POTERI LOCALI NELLA FASE POSTUNITARIA

La ricostruzione storica della contrapposizione esistente tra i poteri locali e le tendenze centralistiche dello stato consente di comporre come in un mosaico il fragile profilo dell'identità nazionale.

È indubbio che da tale contrapposizione è derivato anche il perdurante distacco della realtà popolare dal ristretto quadro elitario delle classi dirigenti. La stessa divisione politica esistente tra movimento cattolico e socialista da una parte, forze liberali di governo dall'altra, ha contribuito ad accentuare la separazione del *paese reale* dal *paese legale*.

Alla descrizione storica di un soggetto statale unitario, *monistico*, con forte personalità giuridica formalmente definita in contrapposizione alla società civile ed alle comunità locali, è recentemente subentrata una lettura più realistica del processo di formazione dello stato liberale.

L'immagine unitaria dello stato, delineata dalla dottrina giuspubblicistica di Vittorio Emanuele Orlando, corrisponde solo in parte alla realtà. Infatti, durante l'evoluzione storica lo stato ha evidenziato al proprio interno disarticolazioni e fratture e, per taluni aspetti, persino logiche di pluralismo istituzionale, che si sono sovrapposte al modello centralistico inizialmente definito.

Nella fase postunitaria lo stato liberale si vede costretto a gestire un complesso rapporto con il paese, sulla base di mediazioni sociali e compensazioni territoriali, spesso in presenza di un conflitto tra "amministrazioni parallele" dello stato stesso. In molti casi è costretto a subire od a promuovere la logica di un regime pattizio con i potentati locali, soprattutto nel Mezzogiorno, per poter acquisire basi di consenso, seppure di carattere trasformistico, in sede parlamentare. In altri termini la frammentazione della società italiana si riflette all'interno dello stato, deformandone in molti casi l'originaria logica unitaria di funzionamento.

Al tempo stesso, come Gramsci più volte ha sottolineato, si manifesta l'incapacità egemonica delle classi dirigenti liberali di dar vita ad un effettivo movimento risorgimentale, capace di unificare la coscienza nazionale e popolare¹.

L'ottica dell'analisi gramsciana, come è noto, parte dall'esigenza di cogliere le ragioni storiche della sconfitta operaia e popolare del primo dopoguerra e, nel contempo, dalla necessità di individuare le *forze motrici* della rivoluzione. Lo storicismo gramsciano non può dunque che risalire il corso del tempo per analizzare i limiti del Risorgimento. Da tale analisi emergono in tutta evidenza la fragilità di una visione *provvidenzialistica* della storia italiana e la strumentalità di una lettura apologetica della vicenda nazionale, quasi fosse "predestinata" alla formazione dello stato unitario, con l'apporto decisivo della monarchia sabauda.

Già Piero Gobetti ha tratto dalla crisi dello stato liberale la convinzione che il Risorgimento sia una "rivoluzione fallita", condotta da una classe dirigente che non ha saputo elevare il popolo italiano ad una concezione statale. È la debolezza dello stato liberale, incapace di realizzare una "rivoluzione liberale", che determina un distacco del popolo ed una chiusura delle classi dirigenti, il prodursi dei *mali italiani* che riemergono nel fascismo come una *rivelazione autobiografica* del Paese.

Mentre Gobetti vede nel fascismo il riemergere dei vecchi mali dopo la parentesi liberale, Croce considera il fascismo come la parentesi che interrompe il cammino della civiltà liberale. Due diverse visioni che comportano entrambe la necessità di valutare la vicenda politica alla luce di un'interpretazione storica di lungo periodo.

Gramsci mette a fuoco, in primo luogo, il problema della direzione politica assunta dai moderati; una direzione che si afferma anche attraverso l'assorbimento e il controllo delle spinte delle forze democratiche. In entrambi i soggetti politici egli individua un limite che si riflette negativamente nel Risorgimento. Da una parte si determina il distacco tra liberali moderati e masse popolari, tra paese legale e paese reale. Dall'altra, i democratici dimostrano di essere incapaci di mobilitare il proletariato, le masse contadine e la piccola borghesia.

La critica alla debolezza della borghesia italiana ed alla sua incapacità di rapportarsi in termini democratici allo stato rappresenta il filo conduttore dell'analisi. Non si tratta ovviamente di condividere tutti gli aspetti di questa analisi, che peraltro è stata oggetto di dibattito, si pensi per esempio alla famosa critica di Rosario Romeo sull'interpretazione del Risorgimento come "rivoluzione agraria mancata", che ancora oggi costituisce motivo di polemica *antimitologica* da parte di storici *revisionisti*².

La chiave di lettura che costituisce ancora oggi motivo di interesse è rappresentata dall'individuazione di una peculiarità del Risorgimento, riguardante la debolezza di una concezione che intende costruire l'unità attraverso un semplice allargamento dello Stato piemontese e del patrimonio della dinastia, "non come movimento nazionale dal basso, ma come conquista regia". Anzi, il timore di una riforma agraria a favore dei contadini ad un certo punto spinge i liberali a contrapporsi, più che ai nemici dell'unità, ai tentativi di far intervenire direttamente il popolo nella lotta, in una logica di *rivoluzione passiva*, di *rivoluzione-restaurazione*.

L'obiettivo della creazione di uno stato moderno non si accompagna al raggiungimento dell'unità; i liberali "si proponevano – osserva Gramsci – di suscitare una classe dirigente diffusa ed energica, di inserire il popolo nel quadro statale e non ci riuscirono"³.

Alla scarsa capacità dirigente dimostrata dalle classi liberali, subentra un intervento surrogatorio da parte degli organi dello stato. “Si protrebbe dire – osserva giustamente G. Melis – che lo Stato non era in Italia il frutto di una avvenuta legittimazione della borghesia come classe dirigente del paese, ma lo strumento per avviare quella legittimazione” 4.

Ciò che Gramsci osserva criticamente sul piano di una mancata rivoluzione sociale e di un’incapacità degli intellettuali di contribuire alla “formazione di un nuovo spirito pubblico” potrebbe essere esteso all’analisi del rapporto esistente tra classi popolari e stato. Infatti, mentre da una parte lo statalismo riflette la debolezza di una borghesia liberale, che nella sfera statale ricerca ciò che non le proviene dalla società civile, dall’altra, una pratica oligarchica si dimostra restia a suscitare, attraverso l’allargamento del suffragio ed il sistema autonomistico, la saldatura tra stato e realtà popolari.

In altri termini, va riconosciuto un fondamento alla politica dei liberali, impegnati a rafforzare il ruolo dello stato per contrastare spinte centrifughe, ma va altresì rilevata l’incapacità di costruire un progressivo inserimento delle classi popolari nel quadro delle responsabilità statali.

Solo con il passaggio da Crispi a Giolitti, pur permanendo una matrice statalista, si sviluppa il tentativo di ampliare la base democratica dello stato liberale e il ruolo delle autonomie territoriali. Quantomeno nelle realtà del centro nord, perché nel mezzogiorno l’età giolittiana coincide con il sistematico sviluppo delle pratiche trasformistiche, dell’uso politico ed elettorale di prefetti e *mazzieri*, della collusione con le consorterie locali più degradate, come a suo tempo denunciò Salvemini.

Si tratta di valutare se al fondo di questi complessi processi non si trascini un limite storico derivante da una congenita incapacità, rilevata da M. Fioravanti, di dar luogo ad un *processo costituente* e cioè alla fondazione su basi realmente nuove di uno stato⁵. Infatti, in assenza di un potere costituente diventano preminenti il ruolo dello stato-apparato, il decisionismo di una classe dominante, che non ha limiti di fronte a sé nell’uso dei meccanismi amministrativi, compresi quelli coattivi.

Molteplici le ragioni addotte per giustificare una tale situazione, in grande parte riconducibili all’assenza di condizioni oggettive, che hanno finito per alimentare la preoccupazione per la tenuta del processo unitario. La creazione di uno stato amministrativo centralizzato è ritenuta l’unico baluardo possibile verso una società civile frammentata che, incapace di esprimersi in forma *costituente*, riflette il limite di una classe dirigente non legittimata da un processo di più ampia partecipazione e consenso, sintesi delle molteplicità territoriali e dei poteri locali che attraversano – e dividono – il paese reale.

“Sono stati soprattutto gli storici dell’età medievale e moderna – sottolinea R. Romanelli – a lamentare che la costituzione ottocentesca dell’idea di stato abbia semplificato a tal punto la complessità del passato da far perdere la nozione della molteplicità e della varietà dei poteri e delle magistrature, il loro differente configurarsi al di fuori di definite gerarchie ... proprio di tutto ciò che si frappone tra stato e società, tra pubblico e privato” 6.

Un limite questo che ha direttamente investito le forze liberali, ma non meno le forze autonomiste e federaliste che, pur essendo portatrici di istanze anticentralistiche, non sono state in condizione di costruire un progetto politico alternativo. Anche quando le istanze autonomiste si sono potute avvalere di un alto livello di elaborazione, non sono riuscite ad esprimere una reale spinta politica, risultando vero, come sostiene Norberto Bobbio, che “Il federalismo fu una dottrina di intellettuali e non principio di azione” 7.

Soprattutto la Rivoluzione francese e la successiva vicenda napoleonica gettano le basi durature che avranno rilevanti conseguenze anche per le autonomie locali in Italia.

La legislazione giacobina sul governo locale si inserisce nel solco della formazione dello stato moderno e delle riforme settecentesche. Con un’impostazione razionalistica ed illuministica viene definito un riassetto basato sull’unità ed indivisibilità dello stato, sull’uniformità del decentramento. Tale riassetto viene stabilito suddividendo il territorio in Dipartimenti, Distretti, Comuni, applicando il principio dell’indivisibilità dello stato, in modo da non consentire spazio al particolarismo locale e da realizzare, di fronte all’unicità del potere sovrano centrale, espressione della *volontà generale*, l’uguaglianza dei cittadini.

