

contribuirono a far sì che la scelta compiuta nel 1865 non avesse la forza di una novità «costituente», pensata allo scopo di rispondere ai problemi del paese e capace di raccogliere, se non un ampio consenso d'opinione, almeno la convinta adesione dei gruppi in quel momento al potere. La legge fu anzi presentata come soluzione d'emergenza, e non a caso venne votata dal parlamento senza alcuna discussione sugli articoli. Fu solo «l'allegato A» di una legge che sanciva l'unificazione giuridica e amministrativa del Regno. Proprio l'incertezza sulle soluzioni da dare ai problemi messi in campo dall'unificazione portò nella sostanza ad estendere a tutto il Regno la riforma che il 23 ottobre 1859 era stata introdotta per decreto – e dunque anch'essa senza discussione parlamentare – dal ministro Rattazzi, in virtù dei pieni poteri conferitigli per lo stato di guerra, e che poi via via era stata provvisoriamente estesa alle province annesse. A sua volta quella legge ricalcava l'ordinamento varato nel Regno di Sardegna con un editto del 1847, poco prima dell'introduzione dello Statuto, il quale modificava il quadro legislativo vigente negli anni della Restaurazione.

Così risalendo all'indietro, si vede che l'assetto del 1865 era ispirato a un modello francese di ascendenza assolutistica poi perfezionato nel periodo napoleonico e nell'età della Restaurazione. Si trattava di un sistema generalmente chiamato «prefettizio», in cui l'amministrazione centrale controllava un complesso di enti locali a due o tre gradi, uniformemente ordinati su tutto il territorio (nel sistema italiano, principalmente le province e i comuni), attraverso una rete di suoi organi locali che facevano capo appunto al prefetto, nome che fu dato nel 1861 alla massima autorità governativa nella provincia e che tutt'ora conserva. Secondo la legge del 1865, il prefetto era infatti il diretto rappresentante del governo centrale nella provincia in tutti i settori della pubblica amministrazione, eccettuate la giustizia e la difesa, e partecipava direttamente al governo dell'amministrazione locale come presidente della deputazione provinciale, che era l'organo esecutivo della provincia eletto dal consiglio provinciale. Nel prefetto si realizzava perciò un'unione personale di due uffici diversi, la provincia quale circoscrizione dello Stato e la provincia quale «corpo morale». Il prefetto aveva il potere di sospendere dalle loro funzioni i sindaci, e, per decreto reale, rimuoverli. «Per gravi motivi di ordine pubblico», il re poteva sciogliere i consigli comunali e provinciali, e convocare nuove elezioni. Le deliberazioni dei consigli comunali dovevano essere trasmesse al prefetto che, accertatane la legittimità, vi apponeva il visto o, in caso contrario, ne disponeva l'annullamento. A questo controllo sulla legittimità degli atti, se ne affiancava uno che riguardava invece il merito delle delibere comunali economicamente più rilevanti, e che era esercitato dalla deputazione provinciale, organo elettivo, come si è detto, ma presieduto dal prefetto, cosa che rendeva la sua natura non del tutto chiara nella gerarchia dei poteri che legava la sommità dello Stato al sistema delle autonomie.

I. Le ragioni del centralismo

1. *L'ordinamento prefettizio.*

La prima legge che dette un ordinamento ai comuni e alle province fu votata il 20 marzo 1865. Fu quella la conclusione di un quinquennio di appassionante discussioni sui caratteri stessi dell'unificazione e sul profilo che avrebbero dovuto assumere il regime liberale e l'assetto del nuovo Stato. L'ampiezza dei temi discussi e la varietà delle soluzioni allora proposte

