

X. Il problema amministrativo

Il problema piú vitale da risolvere, fra il 1860 e il 1870 in aggiunta a quello dell'unificazione nazionale, era quello dell'ordinamento amministrativo, di cui l'Italia unificata doveva essere provvista.

Fra il 1849 e il 1860, i gruppi nazionali italiani si dividevano, su questo terreno, in tre scuole fondamentali: moderati federalisti, democratici centralisti e democratici federalisti. I moderati federalisti volevano che i vecchi governi regionali si confederassero per la comune difesa contro ogni minaccia straniera, ma conservassero le loro dinastie, le loro capitali, i loro ordinamenti locali. Inoltre, gli ordinamenti amministrativi interni dei singoli governi regionali dovevano trasformarsi, con la introduzione del regime rappresentativo, non solo nei governi regionali ma anche nelle amministrazioni comunali. Cioè queste dovevano godere di una larga autonomia dalle burocrazie governative regionali, che dovevano trattare solamente gli affari di interesse regionale. I governi delle amministrazioni, tanto locali, quanto regionali, e il governo federale, dovevano essere eletti e manovrati dalle classi proprietarie: i moderati non ammettevano il suffragio universale. Insomma i moderati erano censitari nel problema elettorale; monarchici e costituzionali nel problema istituzionale; autonomisti per le amministrazioni comunali e regionali; federalisti nel problema nazionale.

I democratici centralisti, educati dall'insegnamento di Mazzini, volevano, in opposizione ai moderati, non solamente l'unità politica nel problema nazionale, non solo la repubblica nel problema istituzionale, ma anche l'accentramento nel problema amministrativo, e il suffragio universale nel problema elettorale. Il nuovo ordinamento amministrativo dell'Italia, Maz-

zini se lo immaginava creato da una Costituente centrale rivoluzionaria: cioè il "popolo," creata la repubblica, avrebbe eletto a suffragio universale una Costituente, che si sarebbe riunita a Roma; e la Costituente avrebbe organizzato "ex novo" l'ordinamento amministrativo nazionale, come aveva fatto la Costituente francese nel 1789. Mazzini voleva, è vero, che la Costituente lasciasse una larga autonomia ai comuni; arrivò anche ad ammettere, dopo il 1860, che la Costituente organizzasse, fra i comuni e il governo nazionale, un sistema di amministrazioni regionali; ma tanto le amministrazioni comunali, quanto le amministrazioni regionali le pensava sempre create da un atto di volontà del governo centrale e dovevano essere organi locali del governo centrale. Mazzini voleva, per esempio, che nessun comune avesse una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti: cioè il governo centrale doveva costringere i comuni minori a raggrupparsi in circoscrizioni più larghe: sistema che specialmente nelle zone rurali e montuose, avrebbe fatto sparire migliaia di piccoli comuni.

I democratici federalisti, seguaci di Carlo Cattaneo, accettavano la repubblica e il suffragio universale; ma rifiutavano l'accentramento amministrativo e rivendicavano le autonomie regionali e comunali. Cattaneo non riusciva a concepire una costituente mazziniana, che facesse "tabula rasa" di tutto il passato e si mettesse a costruire, per mezzo di nuove leggi, un nuovo mondo. Le istituzioni — pensava Cattaneo, e in questo era d'accordo coi moderati — sono state create, nei secoli, dalla esperienza delle popolazioni, a cui debbono servire; e sono continuamente trasformate via via che mutano i bisogni e la volontà degli interessati. I governi locali italiani erano il prodotto di una lunga evoluzione storica. Non erano stati creati "a priori" da nessuna costituente; non potevano essere cancellati "a priori" da nessuna costituente. Oggi — diceva Cattaneo prima del 1860 — i cittadini delle diverse sezioni, in cui è divisa politicamente la penisola, sentono la necessità di riforme amministrative di tipo rappresentativo ed autonomista, e sentono la necessità di una permanente e sicura coesione nazionale. Cerchiamo di soddisfare queste aspirazioni. Ma fra queste aspirazioni non c'è quella di distruggere tutti i vecchi governi locali, per creare un unico governo centrale. Il federalismo soddisfa pienamente il bisogno della solidarietà nazionale. Federalismo viene da "foedus," trattato d'unione. Patto federale non è volontà di isolamento e di separazione, è promessa di solidarietà. La Svizzera e gli Stati Uniti sono paesi ad amministrazione federale con coscienza nazionale unitaria. Per soddisfare in Italia il bisogno di una più salda coesione nazionale, non è necessario porre tutta la nazione sotto la sovranità di un governo centrale, il quale pensi per tutti, faccia la legge per tutti, sostituisca la propria coscienza ed onnipotenza alla volontà e alla esperienza di tutti. Cattaneo negava che un parlamento unico potesse trovare il tempo per discutere tutta la catasta degli affari, che l'accentramento legislativo avrebbe sottratto ai consigli locali, per incanalarla verso la capitale, sede unica della autorità.