Le tensioni esistenti tra girondini e giacobini e, soprattutto, la minaccia esterna per la Rivoluzione francese portano questi ultimi a concentrare e centralizzare il potere. Ogni ipotesi federalista coincide per i giacobini con la minaccia scissionista ed i girondini vengono considerati difensori dei particolarismi feudali. Si determina quindi il paradosso: l’elaborazione di Montesquieu sulla forma di governo di tipo repubblicano federativo trova attuazione attraverso Hamilton negli Stati Uniti d’America e viene radicalmente espunta in Francia⁸.

Successivamente, dopo fasi alterne caratterizzate da incertezza, la stabilizzazione napoleonica imbecca decisamente la strada dell’uniformità dell’ordinamento amministrativo e della soppressione dei poteri territoriali intermedi.

Se i decreti rivoluzionari del dicembre 1789 “rappresentano il momento di maggior fioritura del principio del decentramento – scrive P. Aimo – la legislazione napoleonica costituisce al contrario, il punto più elevato, per così dire, di una immaginaria curva dell’accentramento” 9.

Con l’accentramento la linea *discendente del potere* si impone attraverso il ruolo esercitato dai prefetti e dai sindaci, “delegati dal Governo”, e la penetrante tutela governativa sugli atti degli enti territoriali.

La complessa opera di razionalizzazione napoleonica influenza non poco anche la legislazione degli stati in Italia, con l’adozione di un modello amministrativo che rimane sostanzialmente confermato anche durante la Restaurazione, risultando

uno strumento di stabilizzazione politica e sociale, straordinariamente utile ed efficace anche per la ricostituzione dei vecchi assetti dinastici di potere.

Il primo ordinamento comunale del Regno di Sardegna, introdotto nel 1848, risente in modo evidente della matrice napoleonica, si avvale di un organo monocratico, il *Sindaco*, di nomina regia e di un organo collegiale, il *Consiglio*, a carattere elettivo, seppure ristretto.

L'Italia, come rileva S. Cassese, nello scritto: "*Lo stato introvabile*", entra nella categoria dei paesi *étatiste*, con un modello di gestione affidato ad un apparato statale centralizzato e sottratto al diritto comune, con una preponderanza dell'esecutivo rispetto al potere legislativo.

In questo modo nasce uno stato che nega uno dei principi fondamentali della tradizione liberale, in base al quale le funzioni dell'esecutivo devono essere nettamente separate e non sovraordinate rispetto al legislativo. Nella prassi costituzionale del periodo si viene a definire un precario equilibrio tra il potere regio e le istanze partecipative ed autonomiste, espresse sia da ceti borghesi che dall'aristocrazia terriera locale.

L'inserimento delle società locali nell'ambito del nuovo ordinamento nazionale risulta, per una parte importante del paese, di tipo passivo. Ciò condiziona negativamente l'intero processo, anche se nella parte più significativa del centro-nord, in particolare in Lombardia ed in Toscana, è rimasta storicamente attiva una struttura di poteri locali con spiccata identità.

Sulla reale definizione del modello di organizzazione del potere si riflette la debolezza di due fondamentali fattori: fragile la convergenza aggregativa di tipo federalista, contraddittorio il progetto di conquista regia, soprattutto nel Mezzogiorno. La soluzione federale, che in astratto meglio si modellava sulla realtà di un paese a radicata e diversificata presenza statale, non trova adeguato riscontro nel processo politico.

"Mancando dunque – scrive Romanelli – sia un'autonoma spinta alla fusione, sia una decisa volontà conquistatrice, si dette vita ad un ordinamento al tempo stesso accentrato, perché sospettoso dell'autonomo potere della periferia, e debole, perché poco convinto delle proprie capacità progettuali" 10.

L'unità non si realizza attorno ad un qualche "poderoso nucleo centrale", ma come osserva Galli della Loggia, "a partire da un bordo estremo della penisola". Il processo prende avvio da parte di uno stato che gravita ancora attorno alla Francia, sulla base di una logica di intromissione straniera, "e conferma anche nel momento della sua indipendenza la forte assenza di autonomia geopolitica della penisola" 11.

Realizzata l'unificazione, lungo l'asse Torino-Napoli si salda la convergenza tra le due uniche statualità che mette fuori gioco il policentrismo territoriale. Durante questa convulsa fase di unificazione del Paese, la Lombardia e la Toscana manifestano forti resistenze ad accogliere il modello amministrativo piemontese. In particolare, la Lombardia si mostra restia ad adottare un modello più arretrato rispetto al proprio ordinamento, di matrice austriaca, ritenuto più rispettoso delle autonomie, nel quale il sindaco era espressione delle comunità locali.

La Lombardia già in precedenza aveva manifestato resistenza alle tesi "fusioniste" e filopiemontesi. Si ricordi che Cattaneo fino al 1848 aveva ritenuto possibile una trasformazione in senso federale dell'Austria, con un rilevante spazio di autonomia per il Lombardo-Veneto 12.

Pur essendo stati previsti nella fase iniziale regimi derogatori, il modello a suo tempo adottato dal Regno di Sardegna, ispirato al modello napoleonico, diviene dopo l'unità d'Italia l'unica legislazione di riferimento. In particolare, va segnalata la singolare contraddizione in cui viene a trovarsi la Lombardia. Da una parte essa propone di mantenere il modello austriaco, in una fase in cui l'Austria rappresenta il nemico principale. Dall'altra, essa si oppone al modello piemontese, che aveva fatto propria la legislazione francese, nel momento in cui la Francia rappresenta il punto di riferimento del processo di unificazione.

Ogni regime derogatorio viene quindi soppresso e con la legge Rattazzi, che costituisce una sostanziale conferma del modello franco-piemontese, si definisce nel 1865 un assetto che sostanzialmente non subirà significative modificazioni per un intero secolo.

Insieme alla discussione sulla legge per gli enti locali risulta di grande interesse il dibattito sull'istituzione delle regioni.

Nella fase iniziale i Ministri Minghetti e Farini elaborano un progetto autonomistico che prevede anche la costituzione delle regioni, considerate circoscrizioni amministrative dello stato, sostanzialmente coincidenti con i precedenti stati preunitari.

L'opposizione di Cattaneo a questo progetto è determinata. Egli individua in una regione intesa come una proiezione dello stato e nella concezione stessa dell'autonomismo un limite di fondo, quello di non consentire al movimento federalista di porsi in alternativa radicale allo stato accentrato. Cattaneo, dopo il fallimento del proprio progetto, insiste per la creazione di regioni come enti legislativi autonomi in grado di contrastare il centralismo statale 13.

Il progetto, che rispecchia in parte un principio di *self-government* di tipo liberale, non riesce a trovare alcun seguito legislativo. Si affacciano i rischi di un'incrinatura dell'unità, derivanti dalla sopravvivenza di forti tendenze ribellistiche o separatiste, e questo contribuisce ad affossarlo definitivamente.

La *via accentratrice all'unificazione* si impone anche per il carattere oligarchico assunto dallo Stato liberale italiano. La parabola antiautonomistica si completa anche in ragione di una logica annessionistica che, da strategia politico-militare,

diventa anche la matrice vincolante di un adeguamento legislativo allo stato sabauda, con l'annullamento di ogni "principio costitutivo" a fondamento di una nuova legislazione.

Le spinte secessionistiche fomentate dai Borboni, la debolezza della classe dirigente liberale e l'arretratezza del Mezzogiorno, nonché l'ostilità delle masse contadine all'ordinamento liberale dello stato suscitano un'effettiva preoccupazione che sollecita l'adozione di uno schema centralistico. "Secondo le convinzioni delle forze di governo, forti autonomie regionali e un autentico decentramento politico avrebbero infatti costituito – specie se impiantate al sud – un grave pericolo per l'unitarietà e la stabilità del nuovo Stato italiano che stava faticosamente sorgendo sulle rovine degli antichi ordinamenti neoassolutistici" 14.

Il ruolo assunto dal sud nel determinare il fallimento delle istanze autonomiste è da tempo oggetto di complesse discussioni. Il tentativo di individuare una terza via tra "centralità francese" e, come sostiene lo stesso ministro Minghetti, "una indipendenza amministrativa come quella degli Stati Uniti d'America o come quella della Svizzera", si rivela del tutto impraticabile.

L'annessione delle realtà meridionali e la *scoperta del sud* da parte delle classi dirigenti liberali del nord "furono determinanti sia per la sconfitta delle ardite istanze regionalistiche che per la scelta di confermare l'opzione centralistica, già consacrata nei testi normativi del 1848 e, soprattutto, del 1859" 15.

Una più diretta conoscenza del Mezzogiorno, i limiti del tessuto sociale, la realtà di una classe dirigente inidonea all'autogoverno, l'insofferenza delle forze reazionarie e filoborboniche, il ruolo delle masse contadine e della Chiesa configurano alle classi dirigenti del Nord un quadro desolante ed inaffidabile del Mezzogiorno, fino ad allora in grande parte ignorato.

"Lo sviluppo del seme del decentramento – ha affermato lo storico E. Ragonieri – fu arrestato dal prorompere della questione meridionale" 16.

Si determina, quindi, un cambiamento dell'opinione delle classi dirigenti del nord che ripiegano progressivamente lungo una linea di *centralismo obbligato*. Un centralismo che si scontra anche con la cultura neoguelfa, che sostiene un "federalismo giobertiano" di carattere non solo amministrativo, ma religioso e culturale. Gli stessi limitati nuclei liberali del sud, timorosi d'essere travolti dall'ondata restauratrice, sono i primi a sostenere apertamente la logica accentratrice. Non sorprende che un esponente *federalista* come E. Salvemini possa scrivere che "l'accentramento amministrativo era quindi per i liberali del mezzogiorno la sola forma sotto cui potessero concepire l'unità nazionale". 17 Nel sud si determina una divisione, per molti aspetti sorprendente, tra il *centralismo* dei liberali e l'*anticentralismo* delle forze reazionarie ed illiberali.

In queste condizioni politiche la stessa ipotesi regionalistica non decolla e viene travolta. Il radicamento secolare degli stati preunitari comporterebbe una definizione delle regioni modellate sulle realtà statuali preunitarie, riproponendo il tema del rapporto con gli antichi regimi e le precedenti classi dominanti. Per quanto prudente, l'ipotesi che il ministro Farini avanza nel 1860 per la costruzione di un livello regionale, meramente amministrativo e privo di rappresentanza elettiva, viene accantonata.

