

CAPITOLO TERZO

Parlamentarismo e trasformismo.

1.

L'avvento della Sinistra al potere vede l'immediato svilupparsi in primo luogo delle richieste per una libertà d'azione in campo amministrativo a livello sovraprovinciale, che componga i problemi, nuovi o tradizionali, venuti alla ribalta nel sistema politico-amministrativo moderato con la 'rivoluzione parlamentare' del 1876, ed in relazione poi agli sviluppi della tematica 'liberale' circa lo « stato di diritto » e le « associazioni ». Viene chiesto in ispecie un decentramento amministrativo regionale, che permetta alle forze appena sbalzate dal Governo di tornarvi, e renda possibile un più 'corretto' e 'liberale' funzionamento del Parlamento, del Governo, dell'amministrazione e della finanza pubblica.

Sono alcuni esponenti della Destra bolognese, guidati dal Minighetti, i primi a prendere posizione per tale decentramento, sotto la spinta della preoccupazione di non lasciare nelle sole mani dei nuovi governanti la bandiera della 'liberalizzazione', e di trovare su tale base seguito nel paese per il ritorno al potere. Essi, sei mesi dopo la 'rivoluzione' verificatasi nel marzo del 1876, di fronte alle prese di posizione del Presidente del Consiglio Depretis e della Sinistra in genere a favore di un decentramento aperto a tutte le possibilità¹, prospettano la necessità di un decentramento, imperniato su « la formazione di grandi provincie ove non esistono o la riunione

1. In tal senso si pronuncia il Depretis nel discorso programmatico alla Camera del 28 marzo 1876 e nel discorso di Stradella dell'8 ottobre 1876: cfr. in proposito *Il programma del Ministero Depretis* (Roma 1876). Inoltre con il R.D. 30 aprile 1876 il Ministro dell'Interno Nicotera pone in essere una Commissione per lo studio della riforma della legge comunale e provinciale e del decentramento. Indicativo è infine l'articolo apparso su « *Il Diritto* » dell'11 maggio 1876, circa *L'impotenza della Destra*, in cui si mette in luce la volontà della nuova maggioranza di realizzare le varie riforme ed il decentramento, accantonati dalla Destra. Per le ripercussioni dell'articolo si veda S. JACINI *Un conservatore rurale* cit. II 61-62.

di più provincie in consorzio a determinati scopi », e volto, secondo la prospettiva minghettiana del 1861, a 'razionalizzare' in chiave liberal-utilitarista, non senza adesso anche accenti propriamente liberisti, l'amministrazione e la finanza, sia locale che centrale.

Così, mettono in luce come tale decentramento debba servire per la « semplificazione degli affari » e la « economia delle finanze », trasferendo a livello locale la « massima parte dei lavori pubblici e in ispecie le opere idrauliche, l'insegnamento medio, ed in parte l'insegnamento superiore, una parte del servizio di polizia giudiziaria, delle carceri ecc. ». Ed insistono sulla tesi che a tal fine non si può far capo ai comuni ed alle provincie, insufficienti sotto ogni profilo, ma solo ad enti superiori a queste ultime, con « forza economica e morale » proporzionata alla « entità dei servizi ».

Essi ripropongono al tempo stesso le classiche preoccupazioni moderate per la salvaguardia del sistema unitario, della forza dello Stato e del Governo, e per la correttezza e l'imparzialità dell'amministrazione pubblica. Di qui la precisazione che non si deve in ogni caso mettere in pericolo la « unità della nazione » ed intaccare « gli interessi veramente generali e nazionali che appartengono e debbono appartenere allo Stato ». E di qui ancora la tesi che anche per i servizi trasferiti a livello locale, « i principii direttivi debbono essere stabiliti per legge e la vigilanza che le leggi siano osservate spetta sempre al Governo centrale »; e che occorre, inoltre, una « legge di responsabilità dei funzionari, degli amministratori » di tutti gli enti locali e pubblici in genere.

Assai significativamente, poi, rinviano l'approfondimento della questione a quando saranno resi noti i progetti ministeriali, in modo da intervenire nell'ambito delle proposte in essi contenute, ritenendo inutile insistere sui corpi sovrapprovinciali nel caso che il Governo non li prenda in considerazione; ed insistono, per il momento, sulla opportunità di « savie riforme » e di un ulteriore decentramento a livello degli enti esistenti ².