Anche i sindaci dei comuni, oltre ad essere rappresentanti delle comunità, avevano funzioni tipicamente statuali – quali la tenuta dei registri dello stato civile o delle liste elettorali politiche –, ma nel loro caso questa ambivalenza era chiaramente sbilanciata a favore dell'elemento comunitario, anche per il carattere storico, naturale, delle oltre ottomila circoscrizioni comunali esistenti nel Regno. Nel caso invece della provincia, se alcuni elementi la assomigliavano al comune come ente autonomo – essa aveva infatti un'organizzazione simile a quella dei comuni, con un consiglio provinciale elettivo e una deputazione provinciale eletta dal consiglio nel suo seno – altri e più consistenti elementi sembravano far prevalere i suoi caratteri di organo periferico dello Stato. Oltre alla presidenza prefettizia, le stesse funzioni di controllo sui comuni di cui ora s'è detto, che erano di natura statale, e molti altri uffici pubblici periferici che furono localizzati nelle sedi provinciali, come le intendenze di finanza, i provveditorati agli studi, gli uffici del genio civile, nonché le camere di commercio, gli ordini professionali ecc. A tutti questi elementi corrispondeva il carattere spesso artificioso e meno storicamente radicato dei territori provinciali, e infine le funzioni proprie assai limitate e poco rilevanti, che sembravano meramente accessorie, in sostanza esaurendosi nella viabilità provinciale, nella beneficenza legale a favore dei malati di mente, e nella istruzione secondaria e tecnica (quando non vi provvedessero altre istituzioni statali). Come nel caso dei comuni peraltro, la legge ammetteva che le province facessero «spese facoltative» su materie di competenza provinciale, e di questa elasticità di competenze molte province seppero col tempo approfittare, dando vita a consorzi intercomunali in materia di viabilità, trasporti, istruzione, uso delle acque ecc.

Questa gerarchia di poteri territoriali rispondeva a una logica assolutistica al fondo sospettosa delle autonomie e che, concependo le comunità non come soggetti autonomi, originari, tendeva ad affidarne il governo a strumenti dirigistici e di accentramento. La stessa composizione ibrida che dopo molte discussioni fu data alla deputazione provinciale nel 1865 e, come diremo, la rinuncia a concepire più vasti ordinamenti regionali testimoniavano di quel sospetto e di quella logica che hanno finito col governare i rapporti tra autorità centrali ed enti territoriali lungo tutta la storia dell'Italia contemporanea e si ritrovano, in forme e contesti molto diversi, nelle tre maggiori leggi che hanno riformato la materia nel 1888, nel 1934 e nel 1990.

Fermo restando sempre il criterio dell'uniformità degli ordinamenti in tutta la penisola, criterio al quale si è derogato solo a tratti con misure eccezionali¹, a quella logica si è però opposto fin dagli inizi, via via integran-

¹ Solo di fronte a situazioni di emergenza, o dovendosi riconoscere la situazione eccezionale di alcuni grandi comuni, si è provveduto con leggi speciali. Significativo a questo proposito è il caso di Napoli, la maggiore città italiana del tempo, che tra 1863 e 1913 è stata oggetto di 26 leggi speciali, la maggior parte delle quali dedicate al «risanamento». Mai pri-

dovisi nelle forme più diverse, un altro principio, che invece fa perno sull'autonomia locale e sull'autodeterminazione degli enti territoriali. La tensione tra i due principi, l'uno che fa emanare il potere dall'alto, l'altro dal basso, domina tutta l'evoluzione del sistema tra Ottocento e Novecento, ma le sue origini possono esser fatte risalire all'epoca della concessione dello Statuto albertino, quando fu adottato il principio rappresentativo. In precedenza, nel Regno sardo sindaci e consiglieri erano scelti la prima volta dall'intendente (come allora si chiamava il prefetto) e in seguito dagli amministratori uscenti (ma sempre con l'approvazione dell'intendente). Sistemi simili governavano le comunità anche negli Stati preunitari, sia che gli amministratori del comune fossero estratti a sorte tra liste di ottimati, come in Toscana, sia che fossero scelti dall'intendente in apposite liste di censiti, come nel Regno delle Due Sicilie, o che la nomina fosse effettuata su un elenco di nomi pari al doppio degli eligendi, come nel Lombardo-Veneto.

