

*Scientifica*



**Autonomia, forme di governo e democrazia  
nell'età moderna e contemporanea**

**Scritti in onore di Ettore Rotelli**

a cura di

Piero Aimò, Elisabetta Colombo, Fabio Rugge



PaviaUniversityPress

Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea : scritti in onore di Ettore Rotelli / a cura di Piero Aimò, Elisabetta Colombo, Fabio Rugge. - Pavia : Pavia University Press, 2014. - XXVIII, 410 p. ; 24 cm.

<http://purl.oclc.org/paviauniversitypress/9788896764558>

ISBN 9788896764541 (brossura)

ISBN 9788896764558 (ebook PDF)

I. Aimò, Piero

II. Colombo, Elisabetta III. Rugge, Fabio

1. Democrazia - Sec. 16 - 21 2. Governo - Forme - Sec. 16 - 21

321 CDD 22 - Forme di governo e stato

© Pavia University Press 2014

ISBN: 978-88-96764-54-1

Il volume è stato pubblicato con il contributo dei fondi F.A.R. del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pavia

Nella sezione "Editoria scientifica" Pavia University Press pubblica esclusivamente testi scientifici valutati e approvati dal Comitato scientifico-editoriale.



Opera sottoposta a peer review  
secondo il protocollo UPI

Peer reviewed work in  
compliance with UPI protocol

[www.universitypressitaliane.it](http://www.universitypressitaliane.it)

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento anche parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i paesi.

La fotocopione per uso personale è consentita nei limiti e con le modalità previste dalla legislazione vigente.

Virtual URL della versione elettronica ad Accesso Aperto

<<http://purl.oclc.org/paviauniversitypress/9788896764558>>

Immagine in copertina di Luigi Mapelli

Le case editrici Il Mulino, Rubbettino, Clueb, Zanichelli e l'ISAP (Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica) di Milano hanno cortesemente autorizzato la riproduzione delle copertine di alcuni volumi da loro editi.

Prima edizione: luglio 2014

Editore: Pavia University Press – Edizioni dell'Università degli Studi di Pavia  
Via Luino,12 – 27100 Pavia (PV)

[www.paviauniversitypress.it](http://www.paviauniversitypress.it) – [unipress@unipv.it](mailto:unipress@unipv.it)

Stampato da: DigitalAndCopy S.a.s, Segrate (MI)  
*Printed in Italy*

# Sommario

## **Introduzione**

Piero Aimò, Elisabetta Colombo, Fabio Rugge ..... IX

*Ettore Rotelli* ..... XI

*Bibliografia 1962-2013* ..... XIII

## **Elezione, nomina, cooptazione e sorteggio: modalità di composizione dei consigli comunali in Italia dalla Rivoluzione alla Restaurazione**