Il centralismo diventa quindi la risorsa decisiva strategicamente impiegata dalle classi dirigenti liberali per fronteggiare il rischio della divisione e l'intrinseco limite storico della propria egemonia culturale e sociale, in particolare nel sud. Lo stesso centralismo "napoleonico" dello Stato unitario è dettato dalla convinzione che le differenze regionali costituiscano il più rilevante ostacolo per consolidare l'unità nazionale.

Il problema oggettivo del rapporto tra stato e realtà regionali viene affrontato dalle classi dirigenti liberali nel modo peggiore, all'insegna di un compromesso trasformistico tra il centralismo statale e i vari potentati locali. La stipula di "patti clientelari" con il notabilato locale si sostituisce ad un progetto di realizzazione della "democrazia territoriale".

La stessa modalità di approvazione della legge del 1865 e la sequenza degli avvenimenti risultano particolarmente significativi. L'impianto antiautonomistico, anche in ragione dell'insofferenza dimostrata dalla Lombardia, diventa oggetto di un approfondito dibattito, dopo il 1860. Ma la chiusura di tale discussione è quanto mai traumatica; infatti, a fronte di un rischio di disarticolazione dello stato, si impone una soluzione di emergenza e viene dato un taglio netto alle varie proposte autonomiste.

La prima legge ordinamentale dei comuni e delle province viene così approvata dal Parlamento senza alcuna discussione sugli articoli e come un semplice "allegato" alla legge che stabilisce l'unificazione giuridica ed amministrativa del regno. Va ricordato inoltre che tale normativa, con l'emergenza che azzerò il dibattito di quegli anni, si limita ad estendere la legge comunale del '59, introdotta dal Ministro Rattazzi, con decreto e con i poteri dello stato di guerra, anch'essa senza alcuna discussione parlamentare. A sua volta tale decreto riproduce l'impianto della legge approvata con un editto del Regno di Sardegna del 1847, precedente la definizione dello stesso statuto albertino 18.

A ben guardare, quindi, l'ordinamento degli enti locali viene definito in Italia con editti e decreti in modo verticistico, in momenti di ricorrente emergenza, con l'esclusione sostanziale delle istituzioni parlamentari. L'importanza strategica di tali scelte è confermata dal fatto che la normativa approvata rappresenta il testo base per tutto il periodo che va dall'unità alla caduta del fascismo, e per certi aspetti anche oltre, con una continuità di ordinamento che attraversa ben tre diversi regimi politici.

Sono queste le non entusiasmanti premesse della formazione di un sistema “autonomista” in Italia, che viene configurato come il prolungamento territoriale di uno stato amministrativo, imperniato sul sistema prefettizio.

Per quanto riguarda il ruolo del prefetto, esso presenta alcune diversità rispetto alla analoga esperienza francese, dove al prefetto è assicurata la supremazia su tutti gli uffici statali periferici. In Italia viene prevista una qualche limitazione nella gestione della rappresentanza unitaria del potere esecutivo a livello della realtà provinciale. Nondimeno egli esercita una forma incisiva di controllo sugli enti locali, partecipa direttamente al governo locale in qualità di presidente della Deputazione provinciale, assicura l'accertamento di legittimità sugli atti dei consigli comunali e la valutazione di merito sulle deliberazioni comunali con gli impegni di spesa più rilevanti. Il Sindaco viene in una prima fase, fino al 1888, nominato dal governo e si caratterizza come un prolungamento periferico della ramificazione amministrativa, più che come espressione della comunità locale.

Il dibattito storiografico ha messo in luce diversi problemi che si sono posti all'indomani dell'unità. Accanto a coloro che giustificano la gestione centralistica come un'inderogabile necessità a fronte delle spinte centrifughe e ribellistiche, si evidenziano interpretazioni più critiche ed attente alle istanze autonomistiche che sono state mortificate. Studiosi di parte socialista e cattolica hanno, infatti, sottolineato criticamente il ridimensionamento drastico dei corpi intermedi e delle municipalità locali ed una conseguente emarginazione delle realtà popolari.

Il tema dell'autonomia riemerge in modo carsico nei decenni successivi, ma senza alcuna reale incidenza nel corso della storia politica. Roberto Ruffilli sostiene a questo proposito – e con una punta di ironia – che tale riproposizione rappresenta “la legge della reversibilità delle parti”¹⁹, in quanto le opposizioni sostengono in termini anche radicali la tesi dell'autonomia quando sono forza minoritaria per rovesciare poi le posizioni in chiave centralistica, quando capita loro di diventare forza di governo.

Rimane da chiedersi come una struttura ordinamentale così accentrata abbia potuto reggere, senza esplodere, per un lungo arco di tempo la gestione dei rapporti con realtà territoriali così differenziate. A tale proposito si tratta di capire come un “italico spirito” di adattamento abbia operato in modo da allargare le maglie di un sistema rigido. Lotte sociali e popolari hanno saputo incidere in modo significativo e smussare gli spigoli più acuti di tale centralismo, con soluzioni di progressivo adattamento e spesse volte hanno modificato il sistema stesso.

Il sistema previsto dalla legge del 1865 risulta particolarmente pervasivo, in quanto unifica in modo rigido il modello attorno al *governo dal centro*, ma nel corso del tempo vengono introdotti alcuni significativi correttivi²⁰.

In primo luogo va rilevato che nei rapporti tra centro e periferia il sistema prefettizio non rappresenta l'unico canale di comunicazione. Nell'attività amministrativa si inserisce direttamente anche l'iniziativa politica dei parlamentari che, essendo eletti nei collegi uninominali, hanno un diretto rapporto con il territorio e con il sistema degli interessi. In secondo luogo si afferma nei fatti una forma di decentramento amministrativo e la possibilità di reperire alcune risorse in modo diretto sul territorio attenua la logica di subordinazione allo stato.

La figura del prefetto viene, inoltre, condizionata dalla presenza di strutture dipendenti direttamente dai ministeri e cioè da *amministrazioni parallele*, in particolare nei settori dell'istruzione, dei lavori pubblici e della finanza. In altri termini la ferrea logica del sistema francese, basato sul governo provinciale dell'*unità interministeriale dell'amministrazione*, risulta ridimensionata nell'ambito del governo complessivo dell'attività amministrativa dello stato.

Tutto ciò favorisce un diverso equilibrio con i poteri locali, che possono ricorrere ai deputati ed attivare il circuito politico per condizionare le scelte governative e prefettizie; si determina quindi una rete di mediazione e di scambio, basata soprattutto su una forma di compromesso con i poteri locali e con il notabilato.

La debolezza del potere centrale costringe a definire accordi territoriali e, in assenza di veri partiti nazionali, soluzioni di compromesso e di *trasformismo* con singoli deputati, particolarmente sensibili agli interessi territoriali.

La formazione di *amministrazioni parallele* rappresenta una peculiarità del sistema italiano e contribuisce a limitare anche la centralità della figura del prefetto su scala territoriale. Come sottolinea S. Cassese, l'Italia si differenzia in punti significativi dall'esperienza francese. I cedimenti del centro nei confronti delle pressioni locali danno luogo ad una diversità di normative per il mezzogiorno, all'uniformità si sostituisce la differenziazione e l'organizzazione periferica dello stato si frammenta, sottraendosi in parte alla disciplina prefettizia.

La conseguenza rilevata da Cassese è particolarmente negativa, perché si determina un *centro frammentato* che opera in modo poco unitario in periferia. In altri termini si collezionano gli elementi negativi della centralizzazione, senza neppure godere dei relativi vantaggi, che ad esempio la Francia ha saputo acquisire dal funzionamento del sistema prefettizio.

La reazione dei comuni, di fronte ad una situazione così malamente centralizzata, incerta nelle procedure ed affidata ai rapporti di natura politica, moltiplica gli effetti negativi. Infatti i comuni cercano di ovviare all'incertezza dei meccanismi istituzionali, scavalcando i prefetti ed avvalendosi dei rapporti politico-parlamentari, per potersi rapportare direttamente con la sede decisionale governativa. In questo modo viene alimentato a dismisura il rapporto clientelare, al diritto subentra la raccomandazione, la burocrazia stessa diventa *porosa*, ovvero permeabile agli interessi locali e dei gruppi di potere.

In sostanza, come ricorda Cassese, “i poteri locali rimangono prigionieri, quasi involontariamente, di un circuito di autocentralizzazione, perché accettano Roma come luogo dove vengono prese le decisioni e si riducono a meri rappresentanti delle collettività locali presso lo stato” 21.

Un modo, quindi, sostanzialmente subalterno di adattarsi alla situazione e di reagire alla “invasione delle periferie da parte del centro”. In altri termini, alla rigida normativa dell’ordinamento si contrappone l’esperienza concreta di un sistema amministrativo accentrato, ma a *centro debole*. Si determinano, altresì, forme diverse di adattamento, con un’evidente divaricazione tra i sistemi di clientela al sud ed il potenziamento del municipalismo al nord, in base alle diverse realtà del paese ed al peso di forze e realtà sociali.

Soprattutto a cavallo del secolo, con la rafforzata presenza del movimento socialista e cattolico e l’ampliamento di attività amministrative, tra cui il potenziamento delle aziende municipalizzate, si apre uno spazio di autonomia reale che allarga le maglie di un ordinamento accentrato.

CENTRALISMO E MUNICIPALISMO

Risulta importante chiarire se il centralismo abbia effettivamente rappresentato la sola e possibile risposta alla crisi dell’unità del paese o si sia protratto, ben oltre la fase di emergenza, per divenire poi una linea di fondo nella gestione del potere da parte delle classi dirigenti liberali.

Per quanto potesse essere giustificato il centralismo, inizialmente imposto dai liberali che si erano assunti il compito storico dell’unificazione del Paese, al successivo mutamento di fase politica non emerge alcun tentativo di apertura di carattere autonomistico. Il punto di maggiore criticità non riguarda tanto la fase convulsa dell’unificazione, quanto il periodo successivo in cui, a fronte di una stabilizzazione parlamentare, non vengono operate scelte di reale apertura autonomista.

La risposta centralista, nata all’insegna dell’emergenza, si è poi protratta per ragioni di potere e di classe. Lo statalismo, da fattore decisivo dell’unificazione, è successivamente divenuto lo strumento per l’esercizio del dominio politico.