In tutti quei casi, i comuni erano amministrati dai notabili del luogo in vario modo scelti dal governo centrale, sotto il cui controllo dovevano operare. Era quello un modello ben radicato nell'esperienza della «monarchia consultiva» che aveva governato gli Stati della Restaurazione (in nessuno dei quali, è bene ricordarlo, esistevano parlamenti elettivi), tanto che al momento di dare al paese una costituzione e un sistema rappresentativo, v'era stato chi aveva proposto di «fondare sulle costituzioni municipali i nuovi ordini politici deliberativi». Si sarebbe in tal caso creato un ordinamento rappresentativo forse nostalgico di una società cetuale, o «corporata», che si sarebbe diversamente riaccomodato con il sistema assolutistico, secondo modelli che il pensiero conservatore avrebbe continuato a coltivare, anche dopo la promulgazione dello Statuto e l'unificazione, guardando ad esempio con simpatia alle varie figure di funzionari onorari nominati tra i possidenti locali, come i giudici di pace inglesi o i borgomastri tedeschi. Nel momento in cui invece fu scelto, per l'elezione della Camera dei deputati, il sistema rappresentativo elettorale di stampo francese, con la legge sarda emanata tra il 1847 e il 1848 venne introdotto il principio rappresentativo anche nei corpi locali con l'elezione dei consiglieri comunali e di quelli provinciali.

Ora, rispetto alla logica assolutistica del sistema prefettizio, il criterio elettivo adottato nel 1848 aveva *in nuce* tutt'altra ragione perché non faceva derivare la nomina – e dunque la legittimazione – degli amministratori locali dal loro legame col governo, ma ne faceva invece un'espressione di-

ma del fascismo si è però accettato di diversificare il regime giuridico dei comuni, preferendosi affrontare la palese inadeguatezza di comuni piccoli e piccolissimi a sopportare gli oneri dello statuto amministrativo comunale con lo strumento dell'accorpamento di più comuni in uno, misura già prevista nella legge del 1865 e che è sempre stata di difficile applicazione per le resistenze dei municipi.

retta delle comunità che non aveva spazio né nell'ordinamento costituzionale (lo Statuto infatti non parlava di autonomie), né nel sistema prefettizio. Il principio elettivo costituì perciò da allora un secondo pilastro del sistema, che andò evolvendosi in senso democratico con l'evoluzione stessa dei sistemi elettorali, senza perciò armonizzarsi con i meccanismi amministrativi e senza poter di per sé introdurre diversi modi di governare.

Ma questo contrasto di fondo, alla luce del quale siamo portati a leggere buona parte delle vicende che tratteremo, era agli inizi soltanto potenziale. L'elettorato era infatti assai ristretto, e definito su base censitaria, cosicché in sostanza coincideva con le vecchie liste degli eleggibili alle cariche comunali². A ciò si aggiunga che il capo dell'amministrazione comunale – il sindaco – pur dovendo essere uno degli eletti, era però nominato dal re (e di fatto scelto dal prefetto), mentre a guidare la giunta provinciale (anch'essa elettiva) era, come si è detto, lo stesso prefetto. Per il momento dunque le comunità erano governate da gruppi di ottimati socialmente omogenei la cui origine elettiva era scarsamente rilevante, molto somigliando a una cooptazione di ceto, un tipo di governo che per questo Massimo Severo Giannini (1967) ha chiamato «monoclasse», distinguendolo da quello «pluriclasse» che sarebbe seguito, sempre entro il periodo liberale.

Vistosa fu invece fin dall'inizio un'opposizione alla logica accentrata di tipo non tanto sociale, né particolarmente attenta al problema dell'elettività delle cariche, quanto culturale. Già Camillo Cavour, dopo essersi battuto per una rappresentanza politica modernamente nazionale, si era dichiarato favorevole al «discentramento», come allora si chiamava correntemente un sistema di autogoverno locale. Ma più in generale l'*autonomismo*, un tipo di ideologia che tende a vedere nell'autogoverno locale un valore intrinsecamente positivo, fa da contraltare al sistema accentrato lungo tutta la storia unitaria, condiviso dalla gran parte delle forze politi-

