

L'analisi delle istituzioni rappresentative che appaiono riconosciute o introdotte dalla legislazione amministrativa italiana del 1865, per rispettare una esigenza elementare dell'interpretazione storica, non potrà naturalmente prescindere dallo sviluppo di cui le leggi del 1865 costituiscono soltanto un momento: non è possibile infatti cogliere il significato autentico di un determinato ordinamento se non attraverso la conoscenza del normale, fisiologico processo di trasformazione in cui si inserisce, e quindi tenendo buon conto di quanto precede e di quanto segue nella vicenda cronologica.

La '*Legge comunale e provinciale*', che costituisce l'*'Allegato A'* della '*Legge 20 marzo 1865 n. 2248*', conferma, come è noto, la presenza di un '*Consiglio comunale*' e di un '*Consiglio provinciale*', entrambi elettivi. Il corpo elettorale della Provincia è costituito dalla somma degli elettori dei singoli Comuni: vale a dire che i requisiti per l'elettorato attivo sono i medesimi nell'uno e nell'altro caso: varia soltanto — come si dirà — il raggruppamento degli elettori in ordine al rapporto con i seggi da ricoprire.

Come già nella *'Legge comunale e provinciale 7 ottobre 1848'* e nella *'Legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859'*, il corpo elettorale amministrativo è formato da due distinte categorie: si può essere elettori in virtù del livello delle imposte dirette pagate, oppure in virtù di una qualificazione personale o professionale.

Gli ordinamenti di questo tipo, diffusi nell'Europa del secolo XIX, sono definiti 'censitari' e vengono generalmente considerati espressione di una Società marcatamente 'borghese' e 'mercantile'. Mi sembra che quest'ultima opinione meriti un'attenta verifica: essa infatti costituisce l'involontaria conseguenza di una troppo semplificata immagine delle trasformazioni politico-sociali prodottesi in Europa fra il Sette e l'Ottocento, e della conseguente sottovalutazione degli elementi strutturali che l'Antico regime trasmise alla Restaurazione ed alla prima Età liberale.

Certamente le istituzioni pubbliche dell'Otto e del Novecento evolvono sotto la spinta incessante dell'ideologia borghese e dei suoi grandi miti: primo fra tutti quello di uno Stato interamente controllato e posseduto dai 'privati' attraverso loro 'rappresentanti'; ma le fasi successive di questo processo diventano mano a mano possibili perché le soluzioni tecniche in cui esse si concretano sono valide anche — almeno fino ad un certo stadio — dal punto di vista dell'ideologia opposta (e molto probabilmente proprio perciò non producono cadute verticali dell'efficienza governativa).

Tale bivalenza è appunto evidente nelle disposizioni, ora ora ricordate, che, ricalcando nel 1865 le norme della legge del 1859, regolano la formazione del corpo elettorale amministrativo. La prima categoria di elettori è costituita da coloro i quali, nel Comune, pagano imposte dirette per un ammontare inferiore ad una determinata somma; questa somma-limite varia secondo la dimensione demografica del Comune. Nell'ordinamento del 1848 il numero degli elettori 'per censo' era invece prefissato per effetto della suddivisione della popolazione in scaglioni e della applicazione a questi di percentuali decrescenti: in un Comune di ventimila abitanti, per esempio, gli elettori 'per censo' erano 625, costituendo una percentuale del 3,12%; ma la legge del '48 aggiungeva ai « maggiori imposti nei ruoli delle contribuzioni dirette » anche i « commercianti, fabbricatori, ed esercenti

professioni od arti industriali, o meccaniche» che fruissero di stabili di un determinato valore locativo, e i fittabili di beni stabili colpiti da una determinata « quota di contribuzione prediale ». Queste categorie aggiuntive di ' censiti ' scompaiono nelle leggi del '59 e del '65, evidentemente perché confuse con la principale per effetto dell'abbassamento del ' censo ' costitutivo di diritto elettorale.

Se si pensa che, fatte salve determinate incompatibilità, gli elettori sono quasi tutti eleggibili, è istintivo immaginare che l'ancoraggio dell'elettorato attivo all'imposizione fiscale costituisca l'espedito con il quale si tenta di riservare il potere amministrativo ai più abbienti.

Oggi certo sarebbero leciti sostanziali dubbi circa l'efficacia di una tale corrispondenza; ma anche se bisogna supporre che cento anni fa — stante la prevalenza fra i redditi di quello immobiliare e considerata la maggiore semplicità dell'apparato fiscale — le più alte imposte le pagassero effettivamente i più ricchi, io credo che a sorreggere questo particolare istituto concorrano, sovrapponevolmente c'è, innanzi tutto, l'idea, tipicamente 'mercantile', che coloro i quali forniscono alla pubblica amministrazione la maggior parte delle risorse finanziarie abbiano il diritto di partecipare in misura decisiva anche alla gestione di tali mezzi: si sarebbe tentati di classificarla una concezione 'borghese' se — a parte il fatto che essa costituisce anche il fondamento delle repubbliche cittadine 'castali' dell'Età antica, le quali sono tutto meno che 'mercantili' — la sua presenza non fosse altresì ben evidente nelle strutture dello Stato assoluto: per esempio nel piemontese '*Regolamento dei pubblici*' del 1775.