Proprio in ragione del mancato sviluppo autonomistico sono venute accrescendo le patologie del paese, in particolare il mancato ampliamento e ricambio di classi dirigenti, i fenomeni di trasformismo e di notabilato, lo sviluppo di un ruolo improprio del parlamentare con funzioni di supplenza dei poteri locali nei rapporti con lo stato. Ma soprattutto si mantiene aperta quella profonda frattura tra stato e classi popolari, che ha segnato negativamente la formazione storica della coscienza nazionale.

La mancata *nazionalizzazione delle masse* è inscritta, al di là delle stesse intenzioni, nell’esperienza oligarchica del governo liberale. *Nazionalizzazione* che poteva avvenire, considerando anche l’arretratezza sociale e culturale del paese, solo a livello di autonomie locali, che rappresentavano l’unico livello *statale* visibile e percepibile sul territorio.

Per quanto estrema, appare chiara l’identificazione crociana tra *nazione* e *stato*; non meno evidente, però, risulta l’impossibilità di poter costruire ed unificare una nazione avendo *contro* lo stato. Con Roma capitale ed un’asfittica base autonomistica nell’organizzazione dello stato si determina anche un progressivo spostamento di equilibri politico-territoriali.

Va infatti rilevato che “significativa fu pure una diversa dislocazione del baricentro politico del Paese che, gradualmente ma inesorabilmente, si spostò verso le regioni meridionali e quindi verso quel notabilato che vi era saldamente insediato” 22. La valutazione critica investe direttamente anche la sinistra di Depretis al governo, che si avvale del consenso di una parte decisiva del notabilato meridionale e che, autonomista dai banchi dell’opposizione, non esce dallo schema di un modello accentrato di governo.

Ma ancor più significativo risulta il processo di accentramento attuato dallo statista siciliano Francesco Crispi. Inizialmente federalista, Crispi come uomo di governo rappresenta la quintessenza del *giacobinismo statalista* ed opera per superare le difficoltà dello stato liberale restringendo ulteriormente le basi partecipative, attuando un processo di modernizzazione dall’alto, sia della società che delle istituzioni.

Infatti, con la *seconda unificazione amministrativa*, Crispi rinsalda il sistema degli apparati statali “in grado di favorire una forte presa dello Stato sulla società civile e di consentire un controllo più efficace delle autorità centrali sui poteri locali” 23.

Risulta evidente come in una fase ormai prossima all’ultimo decennio del secolo l’emergenza secessionistica del Sud non possa più certo essere evocata per giustificare scelte anti-autonomistiche ed autoritarie. Altre le ragioni di tale linea, in gran parte riconducibili alle nuove dinamiche sociali, indotte dalla rivoluzione industriale e dalle condizioni delle masse contadine e operaie.

Va enucleandosi una visione gretta delle classi dirigenti postunitarie che, di fronte alla sfida derivante dall’allargamento delle basi partecipative e del suffragio elettorale, all’accresciuta presenza del movimento cattolico e socialista reagiscono irrigidendo le forme di controllo centralistico dello stato. Va rilevato, inoltre, che la spinta ad introdurre un ampliamento di forme partecipative proviene anche da forze nettamente conservatrici e moderate, in particolare da proprietari terrieri. Nella gestione delle amministrazioni comunali e con l’elettività del sindaco, che si completa nel 1896 anche per i piccoli comuni, tali forze vedono infatti la possibilità di gestire e tutelare in modo diretto i propri interessi.

Sulle esigenze dell'autonomia prevalgono le spinte alla concentrazione amministrativa ed a tal fine il modello napoleonico rappresenta la soluzione migliore, in termini di maggiore efficienza e funzionalità. Il solo livello che si sottrae, almeno in parte, al penetrante controllo statale è il Comune che riesce, soprattutto nell'esperienza del centro nord, ad allargare le maglie della propria autonomia ed a dotarsi di una seppur limitata identità istituzionale.

Nell'esperienza delle municipalità sopravvive una tradizione civica che contende lo spazio delle proprie libertà al controllo burocratico. I Comuni del centro-nord in molti casi diventano veri e propri "laboratori di innovazione istituzionale", come ricorda Massimo Severo Giannini, che fanno corrispondere la ricerca dell'autonomia alla realizzazione di una rete di servizi sociali ed economici, per merito soprattutto delle forze di ispirazione cattolica e socialista.

Mentre la storia dei comuni si avvale della forza di una tradizione civica e del legame più diretto con i cittadini, più difficoltosa e piuttosto sotterranea risulta la storia del federalismo italiano. Il progetto federalista, inteso come proposta in grado di saldare lo sviluppo delle autonomie locali alla riforma dello stato, non riesce ad aprirsi spazi reali od a collegarsi a movimenti politico-sociali.

Come è noto non sono mancati diversi tentativi di affermare progetti regionalisti e federalisti. Un progetto importante, ad esempio, viene elaborato da Stefano Jacini nel 1868 e nasce avendo alle spalle il fallimento dei progetti neoguelfi di Gioberti e del filosofo Rosmini. Il primo sostenitore di un'ipotesi confederale sotto la guida del Pontefice, il filosofo cattolico convinto che solo gli stati federali siano più rispettosi delle forme associative, quali famiglia, corporazioni, municipi.

Ma più che al "Primato morale e civile degli italiani" l'attenzione va rivolta al progetto federalista di Carlo Cattaneo. Attivo protagonista politico per una certa fase, cui segue una profonda delusione, egli delinea un progetto che registra nel tempo anche sensibili mutamenti.

Per unanime giudizio, Cattaneo è stato "l'unico pensatore e uomo politico del Risorgimento che possa considerarsi il precursore di una coerente visione politica del Federalismo in Italia ed in Europa"²⁵. Molto esplicita la sua critica all'unitarismo di Mazzini ed incisiva la sua insistenza sul carattere antigiacobino e tendenzialmente "girondino" del federalismo. Per Cattaneo tale processo nasce dalla continuità delle autonomie locali dalle repubbliche medioevali.

Ma, a giudizio di Gramsci, nel federalismo di Cattaneo (e di Ferrari) si riflettono, in termini politicamente più ravvicinati, anche le contraddizioni esistenti nei rapporti tra Piemonte e Lombardia, con una Lombardia che non voleva essere "piemontizzata".

Perché il federalismo viene sconfitto dal modello statale franco-napoleonico? Tra le molteplici ragioni, già in parte evidenziate, lo storico Ciuffoletti sottolinea che gli epigoni del federalismo cattaneano si ritrovano, in ragione della pregiudiziale antimonarchica, tra le forze *antisistema*. È proprio l'atteggiamento *antisistema* e di frontale contrapposizione che favorisce la conservazione dell'assetto centralistico dello Stato "ritenuto dalle classi dirigenti moderate il vincolo con il quale si poteva tenere unito il nuovo stato liberale identificato con la monarchia dei Savoia". Il federalismo entra così nel patrimonio culturale delle opposizioni più radicali, ma fuoriesce definitivamente da quello delle classi dirigenti.

Nella vicenda dell'unificazione e nel protagonismo delle città, in particolare di Milano e di Venezia, emergono i punti di forza e le contraddizioni del municipalismo italiano. A giudizio di Ciuffoletti "l'Italia delle grandi tradizioni comunali e del più chiuso municipalismo, delle profonde fratture fra città e campagna e dell'incompiuta unificazione persino a livello regionale, riemerge in tutta la profondità delle sue permanenze, dei suoi conservatorismi, delle sue atonie, delle sue arretratezze"²⁶.

Tra ipotesi "fusioniste", sostenute da Cavour e "l'Assemblea costituente" auspicata da Cattaneo il cuneo della divisione penetra in profondità; le contraddizioni del municipalismo e delle divisioni alimentano nelle varie città spinte unificanti o focolai di reazione.

Il consumarsi della sconfitta del '48 dimostra "come i motivi dell'orgoglio municipale, della solidarietà cittadina, delle velleità autonomiste, trovino un preciso limite nel privilegio delle tensioni sociali e dei contrasti politici". Ciuffoletti individua il punto debole dell'unificazione su base cittadina proprio in una logica municipalista che non riesce ad imprimere il necessario salto di qualità al movimento democratico che pure insiste "sul ruolo del comune nella rinascita italiana". In realtà, l'identificazione con le città di appartenenza e la logica delle "patrie cittadine trasformate in combattivi microcosmi nazionali" riflettono la frammentazione e lo squilibrio territoriale di una civiltà plurisecolare²⁷.

L'incomponibilità del binomio *municipalismo-cosmopolitismo*, che ha dominato la vicenda storica italiana, ha rappresentato il limite di fondo che ha negativamente condizionato il processo unitario. Tant'è che sulla diversa prospettiva, unitaria o federalista, si è diviso anche il movimento democratico, in particolare Mazzini da Cattaneo. Non a caso principio federativo, o girondino, e principio unitario, o giacobino, si sono presentati in contrapposizione.

Un tentativo di riaprire la partita autonomista viene promosso dalle realtà moderate milanesi e lombarde verso la fine degli anni '80, in concomitanza con il dibattito sul nuovo progetto di riforma della legge comunale.

L'accentramento crispino si accentua assumendo i contorni di un autoritarismo e di un "giacobinismo" statalistico. Lo stato diventa il motore di un sistema di modernizzazione ed, al tempo stesso, "corruttore" della società civile e del sistema delle libertà individuali.

La polemica del moderatismo milanese e lombardo trae forza dalla spinta di una nuova ed intraprendente borghesia industriale e commerciale lombarda. Attraverso la figura dell'on. Giuseppe Colombo si manifestano le posizioni che fanno del decentramento il cardine di una contrapposizione politica fondendo i diversi percorsi regionalistici, sia quello liberal-moderato di Minghetti e Farini, sia quello repubblicano e federalista di Cattaneo.

L'obiettivo sta nella richiesta di "un ordinamento amministrativo che realizzi la formazione di corpi locali e regionali in grado di soddisfare le spinte sociali e le esigenze liberiste degli imprenditori lombardi" 28.