In questa difesa delle autonomie locali Cattaneo, contrapponendosi diametralmente a Mazzini, sembrava avvicinarsi ai moderati federalisti. Ma le autonomie locali dei moderati avevano per base il sistema elettorale censitario, e sarebbero state dominate dalle classi proprietarie. Invece le autonomie locali di Cattaneo avrebbero dovuto essere amministrate da tutte le classi sociali, partecipi al governo con diritti uguali, mediante il suffragio universale. Insomma i democratici-autonomisti, seguaci di Cattaneo, prima del '60 si accordavano coi mazziniani sul problema istituzionale e sul problema elettorale; ma si accordavano coi moderati sul problema amministrativo.

Fra il federalismo censitario dei moderati, il centralismo democratico di Mazzini, e il federalismo democratico di Cattaneo, il federalismo censitario dei moderati sembrava nel 1859 destinato a trionfare. Il programma cavouriano nel 1859 era quello di una federazione di monarchie costituzionali, nelle quali i singoli governi regionali dovevano essere controllati dalle classi proprietarie, attraverso leggi elettorali, analoghe alla legge piemontese del 1848, la quale dava il diritto di voto a quei soli cittadini che pagassero non meno di 40 lire di imposte dirette.

Ad un tratto, nel 1859 e 1860, si ebbe la fuga del granduca dalla Toscana e la fuga dei duchi da Parma e da Modena, la rivoluzione antipontificia delle Romagne, la spedizione di Garibaldi nel Napoletano e l'occupazione delle Marche e dell'Umbria per opera delle truppe sabaude. L'unità politica apparve allora una necessità. Vennero meno le vecchie discussioni fra federalisti e unitari: i moderati diventarono anch'essi unitari.

Ma le discussioni fra accentratori e autonomisti nelle amministrazioni locali, che erano rimaste accantonate finché l'unità politica era stata la fede dei soli mazziniani, passarono subito in prima linea col trionfo delle idee unitarie. Problema immediato e vitale della politica interna diventò quello dell'ordinamento amministrativo da dare all'Italia politicamente unificata.

Nel risolvere questo problema, i gruppi nazionali dovevano tener conto non solamente delle loro preferenze teoriche, ma anche delle condizioni pratiche in cui dovevano operare. La fondamentale di queste era che i gruppi nazionali, scacciate tutte le vecchie dinastie, meno la sabauda, sfasciate tutte le vecchie burocrazie regionali, meno la piemontese, sentivano di essere, nel paese e specialmente nell'Italia meridionale, una minoranza.

Questo fatto urta con la figurazione tradizionale, che noi ci facciamo del Risorgimento, quando leggiamo che "il popolo italiano" ardeva di amor patrio, che "tutta l'Italia" "sorse in piedi" e così di seguito. La realtà fu ben diversa. E se non ci rendiamo conto esatto di quella realtà, non riusciremo mai a comprendere la storia italiana della seconda metà del secolo XIX. La realtà era che la grande maggioranza della popolazione italiana — cioè i contadini — era assente dalla vita pubblica; e se avesse dovuto manifestare un'opinione, questa opinione sarebbe stata favorevole agli antichi regimi; e nel Mezzogiorno, fra il 1860 e il 1870, questa ostilità assumeva la forma attiva del brigantaggio. Quanto alle popolazioni cittadine, che par-

tecipavano alla vita pubblica, ma che formavano la minoranza della nazione esse si dividevano in tre gruppi fondamentali:

- 1) i legittimisti, che rimpiangevano gli antichi regimi;
- 2) i gruppi nazionali moderati monarchici;
- 3) i gruppi nazionali democratici ad accentuazioni più o meno repubblicane.