Piero Aimò ..... 1

## **Michele Amari e l'Unità d'Italia: annessione e autonomia**

Giuseppe Astuto ..... 11

## **Territorio e amministrazione: appunti di lavoro sul tema delle circoscrizioni amministrative nell'Italia unita**

Luigi Blanco ..... 25

## **Distretti e regioni tra Crispi e Bodio. Un nulla di fatto**

Francesco Bonini ..... 39

## **Da Luigi Einaudi a Carlo Azeglio Ciampi: le visite in Italia dei presidenti della Repubblica (1948-2006)**

Manuela Cacioli ..... 47

## **L'epurazione dei magistrati del Consiglio Superiore della Magistratura alla caduta del fascismo**

Mariarosa Cardia ..... 65

## **L'educazione e la cultura nelle politiche locali e regionali del secondo dopoguerra in Italia**

Pietro Causarano ..... 79

<b>Democrazia, rappresentanza e cittadinanza politica femminile: le consultrici</b>	
M. Antonella Cocchiara .....	89
<b>Le petizioni in nome collettivo: i comuni contro l'«omnibus» finanziario di Sella</b>	
Elisabetta Colombo .....	105
<b>Emmanuel Sieyès, la storia costituzionale e il sistema istituzionale rivoluzionario</b>	
Paolo Colombo.....	117
<b>Dal Senato Subalpino a quello unitario (1848-1861)</b>	
Maria Sofia Corciulo .....	129
<b>Un tentativo costituzionale del governo borbonico in esilio alla vigilia della terza guerra d'indipendenza</b>	
Ivan Costanza.....	139
<b>La federazione degli Stati italiani nei progetti dei rifugiati italiani in Francia dopo la Restaurazione</b>	
Valeria Ferrari.....	149
<b>La politica sperimentale di Minghetti: a proposito di imposte</b>	
Raffaella Gherardi.....	159
<b>Il controllo parlamentare nella prima Comunità europea</b>	
<b>I rapporti tra l'Assemblea comune e l'Alta Autorità della Ceca (1952-1958)</b>	
Sandro Guerrieri.....	167
<b>«Existe-t-il un criterium unique?». Poteri locali e intervento pubblico sulle due sponde della Manica tra Otto e Novecento</b>	
Federico Lucarini .....	177
<b>La Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati nella Camera dei deputati subalpina (1848-1860)</b>	
Anna Gianna Manca.....	191
<b>Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente</b>	
Luca Mannori.....	199
<b>Le costituzioni degli altri. Ripensare il dispotismo orientale</b>	
Marco Meriggi .....	213

<b>Municipalità ‘primitive’ e territorialità agli esordi del regime francese</b>	
Simona Mori .....	223
<b>«Prima Regione in Italia». Dai progetti allo Statuto regionale siciliano</b>	
Daniela Novarese .....	235
<b>Prime note per una prosopografia dei deputati al Parlamento siciliano del 1848</b>	
Enza Pelleriti .....	249
<b>Province e programmazione economica. Autonomia, regionalismo e accentramento a cavallo degli anni Sessanta</b>	
Alessandro Polsi .....	263
<b>Leopoldo Elia: un costituzionalista e la questione della ‘forma partito’</b>	
Paolo Pombeni .....	275
<b>Il Direttorio nella storia costituzionale della Confederazione elvetica</b>	
Stefania Rudatis .....	291
<b>La prima legislazione Usa sull'alimentazione, tra Stati e Federazione Appunti e ipotesi critiche</b>	
Fabio Rugge .....	301
<b>Sulla ‘ineluttabilità’ del fascismo. Rileggendo la crisi 1919-1922</b>	
Marcello Saija .....	311
<b>La provincia pontificia nelle riforme amministrative e nei riparti territoriali dal 1816 al 1833</b>	
Gabriella Santoncini .....	327
<b>Tentativi di riforma del modello ministeriale: il caso delle Agenzie esecutive</b>	
Mario Scazzoso .....	333
<b>Dai quartieri alle circoscrizioni: una lenta via d'uscita dall'omogeneità del sistema Comune</b>	
Gianluca Schiavon .....	341
<b>Stato o Non-stato, questo è il problema</b>	
Pierangelo Schiera .....	353

**Da Repubblica a Comune: la metamorfosi di Ginevra nella riforma costituzionale del 1842**

Francesca Sofia ..... 367

**Lo Stato (occidentale) tra crisi e trasformazione: riflessioni a margine**

Leonida Tedoldi ..... 375

**Le amministrazioni locali nel passaggio tra ordinamento liberale e podestarile**

Giovanna Tosatti ..... 383

**Una costituzione per Bodin**

Giancarlo Vallone ..... 395

*Abstract in English* ..... 409

## Introduzione

Piero Aimo, Elisabetta Colombo, Fabio Ruge

Nell'aprile del 2012 Ettore Rotelli, per molto tempo docente di storia delle istituzioni politiche e riconosciuto maestro di tale disciplina, ha compiuto 75 anni. Seguendo una consuetudine accademica che riteniamo ancora valida, abbiamo pensato di raccogliere e offrirgli questi *Studi in onore*. L'iniziativa intende rendere tributo al Collega illustre e, al contempo, essere occasione di approfondimento e rivisitazione di tematiche, storiche e storiografiche, particolarmente coltivate da Rotelli nel corso della sua lunga carriera scientifica.