Il significato che il decentramento amministrativo assume per la borghesia industriale settentrionale risulta evidente. In primo luogo, contro lo statalismo crispieno viene rivendicato il ruolo di un processo di industrializzazione basato sull'iniziativa privata autonoma ed indipendente. In secondo luogo, si ritiene che la lontananza da Roma debba venire compensata dalla possibilità di esercitare su scala regionale e locale la propria funzione egemone nel governo dei processi di trasformazione produttiva, senza dover dipendere dalle decisioni di un potere centrale, incapace di proporre un disegno nazionale di sviluppo coerente.

Ma le "barriere sociali e istituzionali intermedie", sollecitate per frenare l'azione accentratrice dello stato, risultano deboli. Anche con la caduta di Crispi non si inverte il ciclo condizionato ormai da un processo di industrializzazione di fine secolo che richiede un ruolo crescente dello stato, nella speranza di poter recuperare i ritardi dello sviluppo.

Questo movimento autonomistico moderato rappresenta l'ultimo tentativo di riportare in evidenza una necessità che nasce dalle classi imprenditoriali del Nord, ma si conclude con un fallimento, in quanto si rivela come un tentativo che non ha alcun respiro nazionale. Infatti, mentre il progetto crispieno a modo suo salda sul piano di una politica nazionale *statalismo* e *modernizzazione*, dall'altra emerge un progetto ispirato ad una logica di autodifesa territoriale, senza alcuna ambizione di costruire un'alternativa liberaldemocratica ed un punto di vista autonomistico nazionale della borghesia del Nord.

Il cattolicesimo lombardo presenta al proprio interno un'articolazione di realtà non immediatamente sovrapponibili tra loro, ma è indubbio che ha assunto un notevole rilievo, anche di carattere nazionale.

La realtà dell'800, con la formazione del movimento cattolico, dell'associazionismo e del cooperativismo, è profondamente segnata da questa esperienza. Nell'ambito di tale movimento la vicenda storica del cattolicesimo bresciano si sviluppa con alcune significative peculiarità. Essa infatti rappresenta ad uno sguardo laico e di sinistra un punto di osservazione di notevole importanza, per comprendere le radici di un cattolicesimo socialmente impegnato e la formazione di complesse strutture egemoniche nell'ambito della società civile.

L'orizzonte segnato dalla presenza di figure prestigiose, da G. Tovini all'on. G. Montini, vede sorgere una storia di banche, di case editrici, di giornali, di organizzazioni sociali, sindacali e successivamente politiche. Una storia antica che offre a fine ottocento pagine di confronto e di scontro con le forze zanardelliane e socialiste, che ancora oggi delineano una sorprendente stagione di intenso impegno e di realizzazioni molto significative.

Recentemente, in concomitanza con il processo di beatificazione, l'attenzione si è nuovamente appuntata sulla figura straordinaria di Giuseppe Tovini. Nella sua esperienza si compendia un'ampia e sorprendente capacità realizzativa in diversi settori: si pensi alla fondazione dei tre istituti bancari: Banca di Vallecarnona, Banca S. Paolo, Banco Ambrosiano di Milano, od all'impegno in campo sociale ed editoriale.

Lo scontro con Zanardelli rappresenta il riferimento di una vicenda che segna in profondità l'identità del cattolicesimo bresciano, non solo per l'aspetto più evidente di una lotta contro l'anticlericalismo zanardelliano e socialista, ma più in profondità, perché sollecita le forze cattoliche, egemoni sul piano dell'adesione popolare, ad aprirsi un varco, oltre la *questione romana*, per affermarsi come forze di governo nelle amministrazioni locali e rendere visibili anche sul piano politico le ragioni di un diretto impegno in campo economico, sociale ed assistenziale.

Il blocco laico-zanardelliano è costretto alla difensiva, di fronte ad un insediamento sociale cattolico che si organizza sul piano politico ed amministrativo; nel 1895 la clamorosa sconfitta di Zanardelli al Comune di Brescia segna una svolta storica.

In altri termini, il mondo cattolico bresciano di fine secolo ha saputo far emergere sul piano della vita pubblica ed amministrativa le linee di forza che provenivano da una società civile di lontana tradizione cattolica. Il superamento della separazione tra cattolici e vita politica si afferma attraverso una riorganizzazione straordinaria sul piano sociale e culturale e con la creazione di strutture che ancora oggi sono pienamente attive.

Oltre alle casse rurali ed alle banche, si fondano giornali e riviste e in poco più di un decennio numerosi istituti scolastici, tra cui: Artigianelli, Bonsignori, Piamarta, Arici, Scolabrini, Bonoris, ma soprattutto la rivista "Scuola Italiana Moderna" da cui nel 1904 prenderà origine l'editrice "La Scuola". Non meno significativa l'organizzazione cattolica nel mondo del lavoro e, soprattutto a livello provinciale, nel mondo contadino 29.

La contrapposizione allo stato liberale da parte delle forze socialiste e cattoliche ha fatto maturare una strategia di iniziativa costruita soprattutto a livello dei poteri locali. L'atteggiamento di fondo rimane quello di determinare un'alternativa al sistema, da parte socialista, od un'esplicita polemica nei confronti dello stato liberale, da parte cattolica.

Dal *non expedit* della Chiesa si è dipanata una presenza cattolica a livello dei poteri locali, e si è poi sviluppata una forte attività sociale del municipalismo cattolico, con un'idea di radicata autonomia delle comunità locali e delle associazioni.

Risulta importante per il percorso autonomistico la fase del giolittismo, che estende ulteriormente il *dualismo amministrativo* e che, accanto al tradizionale apparato burocratico, vede formarsi le *amministrazioni parallele*.

Nel contempo, si sviluppa una ripresa istituzionale con una relativa democratizzazione; come peraltro in molte realtà europee, si afferma una "rinascita comunale", con una più rilevante presenza dei poteri locali nella vita pubblica ed economica. Nasce nel 1901 l'Associazione dei comuni italiani.

Durante l'età giolittiana si consolida, anche sotto il profilo normativo, l'esperienza delle "aziende municipalizzate". È questo uno dei capitoli più importanti nella storia dell'autonomia locale, che vede i comuni dotarsi di strumenti operativi per fronteggiare i bisogni sociali delle realtà urbane, in particolare dei ceti popolari. Non solo, con l'intervento nella gestione di servizi quali: trasporti, gas, elettricità, acqua, si crea un ambiente adatto allo sviluppo di attività industriali ed al necessario inurbamento della classe operaia.

Con l'approvazione nel 1903 della legge sulla municipalizzazione (che prevede per la prima volta anche il referendum), si estende l'esperienza della gestione pubblica dei servizi, passando dalle 26 aziende del 1904 alle 158 del 1926, e si introduce uno degli elementi strategici di maggiore innovazione autonomistica, che consente ai comuni di operare nel campo dei servizi locali e di rafforzare la propria autonomia amministrativa ed imprenditoriale.

Tale esperienza si muove in sintonia con analoghe iniziative che si sviluppano in campo europeo con la pubblicizzazione dei servizi. Infatti, le esperienze dell'aziendalismo municipale, che si sono affermate con forza in realtà come l'Inghilterra e la Germania, costituiscono la scelta più importante per il rafforzamento dei poteri locali³⁰.

Il ruolo del municipalismo cattolico e del socialismo municipale risulta particolarmente incisivo, soprattutto nella realtà del centro-nord. La tradizionale contestazione dello stato liberale non impedisce il progressivo impegno dei cattolici nella vita locale e l'affermazione di forti istanze autonomistiche.

Nella fase conclusiva del giolittismo si riduce l'incisività del municipalismo cattolico ed emergono le due opposte posizioni. In particolare, come sottolinea Aimo, da una parte si ritrova la posizione "più strumentale che faceva della bandiera dell'autonomismo un mezzo per sostenere e rinvigorire la polemica ideale contro il liberalismo", dall'altra quella più lineare ed aperta "che di tale battaglia dottrinale si serviva come di una tappa importante per una democratizzazione della macchina statale"³¹.

Da parte sua anche il socialismo municipale si espande in alcune importanti aree del Paese ed inizialmente si caratterizza soprattutto come un movimento *antisistema*, strumento di conquista dello stato dal basso, condizionato anche da spinte rivoluzionarie ed anarchiche.

Non vi è dubbio che il socialismo municipale, pur essendo considerato con atteggiamento di sufficienza da parte delle correnti rivoluzionarie, ha rappresentato una delle più interessanti pagine del riformismo italiano. Non è casuale che nel dopoguerra Palmiro Togliatti richiami, nel tentativo di riacordare il PCI alla migliore storia del socialismo italiano, la capacità del PSI di esprimere non solo il sentimento di ribellione sociale delle masse sfruttate, ma anche l'esperienza di un socialismo municipale.

L'evoluzione dell'amministrazione municipale, pur dentro uno schema legislativo fortemente unificato, si presenta per molti aspetti differenziata. Profonde trasformazioni urbanistiche – si pensi alle espansioni delle periferie dopo gli abbattimenti delle antiche mura – e i processi di espansione indotti dalle trasformazioni produttive, sollecitano la ricerca di soluzioni concrete su cui il movimento operaio si misura in termini di governo locale. L'intreccio tra anima riformista e massimalista del socialismo italiano si misura con l'esperienza amministrativa, anche se con la riserva politica di considerare il comune "non certo come un'articolazione dello Stato, ma come cellula prima dell'organizzazione sociale, precedente o contrapposta allo Stato"³².

Nell'elaborazione di Salvemini, più chiaramente di quanto risulti nel partito socialista, emerge anche il significato di un'iniziativa per la quale i comuni autonomi "sentirebbero ben presto il bisogno di associarsi fra loro in federazioni regionali" e poi col "trasformarsi da uno stato unitario in stato federale"³³.

Il municipalismo si sviluppa soprattutto nelle realtà territoriali del centro nord, in particolare lombarda ed emiliana. Nell'età giolittiana cattolici e socialisti riescono a potenziare il massimo dell'autonomismo quale leva di una riforma dal basso dello stato, rendendo protagoniste le comunità locali. In questa fase il riformismo giolittiano avvia il superamento della monoliticità e uniformità degli apparati amministrativi territorialmente omogenei, il che darà modo alle amministrazioni locali di rafforzarsi anche in termini amministrativi sul territorio, prescindendo dall'interventismo statale.