Ai moderati bolognesi fa seguito il liberale lombardo Casnati. Questi, nel volume *Del governo del Regno. Studi*, pubblicato a Milano nel 1877, mostra la necessità di « istituzioni regionali », del decentramento amministrativo regionale, per un più 'liberale' e 'corretto'

2. Cfr. l'articolo su *Il decentramento*, in « *La Gazzetta dell'Emilia* » del 12 settembre 1876. Assai significativamente tale numero del giornale si trova anche fra le Carte Minghetti (*Studi giuridici ed amministrativi*, Cartone 107, fasc. 1) presso la Biblioteca Comunale di Bologna.

funzionamento del sistema moderato, relativamente ai partiti, ai rapporti fra Esecutivo e Legislativo e fra governanti e governati, secondo i modelli inglese e prussiano e soprattutto secondo la prospettiva 'liberal-utilitarista' e 'liberal-democratica' dello Stuart Mill.

Egli prende le mosse dalla necessità di favorire la formazione di un sistema di partiti fondato su posizioni chiare e nette e cioè su due 'estreme': i repubblicani ed i conservatori reazionari, con in mezzo un partito liberal-conservatore ed uno progressista³. E pone subito in risalto come anche a tal fine occorra superare gli equivoci dell'ordinamento in atto ed eliminare i compromessi in esso esistenti fra autoritarismo e liberalismo, e fra tradizione italiana e influenza francese.

In proposito, sottolinea l'opportunità di procedere anzitutto a radicali riforme delle « istituzioni superiori ». Così propone che la Corona sia spogliata delle funzioni di governo, che il Senato assuma carattere elettivo e rappresenti le forze più qualificate delle province, e che la Camera, attraverso la riduzione del numero dei deputati ed un sistema elettorale a voto qualificato, si ponga come un efficiente strumento di trattazione degli affari generali e nazionali, ed un effettivo contrappeso all'Esecutivo⁴.

Al tempo stesso, sostiene la necessità di sviluppare compiutamente le libertà locali e di potenziare il comune e la provincia sotto ogni profilo. A tal fine, si richiama al garantismo e al liberalismo 'milliano', ed alle tesi in tal senso sostenute dalla stessa Sinistra, con la riformulazione, peraltro, di taluni punti alla luce delle realtà e delle 'tradizioni' nazionali. Così rileva in via preliminare come lo Stato debba limitarsi essenzialmente alla difesa dei « diritti e dei beni » dei cittadini, e lasciare per il resto la massima libertà d'azione

3. Cfr. G. CASNATI *Del Governo* etc. 6 ss. In sostanza lo studioso lombardo riprende la proposta del bipartitismo, secondo il modello anglosassone, corrente nel mondo moderato, come si è mostrato nei paragrafi 2 e 3 del Capitolo secondo. E la riformula alla luce della presenza in Italia di due Estreme non inseribili nel sistema del 1859-1861, e della necessità per la Sinistra al potere di qualificarsi come 'alternativa liberale' alla Destra, pur nell'ambito della comune ispirazione 'moderata'.

4. Cfr. G. CASNATI *Del Governo* cit. 39 ss. Anche qui il Casnati riprende proposte già correnti nel mondo moderato, come emerge da quanto illustrato nel secondo Capitolo, a proposito di Jacini e Leali. Egli peraltro ne accentua la connessione con i due problemi aperti, alla luce soprattutto del pensiero dello Stuart Mill, oltre che del Tocqueville, per la realizzazione di uno Stato effettivamente 'liberale': l'allargamento della base politico-sociale ed il rafforzamento del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo.

agli individui ed ai loro raggruppamenti naturali. E precisa come ciò richieda il rafforzamento del Comune, sotto il profilo sia della consistenza territoriale che delle funzioni, con la suddivisione in classi, e l'aumento in particolare del potere della Rappresentanza elettiva e della sua Giunta nei confronti del Sindaco. Per questo, propone il mantenimento della nomina regia, pur nell'ambito dei membri del Consiglio comunale, in modo da realizzare, alla luce della interpretazione organicista del 'self-government' inglese e delle realizzazioni prussiane in tal senso, l'equilibrio fra rappresentanza e funzione esecutiva.