Abbiamo dunque chiesto a diversi studiosi di riflettere – senza nessuna pretesa di completezza e organicità – su tre grandi questioni. La prima si riferisce al concetto, giuridico e politico, di autonomia locale e alle effettive esperienze di esercizio del potere pubblico e di amministrazione a livello statale, regionale e locale; insomma, al reale assetto dei rapporti centro-periferia. La seconda riguarda la genesi storica e l'evolversi delle forme di governo, e delle forme dello Stato ('moderno'), anche in dialettica con il livello istituzionale sovranazionale. La terza concerne la faticosa e lenta trasformazione delle architetture costituzionali e amministrative, secondo i canoni di una piena e autentica democrazia, e le lotte per una loro maggior capacità rappresentativa e vicinanza ai cittadini e per una più ampia partecipazione politica delle classi popolari e del genere femminile.

Come si vede, si tratta di tematiche che costituiscono da sempre, e sempre di più, oggetto di indagini – e di controversie interpretative – specialmente da parte degli storici delle istituzioni e delle dottrine politiche e, in generale, dei docenti di storia moderna e contemporanea, nonché di studiosi di varia e differente formazione. Tuttavia, per evitare un appello generico che si risolvesse in una miscellanea di apporti di natura disomogenea, l'invito a contribuire a questi *Studi* è stato rivolto, innanzitutto, agli storici delle istituzioni e delle dottrine politiche (anche di provenienza non accademica); sono stati pure interpellati degli esperti di storia contemporanea. In particolare, si sono voluti coinvolgere quanti hanno dimostrato, nelle loro pubblicazioni, maggior sensibilità e propensione verso i temi tipici dei lavori e del magistero di Rotelli.

È chiaro che la trasversalità degli argomenti individuati, così come il dialogo che esplicitamente e puntualmente Rotelli ha condotto con i cultori di altre discipline, avrebbe richiesto che si sollecitassero interventi da settori di ricerca più numerosi. Si pensi agli storici del diritto e ai giuristi 'positivi', ovvero ai sociologi e agli scienziati della politica. Tuttavia, non solo le esigenze di relativa omogeneità prima invocate, ma, ancor di più, pratiche ragioni di fattibilità hanno indotto alla scelta di non allargare il ventaglio degli autori agli specialisti di tutte le materie interessate ai tre problemi sopra indicati.

Trattandosi di opera collettanea, non è facile dar conto dei contenuti e dei risultati dei lavori qui di seguito pubblicati. Ci preme intanto sottolineare un carattere che li accomuna: tutti i testi, per quanto brevi e sintetici – come era stato richiesto –, sono stati composti espressamente per questa occasione. E si può aggiungere che essi toccano spesso ambiti peculiari sinora non abbastanza illuminati, o del tutto trascurati.

I singoli contributi, come prevedibile, sono molto diversi fra loro e si situano in un arco temporale piuttosto dilatato, anche se con prevalente riferimento al XIX e al XX secolo, ma sono tutti riconducibili, in modo più o meno stretto, alle questioni, storiche e storiografiche, da noi selezionate. Almeno per quanto riguarda gli scritti degli storici delle istituzioni politiche, la metodologia utilizzata è, in larga parte, quella propria della loro materia. Tale metodologia tiene conto della rilevanza dei profili dottrinali e teorici e degli ordinamenti normativi ma è volta, innanzitutto, alla ricostruzione degli aspetti concreti della trasformazione delle istituzioni costituzionali e amministrative e all'analisi dell'impatto delle loro politiche pubbliche sulla vita dei cittadini.

