

Compiuta, almeno formalmente, l'unificazione amministrativa, l'ordinamento periferico-locale italiano³³⁴ si trovò nuovamente a un bivio nel 1868.

In effetti, già nel 1866, il senatore Cadorna aveva proposto al Senato di porre i Prefetti alle dipendenze dei vari Ministeri, per i rispettivi rami di servizio, e di riunire quindi nelle Prefetture tutti gli uffici decentrati dello Stato. Egli riteneva che la nuova struttura gerarchica facente capo al Prefetto avrebbe posto fine allo stato di confusione e di disordine in cui versava l'amministrazione periferica del Regno, e nell'illustrare la sua proposta volle richiamarsi esplicitamente al modello istituzionale francese³³⁵.

331. Cfr. 'Regio Decreto 3 luglio 1862'.

332. Cfr. 'Regio Decreto 28 agosto 1867'.

333. Si vedano: 'Regio Decreto 9 ottobre 1861, col quale sono mutati i nomi e pareggiati i gradi, gli stipendi e le indennità dei Funzionari amministrativi delle varie Provincie'; 'Regio Decreto 31 dicembre 1864, contenente limitazioni circa le indennità di rappresentanza da accordarsi ai Prefetti delle Provincie del Regno'; 'Legge 11 maggio 1865, con la quale è stabilito lo stipendio dei Prefetti distinti in tre categorie, ed è stanziata una somma per le indennità di rappresentanza'; 'Regio Decreto 30 dicembre 1865, con cui sono determinati i Prefetti cui è assegnata un'annua indennità di rappresentanza'.

334. Esso era stato esteso alle «Provincie della Venezia e di Mantova» dal 'Regio Decreto 1 agosto 1866' e dal 'Regio Decreto 2 dicembre 1866'.

335. Cfr. «Documento» n. 10.

Divenuto Ministro dell'Interno, il Cadorna presentò alla Camera — l'8 febbraio 1868 — un disegno di legge sul « Riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale dello Stato »³³⁶ che stabiliva una più stretta connessione gerarchica tra il Prefetto e le altre Autorità governative, centrali e periferiche. Sia pure in modo meno drastico che nel 1866³³⁷, egli intendeva creare saldi centri di amministrazione periferica, che fossero in grado di svolgere un'opera efficace, sotto la direzione effettiva del Prefetto.

Con siffatta 'integrazione' del sistema prefettizio si delineava quindi la seconda grande soluzione amministrativa cui avrebbero potuto far ricorso gli unificatori italiani, in alternativa all'ordinamento regionale³³⁸; ma anche in questo caso il Parlamento respinse il progetto. Le ragioni di tale rifiuto — quelle espresse dai deputati durante il dibattito alla Camera — sono già state da altri minuziosamente individuate³³⁹, sicché non pare il caso di insistervi. Sembra invece più importante ricercare quali fossero — al di sotto delle ragioni teoriche e ideologiche — le ragioni reali che ancora una volta contrapponevano un Ministro al Parlamento e, in ogni caso, sospingevano la classe politica italiana verso la conservazione dello 'status quo'. Convieni cioè esaminare il concreto modo di agire dei Prefetti, così come può essere ricostruito sulla scorta delle circolari che in quel periodo di tempo il Ministero dell'Interno faceva giungere alle Prefetture³⁴⁰.

Da tali documenti emerge anzitutto la figura di un prefetto destinato a controllare l'intera vita politica del Paese e a contenerla entro il quadro dei fini e degli obiettivi stabiliti dal Governo centrale.

Nel 1868 i Prefetti del Regno sono incaricati di porre « indefessa... attenzione » alle voci riguardanti un « nuovo tentativo di spedizione contro il territorio pontificio »³⁴¹; con una circolare urgente e confidenziale del 29 ottobre, che fa seguito ad un precedente telegramma, ricevono istruzioni sulle misure che le Autorità di Pubblica

336. *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura X, Sessione 1867-1868, Documenti*, n. 163; cfr. «Documento» n. 11.

337. Cfr. FRIED *Op. cit.* 95.

338. Cfr. p. 118.

339. Cfr. FRIED *Op. cit.* 103-105, che può essere consultato anche per la ricostruzione dell' 'iter' parlamentare del 'Progetto Cadorna' (*Ibidem* 93-98).

340. *Ministero degli Interni — Circolari* (Archivio Centrale dello Stato). Le circolari sono disposte in ordine cronologico e raccolte in volume.

341. Cfr. «Documento» n. 14.

Sicurezza devono adottare per prevenire ed eventualmente reprimere le dimostrazioni che « volessero farsi per commemorare la battaglia di Mentana »³⁴²; un'altra circolare confidenziale del 29 ottobre li sollecita a vegliare su una sedicente associazione « Dei Reduci delle Patrie battaglie » in cui sono « quasi esclusivamente ammessi i già volontari garibaldini »³⁴³. Infine, i Prefetti di alcune province sono esortati a favorire lo svolgimento delle « operazioni militari » dirette alla repressione del brigantaggio³⁴⁴.

Queste istruzioni attengono del resto — almeno da un punto di vista formale — alla generale incombenza del Prefetto di tutelare l'ordine pubblico.