Il tema dell'autonomismo risulta dominante nell'iniziativa del centro nord, in particolare della Lombardia, della Toscana, dell'Emilia Romagna e del Veneto. Le riforme elettorali e l'ampliamento del voto amministrativo caratterizzano in modo nuovo la lotta politica di fine secolo, con una strutturazione di carattere locale e regionale. La presenza del movimento socialista nelle realtà industrializzate e nelle campagne della pianura padana si innesta su una strategia di lotta amministrativa e politica locale che si contrappone allo stato borghese accentratore.

Milano diventa la città dove in modo particolarmente significativo si manifesta la contrapposizione e più forte è l'iniziativa dei socialisti per affermare l'autonomia del municipio nei confronti di uno stato "oppressore e reazionario".

A fine secolo, si afferma anche un nuovo meridionalismo, che imposta un'equazione politica tra arretratezza del Mezzogiorno e centralismo statale, con una nota polemica verso il nord. È soprattutto Francesco Saverio Nitti che interpreta tali posizioni, sostenendo che il processo di industrializzazione del Nord sia stato aiutato dal trasferimento di risorse provenienti dal Sud. Una tesi fatta propria anche da Salvemini, anche se all'interno di una diversa visione nazionale, collegata ad una concezione federalista vicina all'impostazione di Cattaneo 34.

L'evoluzione di Salvemini, documentata dai suoi scritti su "La questione meridionale e il federalismo", pubblicati su "Critica Sociale" del '900, rappresenta la saldatura con l'elaborazione del federalismo amministrativo dei repubblicani federalisti lombardi che prevede una "riforma dello stato imperniata su federazioni regionali di comuni" 35.

L'impostazione di Salvemini, fatta propria nel Congresso di Roma del PSI, fa compiere un salto di qualità al tradizionale socialismo municipale, perché pone in diretta relazione il federalismo comunale con il tema della riforma generale dello Stato e, in chiave polemica con Nitti, cerca di costruire un disegno unitario tra regioni meridionali e settentrionali.

Ma l'affievolirsi delle speranze riposte nella politica liberale di Zanardelli e di Giolitti ed il limite del riformismo turatiano fanno declinare la possibilità di un'affermazione del federalismo in campo socialista.

Le nuove difficoltà non interrompono però il cammino dell'elaborazione autonomista e lo stesso mezzogiorno esprime significative sollecitazioni in una analoga direzione. Tant'è che nel corso del tempo si sono affacciate nuove proposte e varie ipotesi di regionalismo: da Salvemini a Lussu, da Dorso a Sturzo. Sono queste ispirazioni che fanno dire al costituzionalista Barbera che "il federalismo più coerente ai principi democratici è quello nato dal tronco del pensiero meridionalista".

Il federalismo non riesce ad aprirsi uno spazio reale tra le forze liberali. Non solo la politica risulta impermeabile, ma anche il pensiero giuridico liberale risulta sintonizzato sull'esplicita valorizzazione dello stato. La dottrina giuridica del tempo si identifica pienamente con il progetto dei gruppi dirigenti liberali e promuove opportuni adattamenti di impostazione, rispetto alla teoria classica.

Significativa, al riguardo, la rielaborazione del giurista Santi Romano, a proposito dei concetti di *autarchia territoriale* e di *autarchia istituzionale*. Da una parte egli tende a rimuovere il concetto di autonomia, troppo legato ad un'idea di potere comunale originario che precede lo stato, dall'altra, lo studioso estende anche agli enti di emanazione statale presenti sul territorio la stessa connotazione degli enti locali. L'equilibrio in questo difficile esercizio di sintesi viene ritrovato nel concetto di *autarchia*, un'espressione che rimane a lungo in dottrina per segnalare che lo spazio delle realtà locali viene riconosciuto, ma nel contesto di un potere non originario, bensì derivato, con una sanzione di subordinazione allo stato centrale, sia dei comuni che degli enti statali territoriali.

A favore di un decentramento amministrativo regionale si schierano i cattolici che sollecitano una maggiore autonomia della società civile, entro cui si sviluppa una rete associativa. Molteplici sollecitazioni provengono, inoltre, proprio dalla borghesia liberale lombarda.

Diversi esponenti cattolici rilanciano la proposta autonomista in chiave regionalistica, in particolare Luigi Sturzo assume su questo terreno le posizioni più avanzate, individuando nel decentramento amministrativo regionale il possibile riscatto del Mezzogiorno.

Negli scritti pubblicati attorno al '900 sul rapporto tra Nord e Sud, tra accentramento e federalismo emerge con chiarezza una duplice preoccupazione: acquisire l'unitarietà dello stato ed al tempo stesso costruire "la federazione delle varie regioni" 36. Nei punti di contatto tra le elaborazioni di Don Sturzo e di Salvemini si stabilisce il comune denominatore di una polemica anti giolittiana. In Giolitti viene individuata una politica tesa ad assicurare lo sviluppo industriale del Nord ed a mantenere l'arretratezza economica nel Sud. Lo stato accentratore viene così considerato funzionale al sostegno della borghesia industriale e delle stesse realtà operaie, ritenuto un elemento di mortificazione della vita locale del Sud e delle masse contadine.

L'individuazione di una tale linea, che annoda le posizioni, per molti altri aspetti diverse, di Nitti e Salvemini mette capo ad uno dei tanti paradossi della storia. Dal Sud, in chiave anti giolittiana si rivendica il federalismo, ritenendo che lo statalismo coincida con lo sviluppo industriale del Nord, con la scelta protezionistica ed industrialista 37.

Ciò rappresenta un elemento di debolezza, in quanto la potenzialità del federalismo meridionale finisce per coincidere con la tutela della realtà agricola, con lo schermo protettivo delle arretratezze del Sud, seppure nobilitato dal richiamo ai valori

tradizionali. Nonostante queste contraddizioni questa impostazione ritiene di individuare polemicamente un lato oscuro nel “patto giolittiano” tra borghesia e classe operaia del nord.

Il “patto giolittiano” per risultare maggioritario in Parlamento si avvale di una pratica politica alquanto spregiudicata, dall’uso dei prefetti al potenziamento del sistema clientelare e trasformistico nel Sud. All’autonomia del potere locale nel Sud si sostituisce il rapporto privilegiato con i parlamentari meridionali, la logica trasformistica e di scambio politico tra centro e periferia. “Il sistema clientelare – osserva Ciuffoletti – non era un potere autonomo, esso si rapportava alla natura centralistica dello Stato” 38.

Il municipalismo cattolico successivamente registra un salto qualitativo con l’elaborazione di don Sturzo, riguardante il concetto di “regione” che, per quanto segnato da valenze organicistiche e prestatuali, rappresenta un indubbio ampliamento dell’orizzonte locale della comunità.

In particolare al Congresso del PPI di Venezia, nel 1921, don Sturzo sgombera il campo da ogni “ripercussione antinazionale” e considera l’istituzione delle regioni nel quadro di “uno stato unitario, non federale”.

A suo giudizio il movimento regionalista non disgrega lo stato, ma “lo rafforza nella sua caratteristica *statale* eliminando la debolezza organica sull’accentramento amministrativo”. La regione è intesa da Sturzo come “unità specifica di storia e di costumi”, come “ente elettivo-rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo”, “ragione della vita rappresentativa delle forze locali”.

Il periodo giolittiano, come abbiamo già osservato, ha offerto una duplice e diversa faccia di governo, al nord e al sud. Mentre nel sud l’uso spregiudicato del sistema prefettizio ha esposto il volto più duro del potere, nel nord si realizza un potenziamento del sistema autonomistico. Infatti, “l’età giolittiana – osserva Aimo – rappresenta il periodo di massima fioritura dell’autonomismo nell’ordinamento liberale, grazie soprattutto all’impegno di quei gruppi di cattolici e socialisti che in diverse aree del Paese conducono la loro battaglia ideale per la riforma dello Stato, operando dal basso, nelle singole comunità locali” 39.

Giolitti sostiene forme di decentramento burocratico e, pur mantenendo attivi ed operativi gli strumenti di un collaudato sistema di controlli sulle autonomie locali, incentiva forme di autonomismo. In particolare “il punto che meglio esprime il riformismo giolittiano è, senza dubbio, quello del superamento della monoliticità, rigidità ed uniformità degli apparati amministrativi di origine liberale, gerarchicamente organizzati e territorialmente omogenei” 40. Nascono “amministrazioni parallele”, con la creazione di enti pubblici economici e di aziende che opereranno nei decenni successivi.

Il localismo dell’Italia settentrionale, con la specifica connotazione del civismo, ha saputo mantenersi vitale, pur in un quadro di tensioni e di divisioni che ha caratterizzato la storia delle città.

C’è da chiedersi come mai, pur avendo costituito un accumulatore di risorse e di attività economiche, il policentrismo locale abbia registrato nei passaggi politici decisivi una caduta di capacità di iniziativa, finendo anch’esso vittima di quel *dislivello di statalità* che differenzia l’Italia dagli altri Paesi.

L’epilogo modesto di una tale potenzialità civica si espone ad un giudizio molto severo, che investe non solo lo statalismo, ma anche l’insufficienza strategica del municipalismo. Al punto da dover subire l’impietoso giudizio di chi ritiene il localismo centrosettentrionale “rovinoso come soluzione del problema geopolitico italiano”. E non solo nella fase di formazione dell’Unità, quando il moto delle città del 1848 dovette cedere il passo all’iniziativa regia di casa Savoia.

Se risulta fondato il grande rilievo che Cattaneo assegna alle città nella storia italiana, per quale ragione esse mancano, dopo il ’500, anche il secondo grande appuntamento di unificazione della storia nazionale?

Non è privo di significato riflettere sul perché il processo di unificazione si realizzi lungo l’asse tracciato tra due *statualità*, Torino e Napoli. Sono due realtà estranee all’esperienza urbano-comunale quelle che definiscono l’arco politico del processo di unificazione, come “alternativa storica all’Italia delle città” 41.

Galli della Loggia delinea un profilo di lungo periodo, una sintesi per certi aspetti eccessivamente semplificata, che evidenzia però alcuni nodi reali, riguardanti la contrapposizione tra l’asse delle statualità, Torino e Napoli, e l’asse centro-nord orientale a forte tradizione comunale.