Si tratta di un paradigma di ricerca che, non a caso, ha ispirato, sin dalla sua fondazione, l'Annale Isap «Storia Amministrazione Costituzione», sorto più di vent'anni fa proprio su impulso di Ettore Rotelli, che per siffatta concezione della disciplina – è bene ricordarlo – si è impegnato strenuamente. La sua cospicua produzione storiografica ne è univoca testimonianza.

Non è questo il luogo per ricostruire le linee di fondo di quella produzione. Ci si limiterà invece a constatare che l'opera di Rotelli si è affermata in un contesto accademico in cui lo studio dello sviluppo effettivo delle strutture istituzionali non era un campo di indagine sufficientemente esplorato o autonomamente coltivato, quale invece oggi è. Rotelli, con il suo costante e intenso lavoro scientifico, ha guidato verso questa area tematica e problematica l'attenzione degli storici italiani, ha stimolato ricerche più estese e ha aperto nuove prospettive metodologiche e interpretative.

Di certo, la prontezza e la generosità con cui tanti Colleghi hanno risposto al nostro invito, accettando di collaborare a un progetto comune (con le limitazioni che una simile impresa sempre comporta), è segnale che il ruolo da Rotelli svolto in questo senso è largamente e convintamente apprezzato; il volume è dunque anche una manifestazione di stima e riconoscenza da parte di un'ampia platea di studiosi.

Che sulle risultanze scientifiche cui essi sono pervenuti e che ora gli offrono egli non abbia poi nulla da eccepire ci sorprenderebbe. Ma non è certo con la sua conciliante indulgenza che Ettore Rotelli si è guadagnato l'ammirazione che questi Studi attestano. Piuttosto con quel rigore intellettuale, quella creatività scientifica, quella dedizione professionale, per i quali nell'occasione del suo settantacinquesimo genetliaco desideriamo rendergli omaggio.

Pavia, 1 luglio 2014





## ***Ettore Rotelli***

Nato il 1° aprile 1937 ad Alanno (Pescara) da genitori imolesi. Ha frequentato a Imola scuole elementari, medie, liceo classico.

Iscritto alla facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Milano, dal 25/11/1956 fino al quarto anno di corso (1959-1960) è ospitato nel collegio Augustinianum.

A lato degli studi, eletto nel Consiglio studentesco interfacoltà (1957-1958), nominato nella giunta come incaricato stampa e dedito quindi alla redazione di *Dialoghi*, è presidente nel 1958-1959, consigliere nazionale Unuri (1958-1960); primo presidente dell'Association des étudiants des universités catholiques (Parigi, Lione, Lilla, Lovanio, Milano).

Si laurea 'con lode' in Giurisprudenza (24/1/1961), tesi *Il sistema del contenzioso amministrativo. Indagine storica*, relatore il prof. Feliciano Benvenuti, ordinario di Diritto amministrativo, che, fondatore e direttore generale dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica di Milano, lo chiama quale assistente nel dipartimento di Diritto amministrativo (1/5/1961).

Nei dodici anni di collaborazione con l'Isap, interrotta nel febbraio 1973, sono principali monografie storiografiche *L'avvento della Regione in Italia (1943-1947)* (1967), presentata a Milano (13/5/1967) da Leo Valiani, Costantino Mortati, Gianfranco Miglio, Feliciano Benvenuti, e *La Presidenza del Consiglio dei ministri (1848-1948)* (1972).

Praticante procuratore (9/3/1961), iscritto all'albo dei procuratori (23/4/1963), avendo superato l'esame in Milano, e quindi iscritto all'albo degli avvocati (16/10/1972). Dal 1961 iscritto nell'elenco speciale annesso all'albo professionale dei giornalisti (Bologna). Sarà iscritto nell'elenco pubblicisti dell'albo dei giornalisti, ordine regionale di Milano dal 2/10/1979.