L'ordinamento 'censitario' infatti nasce da una matrice diversa: dalla concezione, vale a dire, per cui il diritto politico non è che un aspetto del servizio dallo Stato; tutto l'Antico regime poggia sull'idea del 'servizio': il suddito è un 'fedele servitore' del principe come questi a sua volta serve la causa del Reame, e poi dell'entità astratta in cui il dominio territoriale preesistente si trasfigura: lo Stato. E lo Stato si serve col tributo del danaro e col tributo delle opere: servono perciò la causa dello Stato — e godono del diritto elettorale — coloro i quali pagano un

consistente ammontare di imposte e coloro i quali, per vocazione professionale o in qualche altro modo, si sono schierati 'dalla parte dello Stato'.

La prova evidente della presenza di questa concezione negli ordinamenti rappresentativi dell'originario Stato unitario italiano, è costituita dalla seconda categoria di elettori amministrativi che la legge del 1865 — come già le Leggi comunali e provinciali e le parallele leggi elettorali politiche del 1848 e del 1859 — istituisce accanto a quella, di cui si è finora discusso qui, dei 'maggiori censiti'. Hanno infatti diritto al voto, indipendentemente dall'ammontare delle imposte pagate, « i membri della Accademia la cui elezione è approvata dal Re, e quelli delle Camere di agricoltura e commercio, i promossi ai gradi accademici, gli impiegati civili e militari in attività di servizio, o che godono di una pensione di riposo, nominati dal Re o addetti agli uffici del Parlamento, i professori ed i maestri autorizzati ad insegnare nelle scuole pubbliche, i procuratori presso i tribunali e le Corti d'appello, notai, ragionieri, liquidatori, geometri, farmacisti e veterinarî approvati, gli agenti di cambio e sensali legalmente esercenti », infine i decorati per atti di coraggio o di umanità e i militari decorati per atti di valore.

Dal punto di vista liberale-mercantile tutti questi elettori sarebbero tali perché la loro posizione personale presuppone, in un modo o in un altro, un certo livello culturale; ma il vero denominatore comune della categoria si scorge dalla parte opposta; è il vincolo — più o meno stretto, ma sempre presente — che tutti lega al pubblico potere, si tratti di 'nomina', di 'approvazione' o di 'autorizzazione'. È insomma tutta gente 'dalla parte dello Stato'; per dirla con una pittoresca espressione propria dell'Antico regime: tutta 'gente del Re', o, se si vuole usare la terminologia d'oggi: tutta classe politica. È il peso di questi elettori amministrativi era certo notevole, non solo per il loro ascendente personale, ma anche perché un buon numero di costoro rientravano — riducendone le proporzioni già non molto estese — nell'altra categoria dei 'maggiori censiti'. Si pensi infatti che, sommando le due categorie, gli elettori amministrativi nel 1865 costituiscono complessivamente soltanto il 3,9 % della popolazione.

La conclusione che si può trarre è dunque questa: negli ordina-

menti del primo Stato liberale italiano la Rappresentanza amministrativa — come del resto quella parlamentare, anche prescindendo dalla presenza di un Senato prevalentemente formato da grandi funzionari — è sostanzialmente un fatto interno della classe politica, perché elettori ed eletti sono tutti più o meno legati alla causa dei pubblici poteri.

Questo modo di intendere la Rappresentanza elettiva nella sfera amministrativa non era fine a sé stesso, ma costituiva il presupposto per combinare, ad un determinato livello, la Rappresentanza elettiva medesima con un altro tipo di Rappresentanza: 'organica' o 'ratione officii'. Come tutti sanno infatti, la legge del 1865 consacrò la presenza, alla testa degli esecutivi rispettivamente eletti dal Consiglio Comunale e dal Consiglio Provinciale, di un Sindaco di nomina regia e del Prefetto: e coloro che vollero questo ordinamento non dubitarono mai della sua interna armonia.

La chiave per capire l'unità logica di un tale sistema sta nella *Relazione* con la quale venne presentata la '*Legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859*' di cui la legge del 1865 costituisce, come si è detto, praticamente la replica; quella *Relazione* è dovuta allo statista che, concludendo come Ministro dell'Interno un decennio di complessa preparazione, gettò le basi del nostro ordinamento locale: a Urbano Rattazzi il quale fu, insieme con Gustavo Ponza di San Martino, la 'testa forte' della legislazione amministrativa nella prima Italia liberale.

