti nella società italiana, soltanto con una ulteriore accentuazione dei controlli e della tutela, che limitassero tutte le implicazioni che da un allargamento democratico all'esercizio del potere potessero scaturire».

<sup>105</sup> Mentre Crispi aveva proposto la semplice equiparazione dei due elettorati, politico e amministrativo, la commissione condivideva l'opinione tradizionale secondo la quale l'elettorato amministrativo, a causa dell'«apoliticità» dell'amministrazione locale, avrebbe dovuto essere più ampio di quello politico. Propose quindi un leggero abbassamento del censo, ritenendo comunque sufficiente il pagamento, nel comune, di una imposta diretta, cioè di una sovrimposta.

<sup>106</sup> La nomina di oltre ottomila sindaci era un impegno eccessivo, che non permetteva al governo di compiere con cognizione di causa una scelta di cui si doveva assumere la responsabilità politica di fronte all'opposizione. Vedi quanto scrive sull'argomento F. G. Scoca, *op. cit.*, pp. 83 ss. Nella relazione Marazio al progetto Nicotera si leggeva che «nella più parte dei casi, chi fa il sindaco è un delegato di pubblica sicurezza, od un brigadiere dei carabinieri reali». Crispi stesso, appena giunto al potere, aveva inviato una circolare ai prefetti nella quale lamentava che «ora per spirito di clientela, ora per insistenti raccomandazioni» talune proposte di nomina «siansi, nel fatto, chiarite cattive, quando non pessime». Dei candidati, preferibilmente «liberali-monarchici che siano di perfetta onestà e di maggiore abilità amministrativa», il prefetto avrebbe dovuto

del suffragio suggeriva di procedere con cautela. Per questo Crispi portò una innovazione al precedente testo governativo, la classificazione, cioè, dei comuni in due diverse categorie, i maggiori, dove il sindaco sarebbe stato elettivo, e i minori, cioè i comuni rurali, dove sarebbe rimasto in vita il vecchio sistema. Conosciamo già la motivazione di questa classificazione, della quale si era parlato tante volte: l'idea che nei piccoli centri minore fosse l'educazione alla cosa pubblica, assente il controllo di una «opinione», e quindi potenzialmente più violenti e radicali i conflitti, più radicata la tirannia. Per Crispi, la presenza dello stato era allora la discriminante essenziale, come risultò dall'iter seguito dall'articolo in questione. Mentre infatti il testo governativo prevedeva l'elettività nei capoluoghi di provincia, in quelli di circondario e nelle città con più di 10.000 abitanti, fu poi accettato il testo della commissione, la quale essendo in principio contraria alla classificazione dei comuni, proponeva l'elettività per tutti i capoluoghi di mandamento (erano 1.811 su 8.259 comuni). La cosa fu accettata da Crispi perché ciò che gli premeva era di limitare l'elettività ai comuni nei quali vi fosse un funzionario dello stato a rappresentare l'autorità: nei capoluoghi di mandamento c'era il pretore e il delegato di pubblica sicurezza.

«L'Italia, aveva detto Crispi in un'altra occasione discutendo la legge sui prefetti, ha ancora bisogno di pubblici funzionari, i quali educino le popolazioni e le avvino sul cammino delle libertà»; la «completa emancipazione dei municipii sarà possibile» quando con le riforme istituzionali «Parlamento e Governo d'accordo sapranno dare ai vari paesi l'educazione che molti non hanno e ritornarli a quello stato di libertà e di autonomia del quale altra volta godevano e di cui non pochi hanno perduto

vagliare, oltre all'onestà e alla competenza, anche le condizioni economiche, verificando se «siano tali da permettergli di poter attendere, senza suo danno, colla dovuta assiduità, al governo del Comune, e da rimuovere ogni sospetto che, stretto dal bisogno, possa cedere alla tentazione di illeciti lucri». Dopo questa del 2 luglio, una seconda circolare del 3 dicembre 1887 tornava sugli stessi argomenti.



persino la memoria»<sup>107</sup>. Quale che fosse il valore storico di questa «restituzione» di libertà, quello politico era chiaro, e stava a significare che laddove non arrivava lo stato i municipi rimanevano sotto il dominio di latifondisti e clericali. «Nei piccoli Comuni, disse Crispi difendendo il testo concordato con la commissione, la nomina del Sindaco sarebbe in balia dei grossi proprietari... (*Rumori a destra e al centro*) dei grossi proprietari, sissignori; perché essi solo hanno una certa cultura, danaro, e però una grande influenza; onde voi costituireste piccole oligarchie rurali, che sarebbero peggiori delle oligarchie urbane, imperocché nelle città v'ha l'attrito delle opinioni ed il sindacato della stampa, ciò che manca nei Comuni rurali». E ancora: «I clericali mirano a impossessarsi delle amministrazioni municipali; a mettersi alla testa della educazione del popolo; a disporre delle opere di beneficenza, facendone loro pro; e se mai giungessero allo scopo cui mirano nella maggioranza dei Comuni, noi saremmo costretti a lotte, anche legislative, le quali è meglio evitare»<sup>108</sup>.