Più significativa, invece, è la circolare inviata ai Capi di Provincia in occasione del rinnovo di numerosi sindaci, soprattutto nei Comuni di alcune fra le più importanti regioni d'Italia. Essa è interessante, perché, intestata al Gabinetto particolare del Ministero dell'Interno e firmata direttamente dal Ministro Cantelli, succeduto al Cadorna³⁴⁵, sembra riproporre, in uno dei suoi elementi fondamentali, la concezione rattazziana dell'ordinamento locale.

È necessario — si legge nella circolare — « che i novelli Sindaci siano veramente degni di quell'opera di riordinamento amministrativo e politico che il Governo del Re ha la coscienza di avere iniziato, ed ha il proposito di continuare a compiere. I Sindaci devono essere profondamente devoti alle istituzioni nazionali, senza spirito di parte e senza accettazione di persone, e devono essere fermamente risolti ad attuare la loro devozione ad esse istituzioni con l'amministrazione degli interessi del loro comune savia, intelligente, ordinata, onesta. Rappresentati del Governo del Re, rimpetto alle popolazioni, è loro obbligo di far valere e rispettare l'autorità delle leggi, e gli intendimenti del Governo del Re che da queste leggi prendono forma e moto. Rappresentanti delle popolazioni rimpetto al Governo del Re, hanno il diritto di esprimere al medesimo i voti, i desideri, i bisogni, gli interessi, i diritti dei loro amministrati. Come ufficiali del Governo del Re, la loro dipendenza dalle Autorità superiori deve essere tale quale è necessario che sia in paese saldamente costituito. Come capi delle amministrazioni comunali, la loro azione deve svolgersi

ampiamente e liberamente nella cerchia delle loro attribuzioni amministrative »³⁴⁶.

Come si vede, si ritrovano qui i principi enunciati dal Rattazzi nella sua relazione alla « *Legge 23 ottobre 1859* ». Quelle indicazioni, in un certo senso operative, sono anzi brevemente sviluppate nei loro risvolti teorici: l'autorità deve controllare dall'interno la libertà³⁴⁷, e l'interesse generale deve essere perseguito anche mediante il soddisfacimento degli interessi particolari, eventualmente trascurati dagli enti autonomi. Prosegue infatti la circolare: « ... i Sindaci sono chiamati a presentare il concetto vivo e vero della Libertà che si congiunge con l'Autorità; degli interessi locali che si confondono e formano una cosa sola con gli interessi generali; della buona amministrazione che costituisce ed estrinseca la buona politica, sotto la salvaguardia delle istituzioni e delle leggi, e con la mira suprema al bene inseparabile del Re e della Patria »³⁴⁸.

La circolare mostra quindi come i vari tentativi di riforma, compreso quello del Cadorna dello stesso anno, non avessero avuto conseguenze; è evidente, infatti, che per l'estensore della comunicazione tutti gli ufficiali periferici che siano contemporaneamente organi del governo e organi degli enti locali — i Sindaci non meno dei Prefetti — devono operare secondo i medesimi criteri indicati dal Rattazzi una decina di anni addietro.

Tuttavia l'attuazione del modello rattazziano incontrava difficoltà pratiche innegabili.

Anche dalle circolari del Ministero dell'Interno affiorano quello svilimento e quella polverizzazione delle funzioni amministrative prefettizie che sono già stati rilevati. Nel 1868 tutti i Prefetti del Regno vedono giungere ai loro uffici istruzioni riguardanti l'assegnazione dei premi per l'uccisione di animali feroci³⁴⁹ e l'abuso di distintivi militari³⁵⁰, le norme d'ammissione ai Bagni d'Acqui per gli indigenti³⁵¹ e i nastri tricolori ad uso dei funzionari di pubblica sicurezza³⁵², la quantità del riso per la composizione della minestra distribuita nelle carceri³⁵³ e le proposte di onorificenze cavallere-