Rattazzi è pienamente consapevole che il tratto saliente del nuovo ordinamento consiste nell'estensione sistematica del principio 'rappresentativo': nella sua legge gli sembra infatti che « tutto concorra ad instaurare... le ragioni sostanziali dell'ordine rappresentativo, il quale si riproduce così a malleva di tutti i diritti, come di tutti gli interessi, salendo dalla cerchia rudimentale del Comune fino a quella del Parlamento ». Un tale orientamento costituisce da un lato lo sviluppo logico della « forma rappresentativa da cui sono retti » già da tempo i Comuni piemontesi, e dall'altro l'adesione all'esempio autorevole delle Nazioni che sono al nuovo Stato « guida sicura » appunto « nell'esercizio delle libertà rappresentative ».

Ma per lo statista subalpino non vi sono soltanto da 'rappresentare' i diritti e gli interessi dei cittadini: nella compagine am-

ministrativa bisogna assicurare rappresentanza anche alla « potestà regia »: infatti, perché questa, « fortemente costituita », sia « rappresentata dovunque secondo la forma costituzionale », e agisca « ovunque col concorso effettivo del Paese », bisogna che « il Governo siedo per mezzo dei suoi delegati a capo della Provincia e del Comune ». Perciò non solo il Governatore (poi Prefetto) e il Sindaco (in quanto ufficiale del Governo) ma anche — ed il passo è importante come si vedrà subito — « gli altri pubblici Officiali istituiti da questa legge per soprintendere alle Provincie ed alle diverse parti di queste si affacciano simultaneamente e come gli organi del Governo rispetto alle popolazioni, e come gli organi di queste rispetto al Governo ».

L'efficace immagine coniata dal Rattazzi, merita di essere considerata attentamente. È chiaro innanzi tutto che per lo statista la posizione di forza del Prefetto e del Sindaco è determinata dal fatto che nella loro persona concorre una doppia rappresentanza: in primo luogo quella della corporazione locale alla testa della quale si trovano (il Sindaco per effetto insieme di suffragio elettorale e di investitura regia, il Prefetto in forza di legge) e in secondo luogo quella dell'Esecutivo nazionale (in entrambi i casi per effetto di legge). Sarà per questa combinazione fra rappresentanza 'elettiva' e rappresentanza 'ex officio' realizzata in quei magistrati insieme locali e governativi, che — dice Rattazzi — « colla tutela di tutti i diritti si ridurrà in atto l'accordo rappresentativo in tutto lo Stato ».

Si può dire, senza tema di esagerare, che in questa riga e mezza della *Relazione* rattazziana siano racchiusi il segreto e insieme il destino dell'ordinamento politico-amministrativo dell'Italia unita. Lo sviluppo sistematico della rappresentanza elettiva non basta ad assicurare il corretto funzionamento dell'amministrazione: si possono produrre conflitti e, a diversi livelli, possono risultare violati dei diritti: diritti di singoli privati, di minoranze, di collettività sopraffatte da altre più forti o anche soltanto prive, per ragione naturale, di rappresentanza. In tali casi è necessario accordare, armonizzare le 'rappresentanze', risolvendo i conflitti da queste prodotti: e ciò possono fare soltanto ufficiali i quali 'rappresentino' contemporaneamente l'autorità espressa dalle corporazioni territoriali munite di organi elettivi, e un'autorità più generale e quindi

più alta di quella: l'autorità dello Stato espressa nell'Esecutivo nazionale. Spetta appunto a questi magistrati tutelare tutti i diritti in campo; si noti il vocabolo prescelto: esso permette di render chiaro un passo del testo rattazziano altrimenti fonte di gravi perplessità.

Come qualcuno infatti avrà certo già notato, lo statista piemontese in questa sede non contrappone al Governo i Consigli Comunali e i Consigli Provinciali, o i Comuni e le Province, ma « le popolazioni »: dice anzi che quei determinati ufficiali del Governo sono « organi » delle popolazioni. Potrebbe quindi sorgere il dubbio che i cittadini, inquadrati nelle corporazioni locali, fruiscono contemporaneamente di una doppia rappresentanza: quella realizzata attraverso gli organi elettivi e quella assicurata dagli ufficiali di Governo. Ma, come ho detto, il termine « tutela », che appare subito dopo nella *Relazione*, dovrebbe chiarire ogni dubbio in proposito: gli ufficiali di Governo 'rappresentano' le popolazioni, e sono « organi » di queste, non solo perché i più importanti fra loro si trovano alla testa degli organi 'elettivi' del Comune e della Provincia, e quindi si innestano nei medesimi, ma perché — ed è appunto il caso degli « altri pubblici Officiali » ricordati da Rattazzi — tutelano i diritti dei cittadini eventualmente offesi o trascurati proprio dalle 'rappresentanze elettive'. Il riferimento all'attività 'tutelare' nel senso tecnico del termine mi sembra qui fuori discussione, e mi sembra anche degno di rilievo il fondamento logico che a tale attività Rattazzi procura nel contesto dell'ordinamento rappresentativo.