Libero docente in Storia delle istituzioni politiche su relazione di commissione presieduta da Giuseppe Maranini (d.m. 30/9/1967, conferma con d.m. 26/2/1973). Nella facoltà di Sociologia dell'Istituto superiore di scienze sociali di Trento è, dal 1/11/1968, per designazione di Norberto Bobbio e Beniamino Andreatta (comitato ordinatore), professore incaricato di Storia delle istituzioni sociali e politiche e dal 1974-1975 Storia dell'amministrazione pubblica, di cui nel 1975-1976 è straordinario (prima cattedra della disciplina in Italia), avendo vinto il concorso di Storia delle istituzioni politiche per giudizio unanime di commissione interamente sorteggiata. A Trento anche pro-rettore, rappresentante dei professori incaricati nel consiglio di amministrazione, presidente dell'Opera universitaria (1970-1973).

Dal 1968-1969 professore incaricato di Storia delle istituzioni politiche nella facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna; dal 1976-77 straordinario; dal 1978-1979 al 2009-2010 ordinario. Nella stessa Università insegna, inoltre, per cinque anni accademici (dal 1974-1975) Storia delle istituzioni politiche nella facoltà di Lettere e filosofia e per tredici (dal 1977-1978) nella Scuola di perfezionamento in Scienze amministrative (Spisa). I principali contributi storiografici degli anni Settanta sono raccolti nei

volumi *L'alternativa delle autonomie* (Milano, 1977) e *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita* (Bologna, 1981).

Dal 1977-1978 fino al 1996 (decreto rettorale del 14/5), è, per nomina triennale, ripetuta poi sette volte, docente stabile della Scuola superiore della pubblica amministrazione (Sspa, Presidenza del Consiglio), sede di Bologna. Svolge attività didattica anche nelle sedi di Roma (corso-concorso) e Caserta, in contestuale insegnamento a Scienze politiche di Bologna (fino al 1992-1993).

Dal 1980 direttore generale scientifico dell'Isap, istituto inserito nella tabella del ministero dei beni culturali. Ne dirige le ricerche e le collane 'Studi e testi' (n. 8-14), 'Contributi' (n. 21-22), 'Quaderni' (n. 18-32), soprattutto 'Archivio' (nuova serie, n. 1-8), nonché, dal 1986, la rivista quadrimestrale «Amministrare» (nuova serie) e, dal 1993, l'annale «Storia Amministrazione Costituzione». È motivato così il premio Umberto Biancamano, XXIV edizione internazionale, 1987 (Bologna, Archiginnasio, 4/6/1988).

Interviene nella elaborazione in senso autonomistico delle riforme istituzionali: *La non riforma* (Roma, 1981), *Riforme istituzionali e sistema politico* (Roma, 1981), *Dalla parte delle autonomie* (Roma, 1991), *Il martello e l'incudine* (Bologna, 1991), *Una democrazia per gli italiani* (Milano, 1993), volume presentato a Milano da Francesco Cossiga, Guido Martinotti, Salvatore Veca (7/7/1993), infine *Federalismo e presidenzialismo* (Milano, 1994). Sul piano strettamente giuridico argomenta l'autonomia di Comuni e Province, nemmeno alle Regioni subalterni, in *Art. 128, 'Commentario della Costituzione', Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. III (Bologna-Roma, 1990).

Senatore della XIII legislatura, eletto direttamente in collegio uninominale della Lombardia (21/4/1996), componente della commissione Affari costituzionali, della commissione parlamentare per le riforme costituzionali e della commissione parlamentare consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa. Detta per tale bicamerale (l.c. 1977, n. 1) che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato» (art. 114 Cost.), formula recepita in Costituzione dopo referendum popolare (l.c. 2001, n. 3), già proposta e accolta nel 1992 a Milano dal comitato consultivo per il consiglio regionale della Lombardia e nel 1994 a Roma dal comitato di studio sulle riforme istituzionali (d.p.c.m. 14/7/1994).