342. Cfr. « Documento » n. 16.

343. Cfr. « Documento » n. 15.

344. Cfr. « Documento » n. 13.

345. Il Cantelli assunse l'incarico il 10 settembre 1868.

346. Cfr. « Documento » n. 12.

347. Cfr. p. 150.

348. Cfr. « Documento » n. 12.

349. Cfr. « Documento » n. 17.

350. Cfr. « Circolare 8 luglio 1868, n. 4292 ».

351. Cfr. « Circolare 4 aprile 1868, n. 2070 ».

352. Cfr. « Circolare 4 novembre 1868, n. 7625 ».

353. Cfr. « Circolare 19 marzo 1868, n. 5216 ».

sche³⁵⁴. Si raccolgono oblazioni « in favore dei Luoghi Santi di Gerusalemme », e i Prefetti ricevono disposizioni in merito³⁵⁵. Il Presidente del Tribunale civile e correzionale di Lanciano sta ultimando di sua iniziativa una ricerca sui vagabondi e sugli oziosi in Italia, e il Ministero invita i Prefetti a fornire le relative notizie statistiche³⁵⁶. Quando poi la sera del 1° novembre un « furto ingentissimo in gioie, bigiotterie, denari ed in carta moneta » viene commesso in Roma « a danno della signora Principessa Wittgenstein », il Ministero esorta i Prefetti a diramare sollecitamente ai Sotto-Prefetti, ai Delegati di Pubblica Sicurezza ed all'arma dei Reali Carabinieri le disposizioni necessarie, e a tenere quindi informata l'autorità centrale « dell'esito delle investigazioni praticate ». Importa « moltissimo » — precisa la circolare, cui è unito l'interminabile elenco delle « cose involate » — che « le nostre Autorità di Pubblica Sicurezza gareggino di zelo e di valore a scoprire ed arrestare i rei del furto, quando fossero entrati nello Stato, e sequestrare e recuperare gli effetti rubati, estendendo da per tutto con intelligenza ed energica attività le loro ricerche »; e qui il tono retorico cela a stento la maliziosa intenzione di dimostrare che la polizia italiana è più efficiente di quella romana, che « non è riuscita a scoprire gli autori del reato »³⁵⁷.

Del resto, a questo incessante stillicidio di incombenze minute, fa riscontro un cattivo funzionamento generale dell'amministrazione prefettizia.

Con una circolare confidenziale del 29 agosto³⁵⁸ il Ministro Cardona in persona invia a tutti i Prefetti una nota degli affari insabbiati nei loro uffici e li esorta a provvedervi « senza dilazioni ». In quasi tutte le Prefetture « gli affari in ritardo » sono « molti », e per alcuni « il ritardo è singolarmente notevole ». Per questo il Ministro, pur rendendosi conto che non tutto dipende dai Prefetti, « ma sibbene, o dai loro dipendenti, o dalle Deputazioni Provinciali, o dai Comuni, o dalle Opere pie » tuttavia non può far a meno di richiamare i Prefetti stessi alle loro responsabilità, giacché uno dei principali doveri di chi « presiede in qualsivoglia grado un'amministrazione » è quello di curare la regolarità dell'azione dei propri uffici.

354. Cfr. ' Circolare 10 aprile 1868 ', senza numero.

355. Cfr. ' Circolare 12 luglio 1868, n. 14744 '.

356. Cfr. « Documento » n. 18.

357. Cfr. « Documento » n. 19.

358. Cfr. « Documento » n. 23.

Questa circolare, che di per sé starebbe ad indicare delle disfunzioni amministrative, senza dubbio gravi, ma in fondo rimediabili, acquista significato ben diverso se messa a confronto con un'altra comunicazione del 27 luglio.

L'oggetto di tale circolare³⁵⁹ non sembra a prima vista di grande rilievo, poiché consiste in alcune « avvertenze sulla corrispondenza col Ministero dell'Interno ». E in effetti l'avvio è costituito dalla raccomandazione rivolta ai rappresentanti periferici del Governo di sorvegliare affinché i Sindaci rispettino le normali vie gerarchiche, astenendosi dall'inviare le deliberazioni dei Comuni direttamente al Ministero.

Viene però in seguito osservato che « alcuni Prefetti » hanno l'abitudine di « rivolgersi al Ministero dell'Interno per affari di competenza degli altri Ministeri »; è tuttavia « un errore il credere che perché il Comune e le Province dipendono più propriamente dal Ministero dell'Interno, spetti a questo di prendere l'iniziativa di tutti i loro affari, o di interporre i suoi uffici presso gli altri, raccomandando o sollecitando ». Anche questi sono inconvenienti tecnici derivanti dal progressivo specializzarsi dell'apparato burocratico centrale, cui non corrisponde un'adeguata ristrutturazione dell'amministrazione prefettizia, che formalmente continua a far capo al Ministero dell'Interno.

Dietro tali questioni, però, ve n'è un'altra, ben più importante. Prosegue infatti la circolare: « Vorranno pure astenersi i Signori Prefetti dal secondare e dar corso presso i Dicasteri a deliberazioni dei Comuni e Province prive di ragionevole fondamento, come condono di debiti verso lo Stato, riforma di leggi nell'interesse speciale di uno o più Comuni, e simili ». E qui si intuisce, senza ombra di dubbio, che nell'istituto prefettizio qualcosa non funziona; soprattutto là dove esso è chiamato ad agire — secondo la visione rattazziana — come l'elemento di raccordo politico-amministrativo fra il centro e la periferia, il Governo e gli Enti autonomi.

Del resto, approfondire l'esame di questa ' crisi ' non è difficile.

Con circolare del 14 agosto 1867, i Prefetti erano stati « eccitati... a richiamare dai Consigli Provinciali, in occasione dell'ordinaria loro riunione, le proposte » che consentissero al Ministero dell'Interno di « curare l'applicazione degli articoli 13 e 14 della legge sull'amministrazione Comunale e Provinciale in data 20 marzo 1865 » riguar-

359. Cfr. « Documento » n. 22.

dante la soppressione dei piccoli Comuni. Il 15 gennaio 1868, « non essendosi avuti che pochissimi riscontri » alla precedente circolare, il Ministro si vede costretto a chiedere nuovamente ai Prefetti di essere informato sullo « stato in cui si trovano le proposte di soppressione dei piccoli Comuni, in base ai cennati articoli »³⁶⁰.