Ciò posto, un'amministrazione a base di autonomie locali e di suffragio universale, come l'avrebbero voluta gli autonomisti democratici alla Cattaneo, avrebbe prodotto lo sfacelo, a breve scadenza, del regime nazionale. La grande maggioranza dei contadini, abbandonata a sé nelle amministrazioni locali autonome, a base di suffragio universale, avrebbe dato, in poco tempo, la prevalenza alle forze legittimiste. Perciò i moderati rigettavano la teoria autonomista e democratica di Cattaneo. Questi rimase quasi del tutto isolato; individualità forte e fulgida, ma circondata dal deserto.

Neanche la soluzione mazziniana del centralismo democratico poteva avere fortuna. Gli elementi essenziali di essa erano l'unico parlamento centrale e le elezioni a suffragio universale. Queste avrebbero fatto eleggere il parlamento centrale dai contadini. I contadini, per la stessa grande maggioranza dei democratici, erano un pericolo. Perciò i democratici ripetevano nei loro programmi la formula del suffragio universale, ma non mettevano nessuna passione per ottenere che questa formula fosse attuata. La ripetevano per tradizione; ma senza convinzione e senza slancio.

XI. L'accentramento

Eliminato dalle soluzioni accettabili tanto il federalismo democratico di Cattaneo, quanto il centralismo democratico di Mazzini, rimaneva il federalismo censitario della scuola moderata. Invece, dopo la spedizione di Garibaldi nel Napoletano, i moderati abbandonano rapidamente le idee federaliste e adottano le idee centraliste.

Come si spiega questo fatto? Si spiega, quando si consideri che nell'Italia settentrionale e centrale esisteva una relativamente florida borghesia manifatturiera, commerciale, agraria, intellettuale, e formava il grosso del partito moderato, ed era perfettamente capace di governare da sé gli enti locali, in quel sistema di autonomie censitarie, che era l'ideale del partito mo-

derato. Invece nell'Italia meridionale i nuclei di borghesia fondiaria 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. Quei nuclei, si dividevano in moderati e democratici, e i moderati dovevano mantenersi al potere 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. Gli antichi funzionari dovevano essere sostituiti con elementi nuovi, oppure essere assorbiti in una nuova gerarchia amministrativa. Ma per nessuna di queste due soluzioni i gruppi moderati del Mezzogiorno potevano offrire un personale sufficiente, né per numero né per capacità.

In queste condizioni, la minoranza nazionale nel Mezzogiorno poteva mantenersi al potere solamente se un aiuto esterno fosse intervenuto a rafforzarla. Questo aiuto poteva venire soltanto 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. Un'amministrazione accentrata era, dunque, una necessità assoluta, se non si voleva mandare in sfacelo l'unità nazionale d'Italia, attraverso l'anarchia amministrativa dell'Italia meridionale.

Così si spiega come le idee centraliste si siano diffuse nel partito moderato immediatamente dopo la spedizione di Garibaldi, cioè dopo l'unione politica del Mezzogiorno al Nord e al Centro d'Italia. L'unità nazionale portò come conseguenza l'accentramento amministrativo. I più tenaci centralisti furono sempre in Italia i liberali meridionali. Essi non riescivano a concepire sotto altra forma l'unità nazionale.