² Per la legge del 1865 avevano diritto al voto amministrativo i maggiorenni che pagavano *nel comune* una contribuzione *diretta* proporzionale al numero degli abitanti, secondo una scala che andava dalle 5 lire annue nei comuni inferiori a 3000 abitanti alle 25 in quelli superiori ai 60 000. Si trattava in sostanza dei possidenti del luogo. Questa concezione patrimoniale del suffragio amministrativo era confermata dal fatto che i contribuenti potevano votare contemporaneamente in più comuni dove pagassero il censo richiesto. I precedenti storici di questa concezione non rendevano invece così ovvio che a votare fossero solo le persone fisiche, e tra di esse i soli contribuenti maschi, che invece, così come avveniva per la legge elettorale politica, era considerato implicito anche in quella amministrativa. Sulle discussioni che si ebbero agli inizi del Novecento su questo punto cfr. Romanelli 1994. Il carattere notabile e non «partitico» del sistema emergeva infine anche dalle modalità del voto, che era maggioritario di lista, nel senso che l'elettore poteva scrivere sulla scheda tanti nomi quanti erano i rappresentanti da eleggere, risultando eletti coloro che avessero avuto il maggior numero dei voti, senza che vi fossero liste preventivamente presentate. Con la riforma del 1888, mantenuto questo sistema, fu però introdotto il voto limitato, allo scopo di consentire la rappresentanza delle minoranze.

che succedutesi al governo del paese, anche se in accezioni diverse e a volte radicalmente antagonistiche, che vanno dalle versioni conservatrici e perfino reazionarie a quelle democratiche e progressiste, e rivoluzionarie. Gli storici che agli inizi dei nostri anni sessanta più si sono dedicati alla questione (si vedano in particolare Caracciolo 1960, Aquarone 1972, Ragonieri 1967, Pavone 1964) hanno ben individuato le matrici prime di questo contrasto tra le convinzioni autonomistiche del tempo e le scelte centralistiche operate dopo l'unità nelle divergenti implicazioni dei vari autonomismi allora presenti, e nei modi stessi in cui fu raggiunta l'unificazione. È dunque necessario, per comprenderne le ragioni, riandare a quel tornante fondamentale della nostra storia.

3. *Organi di governo e apparati.*

Su questo sfondo culturale, si possono comprendere meglio gli stessi profili degli organi di governo. Il prefetto e il sindaco – e, in misura minore, il segretario comunale – rappresentavano i personaggi chiave del rapporto tra centro e periferia: come si è visto, il primo era un funzionario governativo che aveva larga voce nell'amministrazione comunale e all'inizio addirittura presiedeva un organo elettivo, mentre il secondo, che era invece espressione della comunità, riceveva però legittimazione dalla nomina regia e raccoglieva su di sé la doppia natura di rappresentante della comunità e di agente del governo, poiché era responsabile di funzioni statuali svolte dal comune. Quanto al segretario comunale, benché solo un rapporto d'impiego privato lo legasse al comune, la sua assunzione era obbligatoria; egli era responsabile di fronte alla legge di tutte le pratiche amministrative alle quali il comune era tenuto, doveva curare registri, inventari e verbali e ne rispondeva al prefetto.

Se dunque ciascuno di questi organi rappresentava l'autorità, e perfino l'invadenza, dello Stato e dei poteri centrali presso le comunità, poteva poi di fatto accadere che quell'autorità risultasse priva di forza, di strumenti coattivi e di autorevolezza. È un tratto che fu sottolineato a più riprese già allora, e che studiosi di oggi hanno meglio documentato confrontando il sistema italiano con il modello francese. In entrambi, i poteri di controllo sulle province e sui comuni si dovevano concentrare nelle mani del prefetto, alto funzionario posto alle strette dipendenze del governo. Tuttavia, nel caso italiano, i poteri del prefetto non erano coordinati con quelli di tutte le amministrazioni centrali, perché queste disponevano di una propria struttura gerarchica che dal centro raggiungeva autonomamente la periferia, come accadeva nel campo dell'istruzione, della finanza e dei lavori pubblici. «Ora i prefetti hanno tutto, meno i tre quarti

di tutto» disse un ministro dell'Interno, Carlo Cadorna, che a più riprese tentò di riformare il sistema già negli anni sessanta. Le sue proposte non furono però accolte. Si agì allora sulla sola organizzazione finanziaria, istituendo in ogni provincia l'intendente di finanza, che aveva il controllo degli uffici operativi del suo ministero nella provincia ed era a sua volta soggetto a un certo numero di controlli prefettizi. I liberali italiani in via di principio non amavano il centralismo francese e non ne volevano seguire l'esempio, e tuttavia sapevano di dover ricorrere a forti strumenti direttivi nelle province. Quindi non realizzarono l'unità interministeriale dell'amministrazione, che era la chiave del sistema francese, ma confidarono nell'iniziativa politica dei prefetti.