Ma vi è di più. La circolare del 18 febbraio dello stesso anno³⁶¹ invita i Prefetti a rispettare e a far rispettare l'articolo 128 della 'Legge comunale e provinciale' riguardante le alienazioni, le locazioni e gli appalti effettuati dai Comuni: tutti atti per i quali è tra l'altro necessario il visto del Prefetto o Sotto-Prefetto. Le disposizioni stabilite dalla Legge — precisa la comunicazione — « hanno avuto per fine di prevenire le collusioni e le frodi che possono accadere per difetto di pubblicità nei contratti, assicurando alle Amministrazioni Comunali quelle stesse guarentigie che la legge richiede nell'interesse dell'amministrazione dello Stato ». Il Ministero tuttavia « ha avuto occasione di rilevare che quelle disposizioni non sono osservate da tutti i Comuni del Regno, discostandovisi taluni fra essi, per seguire le antiche forme di aggiudicazione preparatoria, di aggiudicazione definitiva, e di aumento di decimo, di sesto e simili, stabilite da precedenti legislazioni, e molto più trascurando l'osservanza dei termini fra gli avvisi e gl'incanti, non senza frapporre ritardo ad ottenere il visto del Prefetto o Sotto-Prefetto ». E « siffatte mancanze — continua la circolare — oltre al costituire una grave irregolarità, possono anche pregiudicare per avventura gli interessi dei Comuni ».

I Prefetti quindi — pur ammettendo che non giungano a favorire talvolta specifici interessi di gruppo — non sono spesso in grado di far sentire l'autorità dello Stato, venendo così meno alla loro duplice funzione di rappresentanti del Governo e di rappresentanti delle « popolazioni ».

A ben guardare, questa incapacità di assolvere al loro compito si manifesta in due modi: da un lato — come si è visto — non riescono a far funzionare correttamente ed efficacemente le amministrazioni comunali e provinciali, dall'altro, trascurano persino di fornire agli organi centrali le informazioni e i dati statistici dai quali si potrebbero desumere le esigenze delle « popolazioni ».

Nel gennaio del 1870 il Ministero dell'Interno invita i Prefetti a compilare un quadro statistico relativo agli asili infantili della loro Provincia³⁶². Tuttavia, per ben due volte, nel marzo e nell'aprile, deve sollecitare alcune Prefetture ad inviare le notizie richieste o a rilevarle con più esattezza³⁶³; segno che l'incarico era stato trascurato.

Lo stesso avviene per il problema dell'emigrazione all'estero. Il 18 aprile 1870 il Ministro chiede di essere informato sull'andamento che il fenomeno ha fatto registrare nel 1869. Il 20 agosto successivo il Segretariato Generale del Ministero invia una circolare che si apre con queste parole: « I prospetti della emigrazione all'estero, sia con passaporto, sia clandestina, trasmessi dalle Prefetture in risposta alla nota circolare di questo Ministero del 18 aprile ultimo, salve poche eccezioni, o mancavano di relazioni, od erano accompagnate in generale da relazioni insufficienti a porgere un'idea possibilmente completa su questo fatto importante della vita delle popolazioni ». E da quanto segue si può dedurre che le risposte fornite dai Prefetti erano state veramente superficiali, imprecise, estremamente lacunose³⁶⁴.

Ma anche nei confronti degli Enti locali — come s'è detto — sembra che le Prefetture stentino a trovare una coerente ed efficace linea d'azione.

Poiché gli esempi sono davvero numerosi, conviene citare solo i più significativi. Verso la fine del 1868, il Ministero chiede ai Prefetti « delle Provincie napoletane » a quali provvedimenti facciano ricorso le Prefetture quando giunga la notizia « dell'esistenza di qualche individuo affetto da mania », ma soprattutto vuol sapere quale « disposizione di massima » sia stata adottata, « dopo che per la nuova Legge Comunale e Provinciale la spesa pei maniaci è divenuta obbligatoria nelle Provincie ». A tale proposito fa quindi notare « che in confronto alla popolazione della Provincia il numero dei maniaci ad essa appartenenti rinchiusi nel Manicomio di Aversa è di gran lunga inferiore alla media dei mentecatti data dalle statistiche ». I Prefetti cerchino di stabilire, sulla base di informazioni rigorose, « da che possa derivare questa anomalia »³⁶⁵. Lagnanze simili il Ministero deve inviare poi ai Prefetti dell'Emilia, Marche

362. Cfr. « Documento » n. 25.

363. « Documenti » n. 26 e 27.

364. « Documenti » n. 28 e 29.

365. Cfr. 'Circolare n. 1824', senza data; comunque del dicembre 1868.

360. Cfr. « Documento » n. 31.

361. Cfr. « Documento » n. 21.

ed Umbria a proposito dei servizi municipali di vaccinazione anti-vaiolosa ³⁶⁶.