Questo attacco congiunto alla proprietà e al clericalismo, che costrinse di Rudinì a una singolare difesa del latifondo<sup>109</sup>, fece convergere sull'articolo i voti dell'Estrema; dopo le parole di Crispi, Cavallotti ritirò un emendamento che dava l'elettività dei sindaci a tutti i comuni, e rimase solo quello, identico, di Rudinì, che ebbe 53 voti, in prevalenza di centro-destra, contro 201<sup>110</sup>. I motivi

<sup>107</sup> Dall'intervento del 4 luglio 1887. Cfr. F. Crispi, *D.P.*, II, p. 857. Sulla distanza che correva tra queste posizioni e le sue antiche convinzioni autonomistiche cfr. R. Composto, *Le amministrazioni comunali nell'iter politico di F. Crispi*, in *La politica italiana ed europea di Francesco Crispi*, Palermo, pp. 253-69.

<sup>108</sup> Dall'intervento del 16 luglio 1888. Cfr. *Ibidem.*, III, pp. 128, 129.

<sup>109</sup> La grande proprietà, disse di Rudinì protestando per l'equiparazione con i clericali, «un'industria che è la vita e la forza della nazione [...] esiste, dove per le condizioni geologiche, telluriche ed economiche del paese non è possibile che la proprietà sia divisa e frazionata». Cfr. A.P., Camera, Discuss., tornata del 16 luglio 1888.

<sup>110</sup> Votato dalla Camera, l'articolo fu però respinto dal Senato, che ripristinò definitivamente il testo originale, in base al quale il sindaco era elettivo

per cui la maggioranza moderata, pur rumoreggiando contro le critiche alla proprietà finiva coll'accettare lo statalismo di Crispi, in linea di principio sgradito, come tutti gli statalismi, alle sue concezioni liberali, erano questa volta un poco diversi che nel passato, e si legavano allo spettro non tanto dei «neri» quanto dei «rossi», uno spettro che pure Crispi aveva energicamente evocato. Nello stesso discorso ora citato, anzi proprio a metà tra la critica ai proprietari e l'attacco ai clericali, Crispi aveva sottolineato con forza il carattere non amministrativo, ma politico, del suo rifiuto di concedere l'elettività a tutti comuni. L'unico paese, egli disse, nel quale al sindaco sono affidate funzioni pubbliche, la Francia, mostrava il cattivo risultato dell'elettività: «basta guardare Parigi, con i suoi sindaci elettivi. Chi è il padrone di Parigi, il Municipio o il Governo? Lo avete visto, in tutte le occasioni (*Vivi commenti*)»<sup>111</sup>.

L'immagine barricadera di Parigi era sempre di buon effetto. Non a caso la commissione relatrice, benché si fosse dichiarata contraria al doppio ordine di comuni, accettò l'articolo elevando una invettiva contro il «partito antinazionale», che si insinua nelle amministrazioni locali per svellere dal basso le liberali istituzioni. È una invettiva che fa spicco in una relazione per altro equilibrata e conciliante e che fa fede di quanto le preoccupazioni dei liberali fossero ben rappresentate alla Camera<sup>112</sup>.

in 516 comuni soltanto. Ma il sistema della classificazione, che veniva così introdotto per la prima volta, durò poco; l'elettività fu estesa a tutti i comuni una volta che di Rudinì divenne presidente del Consiglio. Sulla riforma cfr. A. Rossi Doria, *Per una storia del «decentramento conservatore»: Antonio di Rudinì e le riforme*, in «Quaderni Storici», n. 18 (sett.-dic. 1971), pp. 835-884.

<sup>111</sup> *D.P.*, cit., p. 129.

<sup>112</sup> La commissione era formata da Miceli, presidente, A. Rinaldi, Giolitti, De Seta, Di San Donato, Basteris, Tegas, Chimirri e Lacava, relatore. Quest'ultimo ebbe senz'altro una parte di rilievo nell'elaborazione del progetto. Membro della Sinistra liberale, dopo aver partecipato all'insurrezione del '60 rimase nel Mezzogiorno come funzionario politico (sottoprefetto e questore). Deputato dal '68, si era più volte occupato di legislazione comunale e provinciale; era nella «commissione per il decentramento» da cui scaturì il progetto Ponzà-Jacini e poi nella «commissione dei quindici» che elaborò il progetto del 1882, del quale fu relatore. Il 10 marzo 1889 venne nominato ministro delle Poste e dei

In questa atmosfera appariva chiaro che la questione elettorale era la pietra angolare di tutto il progetto. Non a caso all'allargamento del suffragio è affidata una lettura istituzionale della riforma nel quadro della storia amministrativa del paese: «Con la riforma Crispi, è stato scritto, si inizia una nuova fase nel processo di evoluzione democratica degli enti locali, caratterizzata soprattutto da una rappresentanza che ha radici meno superficiali nell'aggregato sociale»<sup>113</sup>; e ancora: «con l'allargamento della base del censo e con altre innovazioni si rompe la comunità dei notabili, e i diritti politici risultarono attribuiti ad una comunità aperta e in dinamica espansiva. [...] Si adottò, in tal modo, un sistema intermedio tra quello della aristocrazia censitaria e quello della democrazia formale»<sup>114</sup>.

Telegrafi. Non sembra rilevante, invece, la partecipazione di Giolitti, che scrisse addirittura: «Durante quel suo primo ministero, Crispi incaricò me, insieme con Lacava e Della Rocca, suo segretario generale, di compilare il progetto per la riforma provinciale e comunale, che noi conducemmo in porto, ed è quella che vige tutt'ora» (*Memorie . . .*, cit., p. 45).

<sup>113</sup> L. Giovenco, *op. cit.*, p. 110, che riprende le parole di G. Schepis, *Le elezioni comunali e provinciali*, in «Amministrazione civile», cit., p. 284.

<sup>114</sup> M. S. Giannini, *op. cit.*, p. 40.