Se il prefetto francese era «un re nel suo dipartimento», il prefetto italiano era un'estensione del ministero degli Interni, con il suo noto interesse per l'ordine pubblico e per il «fare» le elezioni. Gli altri ministeri potevano invece esercitare il loro potere nelle province senza essere soggetti al suo controllo, e non vi era nulla di equivalente al mito napoleonico in grado di tenere insieme lo Stato (Tarrow 1979, p. 51).

Lo schema dei percorsi paralleli che legano centro e periferia fu perciò conservato, e divenne un elemento portante dell'intero sistema destinato a durare fino ad oggi, quando si osserva ancora che

ogni ministero dispone di una o più reti di strutture a livello generalmente provinciale. A differenza del modello francese, le amministrazioni periferiche italiane dialogano direttamente con il centro, senza alcuna intermediazione delle prefetture e dei commissari di governo [...]. Il prefetto, pur dipendendo funzionalmente da tutti i ministri, non svolge funzioni di direzione dell'attività amministrativa periferica dello Stato (Voci 1994, pp. 96-7).

A ciò si aggiunga che per la povertà degli organici, per l'impreparazione dei quadri amministrativi, per la ristrettezza dei mezzi finanziari e tecnici, le prefetture non erano allora dotate di strumenti operativi efficaci di fronte a poteri locali riottosi, o inadempienti, e le loro capacità di intervento erano sovente affidate all'autorità del titolare, al suo prestigio, alle sue capacità di mediazione. Nell'inchiesta già ricordata del 1869, molti prefetti segnalavano la loro scomoda posizione di presidenti della giunta provinciale, dove per non veder minato il prestigio (e con ciò la loro possibilità d'azione) dovevano evitare in tutti i modi di trovarsi in minoranza, e quindi patteggiare preventivamente molte delibere.

Non meno scomoda era, all'estremità opposta del rapporto con la periferia, la posizione dei segretari comunali. Se da un lato la loro funzione «notarile» e di controllo e certificazione della validità degli atti conferiva loro un potere in alcuni casi notevole nei confronti degli amministratori locali (sia nelle grandi città, dov'essi vestivano i panni di «grandi burocrati», sia nei minori villaggi, dove potevano essere piccoli despotti), dall'altro lato la natura privata del rapporto d'impiego, la mancanza quindi di una

«carriera» e di qualsiasi garanzia circa la conservazione del posto, lo stipendio o la pensione (che generalmente non avevano) li poteva abbandonare senza difese agli equilibri della politica locale. Anche nel loro caso, dunque, la funzione di cerniera tra comuni e amministrazione dipendeva dagli equilibri di potere locale, dalle capacità e dall'impegno degli amministratori e dei segretari stessi, dalla loro personalità e competenza (Romanelli 1989).

La diversità estrema dei casi e il rilievo che potevano assumere le capacità dei singoli funzionari hanno attirato l'attenzione degli storici sulle loro biografie e sulla loro concreta attività nelle diverse province. Soprattutto nei primi decenni liberali molti prefetti erano, infatti, non soltanto funzionari di carriera ma personalità politiche, esponenti della generazione risorgimentale di sicuro prestigio e di vaste competenze, e in molti casi si deve alle loro individuali iniziative se il centralismo della prefettura «semitegrata» di tipo italiano poté funzionare con efficacia notevole. Accanto alla lettura critica del centralismo che abbiamo fin qui offerto – e che fu di gran lunga prevalente nell'opinione del tempo e nella storiografia successiva – ne sono state perciò fornite anche altre, di segno diverso, che vanno tenute presenti accanto alla prima. Innanzi tutto, è stato sottolineato il carattere «bifronte» del prefetto liberale: «Quest'ufficio, per un verso, fa parte di quella catena di comando che, dal vertice, scende alla base della piramide; per un altro verso, è uno strumento di garanzia della società locale e di trasmissione della domanda sociale al centro» (Cassese 1983c, p. 139). Da un altro punto di vista, sono state sottolineate le funzioni di impulso che l'autoritarismo prefettizio seppe svolgere, nel senso di una legittimazione del sistema liberale nella periferia, più che di compressione delle autonomie locali. Nell'analisi concreta dei singoli casi, il controllo sui bilanci comunali può allora apparire come uno strumento per imporre spese obbligatorie d'amministrazione civile a municipi riluttanti, la discrezionalità nella nomina dei sindaci può rivelarsi un mezzo per scegliere amministratori onesti e capaci, e perfino gli interventi nella lotta elettorale, che vanno stigmatizzati come un fattore negativo d'ingerenza e di corruzione propria dell'epoca, potevano a volte rispondere all'esigenza di dare più forti radici al sistema costituzionale⁹.