Si può così constatare, incidentalmente, che l'autonomia locale, qualora non sia sorretta da un'adeguata base finanziaria — come avveniva probabilmente nelle regioni centro-meridionali — rimane un mero 'flatus vocis', un'espressione senza contenuto ³⁶⁷. Ma soprattutto si constata che le Autorità amministrative centrali sembrano più allarmate che non i Prefetti dei disservizi e delle difficoltà che si riscontrano alla periferia del Paese. Paradossalmente, l'impulso a curare determinati interessi parte dal Governo centrale, mentre i Prefetti sembrano accettare passivamente e con una certa indifferenza la realtà di fatto delle loro Province.

A questo proposito veramente illuminante è la questione dei Regolamenti municipali di pubblica igiene.

Il 1° settembre 1870 il Ministero invia a tutti i Prefetti del Regno uno « schema di disposizioni regolamentari » del quale i Comuni dovranno tener conto in seguito, nel redigere o modificare i loro Regolamenti.

L'iniziativa era apparsa necessaria poiché, nella « revisione dei Regolamenti comunali di pubblica igiene » elaborati dalle Amministrazioni municipali, il Ministero aveva « dovuto riconoscere che anche tenuta ragione dell'importanza diversa dei luoghi, della situazione loro topografica, e delle speciali condizioni affatto proprie di taluno di essi soltanto, ben pochi erano quelli che rispondevano « adeguatamente all'utilissimo scopo » loro. Pertanto, lasciando « ogni libertà ai Comuni di comprendere nei loro regolamenti quel maggior numero di disposizioni che » corrispondessero « ai particolari loro bisogni », il Ministero esigeva nondimeno che le norme contenute nello « schema » inviato ai Prefetti fossero in ogni caso inserite nei regolamenti « d'ora innanzi sottoposti alla sua approvazione » ³⁶⁸. E in effetti, con una circolare del 12 ottobre ³⁶⁹, furono restituiti ai Prefetti tutti i regolamenti di pubblica igiene che dovevano essere adeguati al modello predisposto dal Ministero.

Ora, scorrendo tale « schema », si rimane veramente sorpresi per il carattere essenziale, e si direbbe elementare — non solo per la sensibilità moderna — delle norme in esso contenute ³⁷⁰, norme che

tuttavia l'Amministrazione di molti Comuni non aveva sentito la necessità di adottare a tutela della salute pubblica. Ancora una volta, quindi, si scorge l'Autorità centrale impegnata nello sforzo di « attivare » le autonomie locali, rese molto probabilmente inefficienti dalla carenza di mezzi materiali ed umani. Ma si scorge anche il Prefetto del tutto inoperoso: secondo l'articolo 138, infatti, dell'« *Allegato A* » della « *Legge 20 marzo 1865* » i regolamenti comunali di pubblica igiene dovevano essere approvati, in prima istanza, dalla Deputazione provinciale, presieduta dal Prefetto.

Da tutto quanto si è rilevato, dunque, il Prefetto appare — almeno nell'arco di tempo considerato — un amministratore negligente: negligente nei confronti del Governo centrale, al quale spesso non comunica neppure i dati statistici necessari per impostare una sia pure embrionale politica di sviluppo, e negligente nei confronti degli Enti locali, che dal supremo organo periferico dello Stato non ricevono né impulso né stimolo per una più efficace azione amministrativa ³⁷¹.

Proprio in questo campo l'inerzia è anzi tale che il Ministero dell'Interno deve addirittura sollecitare i Prefetti a provvedere affinché i Consigli comunali e provinciali si riuniscano in sessione ordinaria nei termini stabiliti dalla legge, e che in tali sedute, oltre a discutersi problemi di capitale importanza (quali la costruzione di strade, l'istruzione e la sanità pubblica, la polizia rurale e urbana), siano almeno approvati i bilanci preventivi ³⁷². Il 29 ottobre 1870 il Ministro in persona scrive, con tono risentito: « Malgrado i più vivi e ripetuti eccitamenti ai Signori Prefetti perché curassero con

371. Non sembra perciò di poter consentire con l'Aquarone che scrive: « ... il prefetto, nella sua provincia, non era solo il custode dell'ordine costituito e l'avversario implacabile di tutte le forze politiche riluttanti ad accettare il nuovo stato di cose; non di rado egli era anche un suscitatore di energie nella fiacca vita pubblica locale, un centro organizzatore e propulsore di iniziative politiche e amministrative » (*Op. cit.* 361). Del resto lo stesso Autore, là dove intende confutare la tesi del Ragionieri di un « intervento assiduo e minuzioso » dei Prefetti negli affari locali, osserva, più correttamente: « Ciò che non di rado si doveva deplorare, era anzi non tanto l'eccessività delle inframmettenze prefettizie, quanto il fatto che i Prefetti, per i particolari legami politici e la generica solidarietà economico-sociale che normalmente li univa alle oligarchie locali, non intervenissero con sufficiente fermezza e costanza a reprimere soperchierie, a impedire dispendi inutili, a mitigare arroganze » (*Ibidem* 367). A questo punto, però, non sembra possibile scagionare il Prefetto — come l'Aquarone invece vorrebbe (cfr. *Ibidem* 366) — dall'accusa di una eccessiva ingerenza nella vita locale e, soprattutto, nelle elezioni. Questa « debolezza » del Prefetto — cfr. Cap. II, nota 174 — nasceva infatti dal desiderio di non contrastare o infastidire i notabili locali e le loro clientele, ed aveva quindi anche un significato elettorale.