Rientrato nell'Università di Bologna (30/5/2001), facoltà di Scienze politiche, e aggiuntovi l'insegnamento di Storia del costituzionalismo europeo, dopo la raccolta degli interventi storiografici sul federalismo cattaneano e post-cattaneano (*L'eclissi del federalismo*, Bologna, 2003) e sullo Stato moderno (*Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, Bologna, 2007), propone un'altra lettura della storia costituzionale europea e occidentale con *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799* (Bologna, 2005), presentato all'Università di Pavia da Mauro Calise e Michel Troper (24/5/2006), e *Le Costituzioni di democrazia. Testi 1689-1850* (Bologna, 2008). Per la storia amministrativa italiana dedica un saggio a *Feliciano Benvenuti* (Venezia, 2011).

Costituita l'Associazione italiana di storia delle istituzioni politiche (Roma, 6/7/2009), ne è eletto presidente per triennio 2009-2012.

## ***Ettore Rotelli***

### ***Bibliografia 1962-2013***

#### **1962**

*Il regionalismo italiano. Antologia del pensiero regionalista dal Risorgimento ai nostri giorni*  
Milano, Città di Milano, 1962  
Curatela; Introduzione, pp. 3-6, 53-60, 113-120, 177-182, 237-241

*Ministeri finanziari. Ministero della Difesa. Ministero della Pubblica istruzione. Ministero dei Lavori pubblici. Ministero dell'Agricoltura e foreste. Ministero dei Trasporti. Ministero delle Poste e telecomunicazioni. Ministero dell'Industria e commercio. Ministero del Lavoro e della previdenza sociale. Ministero del Commercio con l'estero. Ministero della Marina mercantile*  
In *Archivio dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, I, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 140-373

*Ministero della Sanità. Ministero del Turismo e dello spettacolo*  
In *Archivio dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, I, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 411-436

*Assistenza sociale*  
In *Archivio dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, I, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 750-817

*Bibliografia internazionale di scienza dell'amministrazione pubblica: Diritto amministrativo*  
In *Archivio dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica*, II, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 1490-1581  
Con G. Pastori e M. Canaletti

#### **1967**

*L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*  
Milano, Giuffrè, 1967  
Pubblicazioni dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, (Studi e Testi, 3) XXII, 427 p.  
Prefazione F. Benvenuti, pp. V-IX

**1968**

*Le Regioni: proposte per un riesame del problema*  
«Il Mulino», 17 (1968), n. 191, pp. 750-773

**1970**

*Profilo del regionalismo sturziano*  
«Studi storici», 11 (1970), n. 1, pp. 113-132

*Il regionalismo dopo l'Unità*  
«Il Foro amministrativo», 46/IV (1970), pp. 399-407

*Bibliografia internazionale di scienza dell'amministrazione pubblica (1964-1966)*  
Milano, Giuffrè, 1970  
Archivio Isap 1968, vol. 7  
426 p.  
Coordinamento

**1971**

*La struttura sociale nell'itinerario storiografico di Roland Mousnier*  
«Studi di Sociologia», 9 (1971), n. I-II, pp. 139-165

*Lo Stato moderno. I: Dal Medioevo all'età moderna*  
Bologna, Il Mulino, 1971  
294 p.  
Curatela con P. Schiera; Introduzione, pp. 7-18

**1972**

*La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*  
Milano, Giuffrè, 1972  
Pubblicazioni dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, (Studi e Testi, 5)  
493 p.

**1973**

*Il regionalismo di Luigi Sturzo*

In *Luigi Sturzo nella storia d'Italia. Atti del Convegno internazionale di studi.*

II: *Comunicazioni*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1973, pp. 593-612

*Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*  
«Storia contemporanea», 4 (1973), n. 1, pp. 57-121

*Lo Stato moderno. II: Principi e ceti*

Bologna, Il Mulino, 1973

314 p.

Curatela con P. Schiera; Introduzione, pp. 7-22

*Dal regionalismo alla Regione*

Bologna, Il Mulino, 1973

361 p.