⁹ Hanno sottolineato in questo senso le funzioni di impulso del centralismo prefettizio Aquarone (1972) e Romanelli (1995). Per una equilibrata disamina del funzionamento concreto delle prefetture, si veda Randerad 1993, che avendo scelto i casi di tre province in diverse regioni italiane, l'una nel Settentrione, l'altra nel Centro e la terza nel Mezzogiorno (Venezia, Bologna e Reggio Calabria), sottolinea la somiglianza dei problemi e delle politiche prefettizie nelle diverse aree. Sulle prefetture di Milano, Brescia, Mantova, Roma, Catania e Siracusa si vedano invece Isap 1990, I. Sui profili biografici dei funzionari si vedano Gustapane 1984 e 1993; Randerad 1988 e, come studio esemplare sull'attività di un prefetto, Gambi 1980.

Infine non va trascurato, tra gli aspetti di efficacia del sistema accentrato, il forte significato che nelle periferie poteva avere la nuova presenza statale sia sul piano economico che su quello simbolico. Alla modernizzazione di molti centri urbani minori, che ancora a fine Ottocento conservavano i tratti di borghi medievali, o di città di antico regime, contribuì non poco, assieme all'edilizia civile, anche l'edificazione dei «palazzi delle autorità» – sedi provinciali, prefetture, questure, palazzi delle poste ecc. – la cui collocazione, la dimensione, lo stile volutamente monumentale e a volte imponente consentono ancor oggi di cogliere quanto delle loro finalità funzionali fosse affidato a messaggi simbolici. Un'importanza strutturale ancora maggiore ebbe il fenomeno nel Mezzogiorno, dove mancava una rete di città paragonabile a quella centro-settentrionale:

L'assetto amministrativo fissato nel 1865, mediante la scelta e la dislocazione dei capoluoghi (provinciali, circondariali, mandamentali), delle circoscrizioni militari e giudiziarie, delle sedi d'istruzione media e superiore, delle ripartizioni fiscali e sanitarie, promosse numerosi centri meridionali a funzioni mediane di irradiazione degli apparati burocratici, creando *ex novo* una orditura più articolata di «città-delle degli uffici» nelle quali il tradizionale *status* di «paesi contadini» si complica ora con la dilatazione del sistema terziario. Scuole e ospedali, carceri e caserme, tribunali e uffici finanziari addensano ruoli amministrativi inediti ed elevano al rango di «città di servizi» molti comuni, così da selezionare una prima rudimentale gerarchia urbana nel Mezzogiorno contemporaneo (Barone 1988, p. 18).

Significato politico e simbolico non minore ebbe la nuova centralità del municipio elettivo, mentre dalla nomina regia, e dalle loro funzioni pubbliche, i sindaci a loro volta traevano autorità e prestigio, che ne facevano agenti di laicizzazione, di modernità e di nazionalizzazione della vita municipale.

4. *Un'autonomia contrattata.*

In questo quadro assai variegato, il centralismo prefettizio era lo strumento d'un intervento potenziale nella vita delle comunità locali, più che una costante capace di incidere sicuramente e responsabilmente sulla vita politica municipale. Simmetricamente, i margini dell'autonomia consentita alle amministrazioni locali erano assai incerti. Anche da un punto di vista tecnico-amministrativo, l'effettiva estensione dell'autogoverno locale è misurabile solo tenendo conto di come si coniugano una serie di variabili di diversa natura, che riguardano l'ampiezza delle funzioni, proprie o delegate, l'intensità e l'efficacia dei controlli dall'alto, e infine il potere degli organi di governo locali, dipendente anche dalla loro elettività e dall'ampiezza dell'elettorato. Ora, quanto alle funzioni dei comuni, esse erano determinate solo indirettamente, attraverso l'imposizione di una serie di «spese obbligatorie», relative a compiti primari sia di natura pubblicistica

statale che d'ambito civile (relative ad esempio alle strade locali e al territorio, alla sanità, all'istruzione elementare, e così via), mentre la legge li lasciava liberi di effettuare «spese facoltative» d'ogni tipo, salvo i vincoli derivanti dal sistema dei controlli.