372. Cfr. « Documenti » n. 32, 33 e 34.

366. Cfr. « Documento » n. 24.

367. Cfr. p. 108.

368. Cfr. « Documento » n. 36.

369. Cfr. « Documento » n. 37.

370. Cfr. « Documento » n. 36.

speciale sollecitudine la convocazione nei termini perentori di legge dei Consigli Provinciali..., tuttavia in alcune Provincie si persiste negli abusi che più volte in passato deploravansi, ed a tutt'oggi non si è ancora provveduto a quella convocazione, in altre poi, comunque i Consigli siensi adunati non si giunse però ancora alla discussione dei Bilanci; in altre finalmente, appena discusso qualche affare di tenue importanza, il Consiglio aggiornavasi a tempo indeterminato. Contro questa deplorabile persistenza di sì perniciose riluttanze e irregolarità che è tanto più grave da che le Leggi non diniegan ai Signori Prefetti acconci mezzi per ovviarvi, ricusando il loro assenso a proroghe non giustificate da valide ragioni, il Ministero non può trattenersi dal pronunciarsi nei termini più espliciti e recisi, ed invita le Autorità poste a capo delle Provincie a far sì che le vigenti prescrizioni siano rigorosamente e immediatamente adempiute, proponendo altrimenti i provvedimenti che si ravviseranno opportuni per far cessare una continua e flagrante violazione della Legge »³⁷³.

Al confronto, le incessanti sollecitazioni per conoscere lo stato dei lavori delle Deputazioni provinciali circa l'approvazione dei conti triennali delle Opere Pie³⁷⁴, o le ripetute richieste di notizie sulle condizioni economiche dei Comuni³⁷⁵ sembrano indicare — benché non sia vero — disfunzioni di modesto rilievo.

Tuttavia, a questo Prefetto cattivo amministratore le occasioni per riscattarsi non mancano. Il controllo politico della vita del Paese è compito suo, ed egli sembra assolverlo egregiamente. Se ad esempio il Ministro propone un nuovo « sistema... per dar miglior assetto alle condizioni finanziarie del Regno », subito i Prefetti sono incaricati di « far argomento speciale della trimestrale relazione sullo spirito pubblico l'opinione predominante » nella Provincia a proposito dei provvedimenti annunciati³⁷⁶. Né, in seguito, il Ministro ha modo di lamentarsi delle informazioni ricevute.

Comunque, la vera abilità del Prefetto — la sua cautela, il suo intuito — si misurano in occasione delle elezioni politiche, quando assecondare le aspettative del Governo costituisce un compito assai delicato.

Ecco la circolare confidenziale che il Ministero dell'Interno invia ai Prefetti per le elezioni del 1870: « La relazione che precede il

Decreto di scioglimento della Camera dei Deputati e di riconvocazione del Parlamento, espone il programma governativo, ed Ella potrà, in quei modi che le sono acconsentiti dall'ufficio suo e dalla sua autorità, svilupparlo e chiarirlo personalmente ed a viva voce con tutti quelli che crederà bene di mettersi in rapporto, in modo di togliere le possibili dubbiezze, superare le facili opposizioni e chiarire gli intendimenti del Governo.

« A quest'intento gioverebbe promuovere quella pacifica agitazione elettorale, particolarmente col mezzo di Giornali e di Comitati costituiti delle persone più influenti, agitazione che e tanto conferisce a persuadere gli elettori a concorrere numerosi all'urna per deporvi un voto coscienzioso, libero e conforme alle esigenze delle presenti condizioni d'Italia.

« Cura speciale della S.V. pertanto è di agevolare questo esercizio del diritto elettorale, avvertendo che la sua manifestazione è di tanta maggiore importanza, quanto più grande è lo scopo, cui la Nazione e il Governo devono necessariamente ora intendere.

« Questo scopo è definito dalla rammentata relazione, della quale invio alla S.V. altri esemplari, affinché possa essere facilmente diffusa, nella fiducia anche che valga meglio di qualunque altro manifesto ad indicare sia ai pubblici funzionari che agli elettori in genere il programma elettorale proposto dal Ministero »³⁷⁷.

Proprio per le elezioni del 1870, il Ponza di San Martino e lo Stefano Jacini elaborarono un 'programma' inteso a riformare l'ordinamento periferico-locale³⁷⁸, secondo criteri in larga misura simili a quelli che erano stati propugnati da Cavour e Minghetti.

