X. Il problema amministrativo

Il problema più 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 conferissero 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. Ciò questi 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. In somma 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’unificazione politica nel problema nazionale, ma anche la repubblica nel problema istituzionale, ma anche l’accenntimento nel problema amministrativo, e il suffragio universale nel problema elettorale. Il nuovo ordinamento amministrativo dell’Italia, Mazz
zini se lo imaginava creato da una Costituzione centrale rivoluzionaria: cioè il "popolo," creata la repubblica, avrebbe eletto a suffragio universale una Costituzione, che si sarebbe riunita a Roma; e la Costituzione avrebbe organizzato "ex novo" l'ordinamento amministrativo nazionale, come aveva fatto la Costituzione francese nel 1789. Mazzini voleva, è vero, che la Costituzione lasciasse una larga autonomia ai comuni; arrivò anche ad ammettere, dopo il 1860, che la Costituzione organizzasse, fra i comuni e il governo nazionale, un Sistema di amministrazioni regionali; ma tanto le amministrazioni comunalì 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 costruire 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 Costituzione 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 regioni, a cui è divisa la pena della pena, sentono la necessità di riforme amministrative di tipo rappresentativo ed autonomo, 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. Potuto 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 tutto la nazione sotto la sovranità di un Governo centrale, il quale pensi per tutti, faccia la legge per tutti, sostituisca la propria coscienza e onnipotenza alla volontà e alla esperienza di tutti. Cattaneo negava che un parlamento unico potesse trovare il tempo per discutere tutta la catarsi 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 consittuario, 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 con mazziniani sul problema istituzionale e sul problema elettorale; ma si accordavano col moderato su problema amministrativo.

Fra il federalismo consittuario dei moderati, il centralismo democratico di Mazzini, e il federalismo democratico di Cattaneo, il federalismo consittuario dei moderati sembrava nel 1859 destinato a trionfare. Il programma cavriano 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 antiopulencia delle Romagne, la spedizione di Garibaldi nel Napoletano e l'occupazione delle Marche e dell'Umbria per opera delle truppe sabauda. L'unità politica apprese 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 accanitamente 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, seccati 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 figura tradizionale, che noi ci facciamo del Risorgimento, quando leggiamo che "il popolo italiano" andava 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 esattamente 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 anti-chi regimi; e nel Mezzogiorno, fra il 1860 e il 1870, questa ostilità assumeva la forma attiva del brigantaggio. Quanto alle popolazioni cittadine, che par-
Il Risorgimento italiano
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 magioranza dei contadini, abbandonata a sé nelle amministrazioni
locali autonome, a base di suffragio universale, avrebbe dato, in poco
tempo, la prevalenza alle forze legittimiste. Perché 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 cen-
trale e le elezioni a suffragio universale. Queste avrebbero fatto eleggere il
parlamento centrale dai contadini. I contadini, per la stessa maggio-
ranza 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 ripete-
vano per tradizione; ma senza convinzione e senza slancio.

XI. L'accenentramento

Eliminato dalle soluzioni accettabili tanto il federalismo democratico di
Cattaneo, quanto il centralismo democratico di Mazzini, rimaneva il fede-
ralismo censitario della scuola moderata. Invece, dopo la spedizione di
Garibaldi nel Napoletano, i moderati abbandonano rapidamente le idee fede-
raliste e adottano le idee centraliste.
Così spiega questo fatto? Si spiega, quando si consideri che nell'Ita-
lia settentrionale e centrale esisteva una relativamente florida borghesia ma-
nfatturiera, commerciale, agraria, intellettuale, e formava il grosso del par-
tito moderato, ed era perfettamente capace di governare da sé gli enti lo-
cali, 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 intel-
lettuale, mentre il clero rimaneva quasi tutto fedele al partito borbonico, e
mentre i contadini sfuggivano alla leva e si davano al brigantaggio. Gli an-
tichi 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 perso-
nale 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 raf-
forzarla. Questo aiuto poteva venire soltanto da una gerarchia di funzionari,
indipendenti dalle popolazioni locali, mandati dal nord ad inquadrare, di-
sciplinare, dominare quelle popolazioni, e assicurare su di esse il governo
della minoranza nazionale moderata. Un'amministrazione accentratata era
dunque, una necessità assoluta, se non si voleva mandare in isfaccio l'unità
nazionale d'Italia, attraverso l'anarchia amministrativa dell'Italia meridionale.
Così si spiega come le idee centraliste si siano diffuse nel partito mode-
rato immediatamente dopo la spedizione di Garibaldi, cioè dopo l'unione
politica del Mezzogiorno al Nord e al Centro d'Italia. L'unità nazionale
perse come conseguenza l'accenentramento amministrativo. I più tenaci cen-
tralisti furono sempre in Italia i liberali meridionali. Essi non riescivano a
concepire sotto altra forma l'unità nazionale.
L'amministrazione accentratata 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 e designato dai più ricchi proprietari, e strettamente sorve-
gliati dal funzionario provinciale governativo. Quando la Lombardia fu oc-
cupata dalle truppe piemontesi, nel 1859, il ministro degli Interni del Pie-
monte mandò commissari nelle diverse province della Lombardia per sosti-
tuirli 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
iminente una guerra con l'Austria. In un paese minacciato dalla guerra,
 il governo deve poter raccogliere tutte le forze, col massimo di celerità. L'ac-
cenentramento 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
provisorio divenne 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 sufragio universale e lo innestarono sul trono del sufragio censitario. Ri-se, 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 sottoposti 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 polemist 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 sandata nell'Emilia, nella Tosca-

na, nella Romagna, che si era appena nata nell'Emilia, nella Tosca-

na, nella Romagna, che non appena l'opposto sessua resistenza in Sicilia alle ri-

volte dei contadini 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 amico di pescatori, dai gruppi nazionali, — moderati e democratici.

Questi si combattevano fra loro su mille altre questioni, ma facevano immediatamente fronte unico, non appena si presentassero un pericolo di rea-

zione antiunitaria.

La storia non è fatta né dalle moltitudini inerti, né dalle oligarchie pa-

ralitiche. La storia è fatta dalle minoranze consapevoli ed attive, le quali, vincendo le inerzie delle moltitudini le trasformino verso nuove condizioni di vita, anche contro la loro immediata volonta'. 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