I processi di cambiamento, di mobilitazione moderna delle masse o di modernizzazione (non uno escluso, sostiene della Loggia: socialismo, fascismo, cattolicesimo politico) non sono avvenuti lungo l’asse della statualità, ma nelle realtà a forte tradizione comunale e dove più acuto si presenta il rapporto tra società e stato. Forme di mobilitazione che si pongono in termini antagonistici rispetto all’intera statualità a dominanza torinese-napoletana.

Un punto davvero cruciale. Nati e sviluppatisi nella pianura padana, questi movimenti: socialismo, cattolicesimo politico e fascismo, o non riescono ad affermarsi o falliscono. Esprimono un antagonismo che “non riesce a plasmare una statualità propria, rinnovata, alternativa rispetto a quella tradizionale” 42. Sono più i fattori di continuità dello stato che prevalgono.

Al tempo stesso, quando l’esperienza di governo urbano-territoriale esce dal confine municipalista ed è chiamata a misurarsi con la definizione di una nuova statualità, essa mostra il limite proprio e delle classi dirigenti che mette in campo, la fragilità di un progetto che sappia tendersi come un arco tra municipio e stato, senza spezzarsi.

Il *Testo Unico* degli enti locali del 1915 non introduce modifiche sostanziali. Il punto più alto rappresentato dall'oggettiva convergenza tra riformismo giolittiano, municipalismo cattolico e socialismo municipale non trova nel *Testo Unico* del 1915 alcun segno visibile di innovazione.

Si conferma così il divario esistente tra la norma e la realtà dell'esperienza municipale; un'esperienza che, con l'avvento del fascismo, subisce un drastico ridimensionamento. Infatti, uno degli obiettivi fondamentali del regime è proprio l'abbattimento violento dei comuni e per ottenere tale risultato viene esercitato in modo spregiudicato lo strumento centralistico del controllo, ricorrendo anche allo scioglimento dei Consigli Comunali.

Con la nuova normativa del 1926-27 viene cancellato il principio di rappresentatività e di elettività, su cui sono basate le figure di Sindaco, Giunta e Consiglio, e viene introdotta la figura del Podestà nominato dal Governo con decreto regio, affiancato da "Consulte municipali", facoltative per i piccoli comuni. Analoga nel '28 la sorte per le Province.

In altri termini, l'impostazione autoritaria del fascismo si evidenzia con la *riforma podestarile* e la soppressione delle autonomie territoriali. Tale politica viene coronata nel '28 anche dalla decisione di attribuire al segretario comunale la qualifica non più di impiegato comunale, ma di funzionario statale, con nomina da parte del Ministero dell'Interno, con modalità di accesso alla carriera burocratica di carattere politico, in un regime a partito unico. Il segretario, più dello stesso podestà, soprattutto nei piccoli comuni, diventa il pilastro della politica sul territorio 43.

La stessa interpretazione del concetto di autarchia, che consente di affermare una logica di autonomia non elettiva, già presente nella cultura giuridica liberale, viene ulteriormente ridimensionata ed il Comune come *ente autarchico* si riduce ad essere *organo ausiliario* dello stato.

Anche per quanto riguarda il sistema finanziario si impone un regime centralistico, con il *Testo Unico* sulla finanza locale che sottopone le spese facoltative, ovvero quelle caratterizzanti l'autonomia decisionale, all'autorizzazione governativa.

L'impianto normativo, all'indomani dell'affermazione del fascismo, viene definito in modo organico nel *Testo Unico* della legge comunale e provinciale del 1934. Un *Testo* che in parti fondamentali rimane in vigore fino al 1990 e si caratterizza come elemento di continuità di una politica statalista ed antiautonomista, in contrasto con la stessa impostazione costituzionale.

La riflessione più analitica sul centralismo italiano richiede uno specifico approfondimento riguardante l'Amministrazione Pubblica, sia sotto il profilo della dottrina giuspubblicistica che dell'effettiva organizzazione, durante l'esperienza unitaria.

Alla concezione di uno stato liberale di diritto si è progressivamente sovrapposta, sul piano della elaborazione, la dottrina dello *stato amministrativo*. Tale dottrina punta, come ricorda Fioravanti, "tutte le sue carte su una nuova istituzionalizzazione del potere pubblico in forma di amministrazione imperativa, scartando il versante della produzione del consenso attraverso l'allargamento della società politica organizzata" 44.

La concezione di una società politica e dell'organizzazione dei gruppi sociali come fattore disgregante dell'unità dello stato ha profonde radici in dottrina. Il cuore dello stato di diritto è rappresentato dallo *stato amministrativo*, un cuore che deve essere presidiato, non solo dal conflitto sociale e politico, ma anche dallo stesso potere legislativo.

Infatti dall'arco dottrinale che si tende da Vittorio Emanuele Orlando a Santi Romano emerge una concezione fortemente incentrata sul ruolo dello stato e delle istituzioni, su cui si esercitata nei decenni la migliore *giuspubblicistica* di scuola meridionale. Durante il periodo post-cavouriano, si salda con la pratica normativa piemontese, una concezione alta dello stato su cui ha avuto forte incidenza la scuola hegeliana napoletana.

V.E. Orlando, ritenuto il fondatore della giuspubblicistica italiana, espunge il principio democratico come principio fondativo dello stato. A suo giudizio l'idea fondamentale che caratterizza la statualità è rappresentata non dalla sovranità popolare, bensì dalla *sovranità dello Stato-persona*.

Santi Romano, in modo ancor più esplicito, nega che in Italia la base di legittimazione dello stato unitario sia rappresentata da una *volontà costituente* popolare o derivante dalla trasposizione della sovranità dei vari stati preunitari. Senza alcun equivoco viene ribadito che lo stato è nato per incorporazione e per annessione, in continuità rispetto allo Stato sabauda 45. *Sovranità e personalità* dello stato si sono quindi mantenute integre e nello *Stato-persona*, non già in "una fragile costituzione contrattualisticamente determinata", si collocano l'identità e la continuità dello stato.

L'avversione verso il momento costituente, verso il principio di sovranità popolare e la stessa dimensione giusnaturalistica e prestatuale dei diritti di libertà, deriva fundamentalmente dalla preoccupazione – da taluni studiosi ritenuta una vera e propria *ossessione* – della disgregazione dello stato di fronte ai conflitti sociali, politici, territoriali. Il timore poi dei conflitti istituzionali chiude il cerchio di una impostazione statualistica di tipo antiautonomista.

Dalla storia secolare del diritto romano e dalla sua codificazione nel *Corpus iuris civilis*, come dall'insegnamento nelle Università, emerge il formalismo di un sistema giuridico sempre più staccato dalla vita quotidiana e trasformato in uno strumento di dominio e di legittimazione di un'oligarchia politica.

L'influsso del diritto nella definizione dell'identità nazionale si manifesta nei termini di una dissociazione: come fattore di forte coesione per le classi dominanti, come fattore altrettanto forte di rigetto per gli strati più profondi, che reagiscono ad uno strumento di oppressione e di vessazione con un atteggiamento anarchicoheggiano ed antilegalitario.

Formalismo giuridico, arroganza applicativa degli apparati burocratici e rigetto antilegalitario formano un sistema di rapporti che spinge il potere pubblico a sopperire alla mancata adesione alla norma con l'ulteriore normazione ed irrigidimento.

La necessità di un diritto di natura legislativa, contrapposto al modello anglosassone di *common law*, nasce dall'esigenza di rafforzare il carattere unitario di un sistema, a fronte d'una realtà a rilevante differenziazione interna. A coronamento di tale sollecitazione si pone poi il recepimento di lungo periodo della codificazione napoleonica.

La scelta di una normazione sempre più penetrante non nasce dal retorico omaggio ad una storia patria del diritto, ma dalla necessità, acutamente avvertita da un potere centralizzato, di regolare in dettaglio, per poter meglio controllare, le diversità sociali e territoriali.

Con il passare del tempo il sistema irretisce se stesso con un'ipertrofica produzione legislativa di circa 150 mila leggi. L'intento originario di un controllo capillare contribuisce in realtà ad alimentare una diffusa *incertezza* del diritto. Il sistema si vede costretto a puntellare tale fragilità con un'ulteriore produzione di leggi, sempre più particolaristiche, contraddittorie e corporative.

La legge, che nelle intenzioni nasce con l'intento di unificare lo *spirito pubblico*, finisce per operare nella direzione opposta, determinando una *identità nazionale dissociata*. Per il cittadino la legge è avvertita come un groviglio a tal punto impenetrabile ed iniquo, da ritenersi moralmente assolto nel suo atteggiamento a-legalitario. Per il potere, viceversa, diventa lo strumento contundente verso le classi subalterne, una forma di irretimento clientelare, un moltiplicatore dei particolarismi sociali e territoriali che si avvalgono di leggi per l'attribuzione di risorse, per tutelare nicchie di privilegio o di vantaggio ingiustificato.

L'infinita storia di come le *legge* abbiano consentito a gruppi corporativi e clientele territoriali di poter dilapidare l'erario e la legalità dello stato è fin troppo nota. È questo un sistema che ha retto per una lunga fase, non privo di un diffuso consenso ed al limite di un *autismo legislativo*, e che solo recentemente si è inceppato, sul versante non del diritto, ma dell'ingovernabilità della spesa pubblica.

In questo quadro dottrinale il ruolo svolto dall'Amministrazione non rappresenta il mero funzionamento di un meccanismo neutro, in quanto essa è chiamata ad incidere in profondità caratterizzando la qualità stessa del potere pubblico. L'integrità e l'operatività dello Stato-persona possono essere garantite solo dallo *Stato-amministrazione*.

Alla concezione classica dello stato liberale, inteso come *stato minimo* fondato sul primato della società civile e del diritto civile, in Italia si contrappone il progetto statualistico ed antiautononistico fondato sul primato di uno stato amministrativo, dotato di un proprio *nucleo autoritativo* e basato su un diritto autonomo, separato sia dal diritto civile della società, che dal diritto pubblico delle istituzioni parlamentari.