Curatela; Introduzione, pp. 9-39

*La structure sociale dans l'itinéraire historiographique de Roland Mousnier*

«Revue d'histoire économique et sociale», 51 (1973), n. 2, pp. 145-182

*L'autonomia regionale della Valle d'Aosta. Profili storici e giuridici*

Torino, Giappichelli, 1973

122 p.

Con E. Vitta; pp. 1-46

**1974**

*Genesi e significato di una ricerca*

In *Regioni, forze politiche e forze sociali. Indagine sulla stampa 1960-1962 e 1968-1970*,

Curatela; Roma, Officina, 1974, pp. 5-53

*Lo Stato moderno. III: Accentramento e rivolte*

Bologna, Il Mulino, 1974

377 p.

Curatela con P. Schiera; Introduzione, pp. 7-20

**1975**

*Carlo Cattaneo e gli ordinamenti locali lombardi*

In *L'opera e l'eredità di Carlo Cattaneo*, I: *L'opera*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 283-306

*Il problema delle autonomie come problema storiografico*

In *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 19-48

Con F. Traniello

*Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria (1755-1859)*

«Archivio storico lombardo», 100 (1975), pp. 171-234

**1976**

*Un progetto di «regionalizzazione» del Senato*

«Le Regioni», 4 (1976), n. 1-2, pp. 116-122

*Ancien Régime*

In *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1976, pp. 24-27

*Contenzioso amministrativo*

In *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1976, pp. 231-232

*Regionalismo*

In *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1976, pp. 855-857

*La questione delle autonomie locali*

In *Dall'Italia giolittiana all'Italia repubblicana*, Torino, EDA, 1976, pp. 349-359

*La Regione e gli archivi locali in Lombardia*

In *Regione e archivi locali: problemi e prospettive*, Milano, Regione Lombardia, 1976, Curatela e pp. 23-49

**1977**

*Le autonomie locali nell'esperienza politico-amministrativa di Gabriele Rosa*

«Rassegna Storica del Risorgimento», 64 (1977), n. 1, pp. 32-49

*Il Comune di Faenza dall'amministrazione popolare all'amministrazione fascista (1920-26)*

In *Politica e società a Faenza tra '800 e '900. Saggi e testimonianze dall'antifascismo alla Resistenza*, Imola, Galeati, 1977, pp. 99-133

Con F. Ruggie

*Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale*  
«Politica del diritto», 8 (1977), n. 4, pp. 357-396

## **1978**

*Autonomie e accentramento nello sviluppo del sistema politico italiano*  
In *Grandi problemi della storiografia del Risorgimento. Atti del XLVII Congresso di storia del Risorgimento*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1978, pp. 199-218 e 257-259

*Questione regionale*  
In *Storia d'Italia – 3*, Firenze, La Nuova Italia, 1978, pp. 967-983

*L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*  
Milano, Feltrinelli, 1978  
340 p.

*L'autonomia locale dal fascismo alla Repubblica*  
«Rivista di storia contemporanea», 7 (1978), n. 1, pp. 59-74

## **1979**

*Le regioni dalla partecipazione al partito*  
In *La crisi italiana. II: Sistema politico e istituzioni*, Torino, Einaudi, 1979, pp. 423-446

*Governo e amministrazione nell'età giolittiana*  
In *Istituzioni e metodi politici dell'età giolittiana. Atti del convegno nazionale*, Torino, Centro studi piemontesi, 1979, pp. 63-75

*La restaurazione post-fascista degli ordinamenti locali*  
«Italia contemporanea», 31 (1979), n. 134, pp. 45-72

## **1980**

*Le istituzioni politiche e amministrative*  
In *Storia della società italiana. XIV: Il blocco di potere nell'Italia unita*, Milano, Teti, 1980, pp. 357-385 e 388

*Storia delle istituzioni politiche*  
In *Guida alla Facoltà di Scienze Politiche*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 143-149

*L'autonomia comunale nel socialismo di Andrea Costa*

«Rivista di storia contemporanea», 9 (1980), n. 3, pp. 407-423

*L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*

In *L'Italia unita nella storiografia del secondo dopoguerra*, Milano, Feltrinelli, 1980, pp. 38-60