L'amministrazione accentrata presentava anche il vantaggio di essere facile ad istituire e manovrare. Le vecchie monarchie italiane già avevano trovato nel sistema napoleonico gli amministratori municipali, scelti dal governo centrale o designati dai più ricchi proprietari, e strettamente sorvegliati dal funzionario provinciale governativo. Quando la Lombardia fu occupata dalle truppe piemontesi, nel 1859, il ministro degli Interni del Piemonte mandò commissari nelle diverse provincie della Lombardia per sostituirli ai funzionari governativi austriaci. Lo stesso avvenne, via via che le altre sezioni della penisola si aggiunsero al nucleo originario. Questo metodo era reso necessario anche dal fatto che fra il 1860 e il 1866 sembrava sempre imminente una guerra con l'Austria. In un paese minacciato dalla guerra, il governo deve poter raccogliere tutte le forze, col massimo di celerità. L'accentramento fu perciò accettato come espediente provvisorio, che in tempi più calmi sarebbe stato sostituito con un'organizzazione più conveniente. Col passare del tempo, il partito che era al potere vide che il sistema consigliato da necessità transitorie, era assai comodo per governare in permanenza: il provvisorio diventò definitivo.

Tutte queste circostanze ci permettono di comprendere perché fra il 1860 e il 1870 i moderati, come adottarono le teorie unitarie, così adottarono le teorie centraliste di Mazzini. Ma come nell'adottare l'idea dell'unità, staccarono l'unità dalla repubblica e l'innestarono sulla monarchia, — così nello adottare il centralismo mazziniano, lo staccarono dall'idea democratica del suffragio universale e lo innestarono sul tronco del suffragio censitario. Rimase, infatti, sempre in vigore la legge elettorale piemontese del 1848, che dava il diritto di voto politico ed amministrativo a quei soli cittadini, che pagavano 40 lire di imposte dirette. Nel 1870 l'Italia con 27 milioni di abitanti aveva un corpo elettorale politico di soli 530 mila elettori.

Sorge così nell'Italia politicamente unificata un regime monarchico, rappresentativo, censitario, con un parlamento centrale unico, snodato in una Camera di deputati eletti e un Senato di nomina regia, e con consiglieri comunali e provinciali eletti con lo stesso metodo della Camera dei deputati, ma strettamente sorvegliati dai funzionari del governo centrale.

Comunque quella monarchia burocratica, rappresentativa, censitaria, era, un secolo fa, il solo ordinamento politico ed amministrativo, con cui potesse essere soddisfatto in Italia il bisogno di indipendenza e di coesione nazionale. Date le condizioni spirituali delle nostre moltitudini agricole, dato il frazionamento politico delle popolazioni cittadine, e dati i profondi dislivelli di civiltà fra le diverse regioni, il problema della unificazione nazionale italiana, se non si risolveva per quella via, non si risolveva affatto.

Siffatta situazione di cose era denunciata, in Italia e all'estero, dai polemisti clericali e legittimisti, come prova che il nuovo regime si manteneva soltanto per volontà di una minoranza. Ma anch'essi — i clericali e i legittimisti — erano una minoranza. Solamente erano una minoranza fossilizzata, incapace alla difesa e all'offesa, che si era sbandata nell'Emilia, nella Toscana, nella Romagna, non appena le era venuto meno il sostegno dell'esercito austriaco; che non aveva saputo opporre nessuna resistenza in Sicilia alle rivolte dei contadini e ad un nucleo di appena mille uomini capitanati da Garibaldi; che si era disciolta ignominiosamente nel Napoletano, via via che Garibaldi avanzava verso Napoli; che si lasciava sopraffare ovunque, come un branco di pecore, dai gruppi nazionali, — moderati e democratici.

Questi si combattevano fra loro su mille altre questioni, ma facevano immediatamente fronte unico, non appena si presentasse un pericolo di reazione antiunitaria.

La storia non è fatta né dalle moltitudini inerti, né dalle oligarchie paralitiche. La storia è fatta dalle minoranze consapevoli ed attive, le quali, vincendo le inerzie delle moltitudini le trascinano verso nuove condizioni di vita, anche contro la loro immediata volontà. E la legittimità sorge, qualora le minoranze attive riescano a vincere le difficoltà della creazione e della conservazione, e dimostrino col tempo di sapersi tenere in piedi. Nei primi

decenni dopo il 1860, la legittimità del nuovo regime italiano era, più che altro, un atto di fede, di speranza, di volontà nelle minoranze nazionali. Ogni anno che passava, senza che quel regime si sfasciasse, era un titolo nuovo di legittimità. Ma bisognava evitare che quel regime si sfasciasse.