Tale impianto rimane inalterato sul lungo periodo. Durante il fascismo rappresenta persino la fragile trincea dietro la quale i liberali cercano di attivare la difesa di un'autonomia amministrativa. Un'autonomia più presunta che reale, ormai travolta dalla logica di omologazione del regime.

Sul piano della dottrina, a metà degli anni '30, con Costantino Mortati si avvia un cambiamento radicale che, soprattutto nella contrapposizione tra lo stesso Mortati e l'ormai vecchio e soccombente V.E. Orlando, durante la Costituente registra una netta discontinuità.

La rottura che viene introdotta riguarda proprio la concezione dello Stato-persona e segna "il passaggio dalla dottrina dello stato-persona alla dottrina della Costituzione e del suo primato" 46.

L'idea della "Costituzione materiale", elaborata da Mortati verso la fine degli anni 30, si impone come norma di ordine superiore, come fondamento normativo sovraordinato. Viene quindi travolta quella distinzione tra politica ed amministrazione che finiva per legittimare l'identificazione tra Amministrazione e Stato e viene fissato il principio che tutti i poteri, compreso quello amministrativo, sono subordinati alla Costituzione.

Il passaggio dal primato dello *Stato amministrativo* al primato dello *Stato costituzionale* rappresenta la rottura del perno su cui si è retto il centralismo statale. Rottura necessaria, ma non sufficiente, perché l'adeguamento della realtà al principio costituzionale si dimostrerà ben più complesso e contraddittorio.

Il regime di separatezza e di specialità del diritto amministrativo, il suo sistema di *irresponsabilità* procedurale ed effettuale, progressivamente vengono ridimensionati. Come dimostra anche l'esperienza inglese di *self-government*, strutture diversificate e di *common law* sanno garantire meglio l'autoamministrazione di quanto possa fare un ordinamento uniforme e di diritto speciale.

E se in Italia non è del tutto infondato il pessimismo verso la capacità della società civile di autoamministrarsi, nondimeno è questo il processo da costruire, se si intende riscattare la società dalla perdurante soggezione e dalla pervasiva tutela di uno stato centralistico.

L'analisi del rapporto tra centralismo ed autonomia va letto, oltre che sul piano della dottrina giuspubblicistica, anche attraverso il prisma dell'effettiva organizzazione amministrativa dello stato, un'amministrazione che ha saputo mantenere un forte carattere di continuità anche nei momenti di rottura e nei vari passaggi di regime: liberale, fascista, repubblicano.

All'indomani dell'unità la "continuità sabauda" si impone come processo di *piemontizzazione* della burocrazia italiana. L'adozione di un modello amministrativo uniforme e gerarchico-piramidale consente un'attività nelle diverse realtà, ma determina altresì una penalizzazione delle situazioni amministrativamente più avanzate, come in Lombardia. I compiti amministrativi risultano poi notevolmente accresciuti nel periodo crispino, caratterizzato da una *legislazione amministrativa* di seconda generazione, anche per quanto riguarda l'estensione a nuovi quadri.

Con l'età giolittiana si apre la terza fase, che si caratterizza per un ulteriore rilevante impulso ed un vasto cambiamento anche della composizione sociale. Si determina un "pluralismo amministrativo", si ampliano le "amministrazioni parallele", si formano le aziende autonome, come le Ferrovie, e si creano strutture con uffici dotati di relativa autonomia, come l'Ina nel 1911, nel ramo assicurativo.

Si viene così perfezionando uno "Stato amministrativo" di notevole estensione. È questa la fase in cui si attua un progressivo spostamento del baricentro a favore del sud, con una ulteriore *meridionalizzazione* dell'amministrazione pubblica. Infatti il reclutamento del personale, dal '900 in poi, avviene prevalentemente tra la piccola e media borghesia meridionale 47.

Sotto il profilo sociologico si determina un fatto di notevole importanza. "La burocrazia – scrive Melis – espressa dalle regioni produttivamente più arretrate del paese, si insediava nell'amministrazione. Si profilava così una sorta di rapporto di incomunicabilità tra economia ed istituzioni: il sistema economico parlava i linguaggi del Settentrione, il sistema istituzionale (e in larga misura quello politico) quelli del Mezzogiorno" 48.

La vicenda del centralismo statale va quindi iscritta anche all'interno dei modelli culturali e formativi di un'amministrazione formata da una matrice culturale statalista rappresentata da V.E. Orlando. È importante esaminare anche le forme di partecipazione regionale ed "i risultati della frattura storica tra un Settentrione orientato verso la società civile e un Mezzogiorno orientato verso la sfera pubblica" 49.

Con Giolitti la burocrazia entra a far parte organica di un blocco sociale che è nel contempo fattore di continuità dello stato e di conservazione sociale.

Un processo di dilatazione burocratica continuamente ampliato negli anni fino ai nostri giorni. Una recente indagine Isap evidenzia come su centomila abitanti nel nord-ovest vi siano 15,4 dirigenti pubblici, mentre al sud sono 102,9 e nelle isole 127,5. La stessa indagine conferma poi come due terzi dei quadri dirigenti dello stato siano di provenienza meridionale 50.

Giustamente è stato rilevato da Cassese come la *questione amministrativa* nella storia d'Italia sia essenzialmente "una grande questione sociale", dove il problema del funzionamento degli uffici pubblici si intreccia con la cultura, con la concezione dell'impiego in quanto posto, con l'esperienza dei ceti medi soprattutto delle regioni del Mezzogiorno 51.

NOTE

- 1 A. Gramsci, *Il Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma, 1970.
- 2 R. Romeo, *Risorgimento e Capitalismo*, Laterza, Bari, 1972. Cfr.: Aa.Vv., *Miti e storia dell'Italia unita*, cit., p. 33-37.
- 3 A. Gramsci, *Sul Risorgimento*, Editori Riuniti, Roma, 1972, cit. p. 95.
- 4 G. Melis, *L'amministrazione*, in R. Romanelli (a cura), "Storia dello Stato italiano", Donzelli, Roma, 1995, p. 189. Cfr. anche: S. Cassese, *La formazione dello stato amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974.
- 5 M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello stato*, in: A. Schiavone (a cura), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Bari, 1990. Cfr.: Id., *Le dottrine dello stato e della costituzione*, in: R. Romanelli, *Storia dello stato italiano*, cit., p. 408.
- 6 R. Romanelli, *Storia dello stato italiano*, cit., p. XI.
- 7 N. Bobbio, *Tra due Repubbliche*, Donzelli, Roma, 1996, p.7. Id., *Una filosofia militante. Studi su Carlo Cattaneo*, Einaudi, Torino, 1971.
- 8 Z. Ciuffoletti, *Federalismo e Regionalismo*, Laterza, Bari, 1994, p. 4.
- 9 P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997, p. 16. Cfr.: S. Cassese, *Lo stato introvabile*, Donzelli, Roma, 1998.
- 10 R. Romanelli, cit., p. 126.
- 11 E. Galli della Loggia, *L'identità italiana*, cit., p. 61.
- 12 Z. Ciuffoletti, cit. p. 45.
- 13 Ibid., p. 54.
- 14 P. Aimo, cit., p. 37.
- 15 Ibid., p. 36.

- 16 E. Ragionieri, *Politica ed amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Laterza, Bari, 1967, p. 88-90.
- 17 R. Romanelli, cit., p. 134.
- 18 Cfr.: Ibid., p. 127.
- 19 R. Ruffilli, *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello stato in Italia*, I vol., Il Mulino, Bologna, 1989-1991.
- 20 G. Vesperini, *I poteri locali*, Donzelli, Roma, 1999, p. 27.
- 21 S. Cassese, *Lo stato introvabile*, cit., p.49. Cfr., Id, *Cultura e politica del diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 1971.
- 22 P. Aimò, cit., p. 57.
- 23 Z. Ciuffoletti, cit., p. 71.
- 24 Cfr.: M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970. Id (a cura), *I Comuni*, Neri Pozza, Vicenza, 1967.
- 25 Z. Ciuffoletti, cit. p. 39.
- 26 Ibid., p. 34.
- 27 Ibid., p. 37.
- 28 Ibid., p. 72.
- 29 Cfr.: A. Cistellini, *G.Tovini*, editrice la Scuola, Brescia, 1954. A. Fappani, *Giorgio Montini*, Ed. Cedoc, Brescia. Id., *Il movimento cattolico a Brescia*, Ed. del Moretto, Brescia. G. Scanzi, *Giuseppe Tovini. Le opere e i giorni*, Editrice la Scuola, Brescia, 1998. Sulla figura di Zanardelli, cfr., R. Chiarini, *Giuseppe Zanardelli*, Sugarco, Milano 1976.
- 30 Cfr. Aa.Vv., *L'esperienza delle Aziende Municipalizzate tra economia e società*, Sintesi Editrice-A.S.M., Brescia, 1988.
- 31 P. Aimò, cit., p. 89.
- 32 R. Romanelli, cit., p. 146.
- 33 Ibid., p. 147.
- 34 Cfr. G. Cingari (a cura), *Gaetano Salvemini tra politica e storia*, Laterza, Bari, 1986.
- 35 Z. Ciuffoletti, cit. 87.
- 36 Cfr. M.G. Rossi, *Scritti politici di Luigi Sturzo*, Feltrinelli, Milano, 1982, p. 175-177.
- 37 Cfr. G. De Rosa, Introduzione a L. Sturzo, *La battaglia meridionalistica*, Laterza, Bari, 1979.
- 38 Z. Ciuffoletti, cit., p. 97.
- 39 P. Aimò, cit., p. 93.
- 40 Ibid., p. 95.
- 41 E. Galli della Loggia, cit., p. 77.
- 42 Ibid., p. 79.
- 43 G. Vesperini, cit., p. 105.
- 44 M. Fioravanti, cit., p. 34.
- 45 Ibid., p. 8.
- 46 Ibid., p. 66. Cfr. anche C. Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia*, Laterza, Bari, 1988.
- 47 S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 1995.
- 48 G. Melis, cit., p. 201.
- 49 R. Romanelli, cit., p. XV.
- 50 Ibid., p. 236.
- 51 G. Melis, cit., p. 251. Id.: *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, il Mulino, Bologna, 1996, Cfr.: S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale*, Giuffrè, Milano, 1977. Id, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1990.