« È per noi incontrastabile — scrivono i due senatori — che la libertà farebbe ben altrimenti sentire i suoi benefici, sarebbe suscettibile anche fra noi di un indefinito sviluppo, e permetterebbe in pari tempo che le forze conservative che la nuova Italia racchiude nel suo seno, si costituiscono e si facciano valere, se, inaugurandosi una più giusta e razionale separazione di competenze nella gestione dei pubblici affari, la libertà trovasse modo di penetrare e di meglio distribuirsi in tutti i diversi organi del corpo sociale e di applicarsi in corrispondenza colle funzioni a cui ciascuno di essi organi è chiamato ad adempiere; cosicché tutti gli interessi, incominciando

373. Cfr. « Documento » n. 35.

374. Cfr. ' Circolare 13 luglio 1870, n. 25201 '.

375. Cfr. ' Circolare 2 maggio 1870, n. 18802 '.

376. Cfr. « Documento » n. 40.

377. Cfr. « Documento » n. 41.

378. Cfr. B.F. *Sul programma dei signori Senatori G. Conte Ponza di S. Martino e Comm. Stefano Jacini. Osservazioni* (Firenze 1871) 69-86. Il ' Programma ' fu pubblicato anche in « Diritto », n. 318 (14 novembre 1870).

dai generali della nazione e scendendo per gradi fino ai più speciali (di qualunque natura siano, amministrativi, commerciali, economici, scientifici, religiosi), *tenuti ben distinti gli uni dagli altri, fossero distintamente e rispettivamente rappresentati, amministrati e promossi dai mandatari di coloro a cui naturalmente debbono stare a cuore, e non da estranei* »³⁷⁹.

Come si vede, nulla più di questa affermazione può provare il carattere conservatore e oligarchico degli esperimenti di decentramento autarchico³⁸⁰ progettati negli anni dell'Unificazione italiana; ancora una volta, poi, la libertà locale vi compare — secondo la stessa concezione del Cavour — come un fattore di razionalizzazione delle strutture amministrative³⁸¹.

Proprio per questo, però, in tale progetto è possibile cogliere una più lucida consapevolezza dei problemi tecnici che interessano l'ordinamento politico-amministrativo dello Stato.

Innanzitutto, ogni settore omogeneo di interessi deve essere tenuto rigorosamente separato³⁸², così come devono rimanere distinte le varie forme di rappresentanza attraverso le quali gli interessi del Paese si esprimono.

A questa netta distinzione delle rappresentanze (e — in particolare — della rappresentanza politica da quella amministrativa³⁸³),

379. *Ibidem* 72; i corsivi sono nel testo citato.

380. Cfr. Cap. II, nota 177.

381. Cfr. pp. 153-154.

382. A questo proposito i due senatori sono estremamente espliciti: « Tanto più sarà bene ordinato un corpo politico libero quanto più il suo ordinamento corrisponderà o si atteggerà al raggruppamento reale e naturale degli interessi del paese, quanto più a questi sarà accordato di governarsi da se stessi entro la sfera propria e distinta di ciascuno, e quanto più sarà tolta la possibilità che la gestione di ciascuno di questi complessi d'interessi usurpi ciò che appartiene alla gestione degli altri » (B.F. *Sul programma* cit. 80).

383. Scrivono, con molta precisione, i due senatori: « Noi crediamo inoltre che all'Italia occorra un governo unitario molto più forte che ora non abbia. Ma se un governo più forte, in nessun caso, lo si potrebbe ottenere a scapito della libertà, resterà anche un vano desiderio, sotto l'egida della libertà, 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; fino a quando non si perfezioneranno in pari tempo i mezzi legali che gli occorrono per agire vigorosamente ed efficacemente entro la sfera a lui devoluta nell'interesse della sicurezza interna ed esterna dello Stato; e fino a quando, stabilita una più netta separazione fra le cose politiche e le amministrative, non verrà troncata la via alle invasioni ed usurpazioni delle influenze politiche di partito nel campo amministrativo. Al governo centrale i grandi interessi comuni a tutta la nazione ed ai partiti politici rappresentati nel parlamento nazionale la lotta intorno a questi; agli interessi locali invece maggior possibilità di essere liberamente e, con piena cognizione di causa, amministrati da coloro cui direttamente riguardano » (B.F. *Sul programma* cit. 71; il corsivo è del testo citato).

deve far poi riscontro un rapporto meglio definito e più razionale fra organi del Governo e organi dell'autonomia locale.

Il loro programma — affermano il Ponza di San Martino e lo Jacini — « tende ad allargare il diritto dei cittadini di regolare da sé, per mezzo di speciali rappresentanze costituite in forza di leggi organiche approvate dal Parlamento nazionale, tutti gli affari pubblici che non riguardano la universalità della nazione o che possono essere utilmente disimpegnati anche senza il concorso del Governo centrale »³⁸⁴.

Essi non sono affatto contrari al decentramento burocratico, ma pensano che tale mezzo « non scioglierebbe in nessun modo » il problema di creare strutture amministrative meno accentrate; il vero nodo della questione « consiste », invece, « nel togliere dalla dipendenza ... dello Stato, e per conseguenza del Parlamento nazionale e del Governo centrale, tutte le funzioni che non spettano allo Stato, siccome quelle che non riguardano l'universalità della nazione ovvero che si prestano ad essere meglio esercitate da corpi elettivi indipendenti »³⁸⁵. Evidentemente — secondo i due senatori — le competenze degli organi burocratici di decentramento devono configurarsi in modo diverso da quello dei « corpi elettivi indipendenti », anche se — com'è ovvio — devono essere reciprocamente armonizzate.