Ma i limiti più grossi erano di natura finanziaria. La legge del 1865 disegnò un sistema della finanza locale uniforme e abbastanza lineare, che si limitava a riordinare la normativa esistente nei vari Stati, ovunque basata sull'imposizione sui consumi. Le entrate comunali derivavano dunque principalmente dai dazi sul consumo di commestibili, bevande, combustibili, materiali da costruzione, foraggi, strame e simili destinati al consumo locale, nonché sulla possibilità accessoria (attuabile cioè solo quando le altre entrate si fossero dimostrate insufficienti) di sovrapporre a tutte le imposte dirette.

Il principio di fondo del sistema – che rimase a caratterizzarlo anche in seguito – era la comunione dei cespiti tra Stato ed enti locali, cosicché le gravi esigenze finanziarie dell'erario portarono a sottrarre ai comuni sempre nuove fonti d'entrata, avocandole allo Stato o sottoponendole a precisi limiti (così ad esempio venne subito imboccata la strada della progressiva riduzione dell'area di tassazione locale della ricchezza mobile, e fu limitata la misura della sovrimposta comunale sull'imposta fondiaria). A parziale compensazione, vennero istituiti sempre nuovi tributi minori, come quello sul valore locativo delle abitazioni, le tasse di licenza, sul bestiame, sulle vetture e sui domestici, e così via. Tra queste, la tassa di famiglia – l'antico «focatico» – che era stata abolita con l'introduzione, nel 1864, dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile, fu ripristinata già nel 1868 come facoltativa e sottoposta al giudizio della deputazione provinciale. Ora, poche cose come la finanza locale mostravano come il principio dell'uniformità potesse dare risultati estremamente iniqui e disomogenei una volta che la medesima imposta fosse applicata da gruppi dirigenti diversi in contesti territoriali, produttivi e sociali estremamente differenziati nei quali la storia aveva configurato in maniera profondamente difforme da zona a zona la proprietà della terra, le attività produttive, e la stessa morfologia che qualificava come «urbano» o «rurale» un insediamento. Il dazio sui consumi era ad esempio esigibile in diversi modi, con pagamenti all'ingresso dei comuni, se si trattava di comuni murati, o sulle singole merci al dettaglio, nel caso dei comuni «aperti». La distinzione suggerisce ancora una volta l'immagine delle diverse gerarchie urbane esistenti, ma in entrambi i casi la determinazione del perimetro amministrativo dei comuni era un fattore determinante per l'esercizio di una politica economica locale o, come è stato detto, di una sorta di «mercantilismo comunale». Gli abbattimenti delle mura, l'inclusione nel perimetro urbano di frazioni esterne nelle quali si erano a volte insediate attività economiche proprio per sfuggire all'imposizione, diventavano allora elementi strategici nella contrattazione con le autorità centrali.

Ferma restando dunque l'uniformità, la pressione esercitata dall'erario sui tributi locali, la loro frammentazione e la continua correzione e, ancora, il tentativo di limitare la sovrimposizione locale, sottoponendo le delibere a crescenti controlli da parte delle deputazioni provinciali, tutto ciò ebbe come effetto, oltre a una generale incertezza, anche un crescente e drammatico indebitamento dei comuni, che sempre più faceva dipendere la loro possibilità d'azione dall'alea delle relazioni con le autorità di controllo e con i poteri centrali.

In una griglia del genere, di natura sicuramente centralistica, la scarsa capacità operativa delle funzioni prefettizie rendeva di fatto assai elastici i margini entro cui poteva esplicarsi l'autonomia degli amministratori locali, i quali a loro volta non sempre erano inclini alla buona amministrazione, e a sostenere le spese relative. Si è detto della tradizione di malgoverno che dominava nei piccoli comuni del Mezzogiorno. Ma anche nell'Italia centro-settentrionale, dov'era viva una tradizione civica dalle radici antiche, dominava a volte un ceto di proprietari del tutto disinteressati al potenziamento dell'amministrazione urbana o alla spesa sociale.