Allo stesso modo pone come indispensabile il potenziamento dell'ente provinciale, con la realizzazione di cinquanta provincie circa al posto delle sessantanove esistenti, sulla base della conformazione reale e delle tradizioni e degli interessi effettivi del paese, e col rafforzamento soprattutto della Deputazione provinciale, attraverso l'attribuzione del carattere elettivo al suo Presidente. Al tempo stesso, sempre secondo il modello inglese, propone che il controllo sui comuni da essa esercitato sia trasferito ad appositi magistrati onorari indipendenti⁵.

Quindi mette in luce come occorra decentrare, a favore soprattutto della Provincia così potenziata, la sicurezza pubblica, le carceri giudiziarie, l'istruzione secondaria, la sanità, la cura delle strade nazionali e di altre opere pubbliche. E ciò al fine di ottenere, sempre sulla base della prospettiva dello Stuart Mill, sia il retto funzionamento delle istituzioni superiori, sia in generale una « razionale divisione del lavoro » e « la educazione popolare » all'autogoverno⁶.

Subito però fa presente che il decentramento, più che alla provincia, dovrebbe far capo, almeno in Italia, alla regione. A tale proposito pone anzitutto in risalto, sulla base anche dell'indagine storica e delle tesi jaciniane, la naturalità e la insopprimibile vitalità delle regioni, da lui così individuate, alla luce dell'elemento geografico e dell'attrazione esercitata da alcune città: Sicilia, Sardegna, Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia da Piacenza ad Ancona, Toscana, Lazio ed Umbria, Campania, Calabria e Basilicata, Puglia, Abruzzo e Molise ed il Piceno Ascolano.

Inoltre, si sofferma ad illustrare come il rifiuto dell'ordinamento regionale sia stato « l'unico grande errore del Parlamento ». Nota,

5. G. CASNATI *Del Governo* cit. 113 ss.

6. G. CASNATI *Del Governo* cit. 413 ss.

per la verità abbastanza semplicisticamente, come esso sia derivato dalla paura dei federalisti e dei separatisti, che non aveva alcuna ragion d'essere, in quanto o questi erano in maggioranza ed allora non si potevano fermare in alcun modo, o erano in minoranza ed allora con la regione si sarebbe potuto rendere accetto anche a loro il sistema unitario. Del pari rileva che in ogni caso l'ordinamento regionale sarebbe servito a superare crisi come quelle periodiche della Sicilia, e ad evitare le preoccupazioni dei settentrionali per la sempre maggior influenza dei meridionali nel Governo ⁷.

Così arriva alla conclusione che, pur non essendo possibile ormai tornare indietro e realizzare un vero e proprio sistema regionale, occorre tuttavia dare, quanto meno, sistematicità alle tendenze regionalistiche emerse a livello di amministrazione periferica, e sviluppare i consorzi facoltativi interprovinciali.

In proposito però, egli fa proprie le preoccupazioni d'ispirazione liberistica già prospettate dal Carbonieri nei confronti dei progetti Minghetti, e portate avanti in genere dalla Sinistra. Così ritiene indispensabile la riduzione al minimo dell'apparato burocratico regionale e la determinazione dell'ambito dei consorzi da parte degli stessi interessati. Propone di mettere a capo dei servizi periferici, concentrati nel capoluogo regionale, lo stesso Prefetto ivi operante o al massimo, secondo il modello della provincia prussiana, un Alto Prefidente, con l'abolizione in tal caso dei Prefetti e dei Sottoprefetti. Allo stesso tempo ritiene che si debba tenere distinta la regione come corpo governativo dalla regione come corpo autonomo, e che si debba lasciare a quest'ultima la possibilità di allargarsi o restringersi « a più o meno provincie, secondo degli interessi e dei servizi da consorzarsi, in modo da dar vita a consorzi speciali per ciascun interesse e servizio ».

7. G. CASNATI *Del Governo* cit. 442 ss. In concreto si riferisce alle preoccupazioni suscitate da ultimo dall'avvento di un meridionale spregiudicato e 'faccendiere' come il Nicotera al Ministero dell'Interno.