Alla luce di questa prospettiva viene sollevato ancora una volta il problema della presidenza della Deputazione provinciale; e gli ideatori del Programma sono fermamente convinti che essa debba essere sottratta al Prefetto³⁸⁶. Il Ponza di San Martino e lo Jacini giungono anzi a prospettare l'opportunità di sopprimere l'istituto prefettizio: il compito di mantenere « tutti i corpi amministrativi nella cerchia delle attribuzioni loro affidate dalle leggi » potrebbe essere infatti esercitato dal « Ministero pubblico, il quale denuncierebbe all'autorità giudiziaria, per l'opportuno procedimento, gli atti contrari alle leggi medesime »³⁸⁷.

Senza dubbio, quindi, l'insoddisfazione per la realtà amministrativa del Paese³⁸⁸ — quella realtà che è emersa con chiaro ri-

384. B.F. *Sul programma* cit. 74.

385. *Ibidem* 75.

386. Cfr. *Ibidem* 84.

387. Si noti che in questo caso la proposta è appena accennata; cfr. B.F. *Sul programma* cit. 81.

388. Essa non era evidentemente ignota al Ponza di San Martino e allo Jacini cfr. nota 382.

lievo dalle circolari del Ministero dell'interno — sospingeva gli uomini politici più attenti ai problemi di tecnica istituzionale³⁸⁹ a ricercare soluzioni diverse da quelle attuate dal Rattazzi nel 1859. Eppure, ancora nel 1870, le proposte del Ponza di San Martino e dello Jacini apparivano in un certo senso utopistiche; proprio l'esame delle circolari ministeriali ha mostrato, infatti, come — e per quali ragioni — il prefetto rattazziano fosse ormai saldamente radicato nella vita politico-sociale del Paese, anche se — nello stesso tempo — ha rivelato le gravi disfunzioni amministrative che derivavano dalla mancata attuazione dei progetti minghettiani del 1861.

Nel 1870 le truppe del generale Cadorna entrano in Roma; il Regio Decreto del 31 dicembre «approva l'annessione della Provincia di Roma al Regno d'Italia»; a sua volta, il 'Regio Decreto 25 febbraio 1871' istituisce la Prefettura di Roma, dopo aver soppresso la Luogotenenza generale.

389. Scrive l'Aquarone che «sarebbe ingiusto vedere nel conservatorismo politico e sociale l'unica guida dei moderati» nell'accordare la loro adesione ad uno «Stato accentrato e 'prefettizio'» (*Op. cit.* 387). In effetti la scelta operata negli anni dell'Unificazione non nacque soltanto dal conservatorismo della classe dirigente, ma anche dall'incapacità di gran parte di essa di cogliere i problemi tecnico-istituzionali relativi all'ordinamento periferico-locale. Tanto è vero che alcuni conservatori tecnicamente più avveduti — come il Ponza di San Martino e lo Jacini — pur perseguendo un disegno essenzialmente conservatore (cfr. pp. 183-184) erano disposti a rimettere in discussione l'ordinamento rattazziano. Lo stesso Aquarone osserva: «... è sintomatico il fatto che la discussione sulle autonomie e sul decentramento ebbe luogo all'interno di una classe politica sostanzialmente omogenea e fra uomini che il più delle volte si ispiravano alle medesime preoccupazioni di conservazione sociale» (*Ibidem* 386). Ma questo contrasto esistente in seno alla classe moderata rimane inspiegabile (e infatti l'Aquarone non lo spiega), se non si tien conto di una diversa valutazione tecnica dei problemi, che separava la 'massa' dei moderati da uno sparuto manipolo di 'tecnici'.

Così l'Aquarone, troppo dominato — tra l'altro — dalla preoccupazione di giustificare gli accentratori, si ferma ai due termini estremi del problema (accentramento e 'self-government'), senza cogliere il significato politicamente conservatore, ma tecnicamente razionale dell'alternativa regionalistica del Minghetti. Per questo egli rimprovera di schematicismo la tesi del Pavone, secondo cui i moderati avrebbero dovuto contrapporre allo Stato «centri di potere popolare radicati in tutta la società italiana» (PAVONE *Op. cit.* 196). «Che valore avrebbero potuto avere — si chiede infatti l'Aquarone — e che funzioni sarebbero stati in grado di svolgere dei 'centri di potere popolare' nati e consolidati non per virtù propria e come espressione di forze sociali ed economiche effettivamente autonome, ma come risultato di un atto di volontà dei ceti dominanti, alla ricerca di un meccanismo riequilibratore che ponesse un argine alla strapotenza di uno Stato che essi stessi incarnavano?» (*Ibidem* 387, nota 39). Come si è più volte detto, se si fa attenzione al significato tecnico dell'alternativa minghettiana, si nota che nuovi 'centri di potere' come le Regioni del 1861 — un potere non ancora popolare, d'accordo — avrebbero almeno potuto razionalizzare o, se si vuole, 'riequilibrare' le strutture amministrative statuali, ponendo nello stesso tempo le premesse per quella dilatazione della base sociale dello Stato che non era difficile prevedere, se non realizzare immediatamente.