Il fatto è che le province italiane avevano (e tutt'ora hanno) diversissimo sviluppo economico, civile, culturale e ciò ha sempre condizionato la dialettica tra centro e periferia entro lo schema accentrato. Tra i gruppi dirigenti di molte città che vantavano antiche tradizioni di autogoverno alcuni si disponevano a mobilitarsi in senso modernizzante, altri conservavano i tratti di un pigro notabilato possidente, sordo a ogni rinnovamento. Le profonde differenze tra le diverse comunità urbane e rurali, che l'ordinamento francesizzante tendeva espressamente a cancellare, tra l'altro abolendo nella stessa terminologia ufficiale il concetto di «città» (la legge parlava solo ed esclusivamente di «comuni») si imponevano di fatto nello svolgersi della vita civile e politica, che non a caso faceva riaffiorare il termine città non solo nell'uso comune, ma in molti atti ufficiali (Rugge 1992). La spinta all'autonomia, ovunque sentita, aveva dunque significati e valore diversi da luogo a luogo non solo a causa dei differenti contesti culturali, come si è detto, ma anche per la disomogenea configurazione sociale e politica dei luoghi.

Non meno ambigui erano gli stessi rappresentanti liberali quando vedevano le cose non più dal punto di vista delle loro città d'origine o dai loro possessi fondiari, ma dai ruoli di governo cui erano chiamati. La logica del sistema accentrato tendeva a concentrare il potere d'impulso e di controllo in un centro, affidando ad esso funzioni modernizzatrici. Ma proprio questo centralismo non corrispondeva alla dislocazione effettiva delle risorse e degli interessi. Basti pensare alla stessa vita economica e finanziaria, che priva di un centro si distribuiva in una pluralità di aree disomogenee. Se dunque alcuni, che dalla provincia erano saliti a governare l'Italia, erano decisi a impugnare con fermezza gli strumenti del centrali-

simo – come s'è detto di Ricasoli, ad esempio – in altri la scarsa convinzione culturale a concentrare la funzione modernizzatrice nello Stato e nel governo, secondo il grande modello francese, si univa alla diffidenza verso la modernizzazione in se stessa, così che le potenzialità offerte dal sistema prefettizio, già tecnicamente assai dubbie, erano esercitate dagli uni con forza, e rimanevano inutilizzate nelle mani di altri.

Ancora al difetto di egemonia sociale e alla varietà degli atteggiamenti locali può essere ricondotto un altro tratto tipico del sistema politico italiano del tempo, che mancando di partiti nazionali dotati di ispirazione ideologica e di programmi conseguenti, tendeva ad aggregare il consenso attorno ai singoli deputati e ai gruppi regionali su base locale. Poiché gli enti locali dipendevano dal centro, ma i meccanismi del controllo non avevano forza imperativa sicura, i collegamenti con la periferia erano affidati a una rete di mediazioni e di scambi, nei quali il deputato, appoggiando il governo in carica, otteneva a favore del collegio i finanziamenti, i permessi e le raccomandazioni che erano necessari ai comuni, e costituiva così il consenso per farsi eleggere dal ristretto elettorato nel suo collegio, che spesso egli amministrava come un piccolo feudo. Un meccanismo del genere, qui fin troppo stilizzato, era alla base del cosiddetto «trasformismo», termine che ebbe larga fortuna appunto per indicare non tanto la fase politica in cui fu coniato (all'epoca dei primi governi della Sinistra) quanto una struttura portante del sistema politico italiano che ebbe da allora in poi pessima fama, anche perché non rispondeva ai modelli classici del sistema parlamentare, in cui vi è chiara distinzione programmatica di partiti e i deputati non rappresentano gli interessi del collegio che li ha eletti, ma quelli dell'intera nazione.

A questo sistema politico l'ordinamento amministrativo accentrato «a centro debole» risultava estremamente funzionale. Ciò pure aiuta a capire, dopo la scelta iniziale del sistema, la sua secolare resistenza ad ogni successivo tentativo di riforma.