*I cattolici e la continuità dello stato: l'ordinamento amministrativo*

In *La successione. Cattolici, Stato e potere negli anni della ricostruzione*, Roma, Lavoro, 1980, pp. 1-27

*Gli ordinamenti locali preunitari*

In *Storia della Emilia Romagna*, III, Bologna, University Press, 1980, pp. 231-256

*La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti. I: Il Comitato Toscano di Liberazione nazionale*  
Bologna, Il Mulino, 1980

452 p.

Curatela; Introduzione: *L'ipotesi toscana di fondazione della Repubblica*, pp. 13-40

XXXII Premio letterario Prato, 19 settembre 1981

## 1981

*Tendenze di amministrazione nel dopoguerra*

Bologna, Il Mulino, 1981

508 p.

Curatela; Introduzione, pp. 11-26

*La non riforma. Le autonomie locali nell'età dei partiti*

Roma, Lavoro, 1981

220 p.

*La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*

«Quaderni costituzionali», 1 (1981), n. 1, pp. 87-114

*La ricostruzione in Toscana dal CLN ai partiti. II: I partiti politici*

Bologna, Il Mulino, 1981

999 p.

Curatela

*Le giunte popolari di Ravenna fra movimento e istituzioni*

«Italia contemporanea», 33 (1981), n. 144, pp. 79-100

*Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*

Bologna, Il Mulino, 1981

418 p.

*Il circuito della vita politica istituzionale*

In *L'unità d'Italia e lo stato liberale*, Firenze, Le Monnier, 1981, pp. 85-88

**1982**

*Fra stato nazionale e stato moderno: storia della storiografia sulle riforme lombarde del Settecento*

In *Economia, istituzioni, cultura in Lombardia nell'età di Maria Teresa. III: Istituzioni e società*, Bologna, Il Mulino, 1982

Curatela con A. De Maddalena, G. Barbarisi; pp. 21-61

**1983**

*Introduzione*

In *La regionalizzazione*, I, Milano, Giuffrè, 1983, pp. IX-XXV

Isap, Archivio, (Nuova serie, 1)

**1984**

*Riforme istituzionali e sistema politico*

Roma, Lavoro, 1984

150 p.

*L'area metropolitana nella riforma del governo locale*

In *Il problema delle aree metropolitane in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1984,

pp. 144-151

*El gobierno de España en la Lombardia en el siglo XVII: reflexions historiográficas sobre el Estado de Milan*

In *El Estado Español en su Dimensión Histórica*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1984, pp. 161-174

*Introduzione*

In *Le relazioni centro-periferia*, I, Milano, Giuffrè, 1984, pp. IX-LXI

Isap, Archivio, (Nuova serie, 2)

**1985**

*Fra Stato nazionale e Stato moderno: storia della storiografia sulle riforme lombarde del Settecento*

In *Una oferta científica iushistórica internacional al doctor J.M. Font i Rius por sus ocho lustros de docencia universitaria*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1985, pp. 345-370

*Introduzione*

In *L'amministrazione nella storia moderna*, I, Milano, Giuffrè, 1985, pp. IX-XXXI  
Isap, Archivio, (Nuova serie, 3)

**1986**

*La riforma delle autonomie: politica e cultura (1976-1986)*

«Quaderni costituzionali», 6 (1986), n. 1, pp. 25-51

**1987**

*Premessa*

In *Le relazioni fra amministrazione e sindacati*, I, Milano, Giuffrè, 1987, pp. IX-XI  
Isap, Archivio, (Nuova serie, 4)

*Autonomie*

In *Lessico della politica*, Roma, Lavoro, 1987, pp. 47-55

**1988**

*Premessa*

In *Le relazioni fra amministrazione e partiti*, I, Milano, Giuffrè, 1988, pp. IX-X  
Isap, Archivio, (Nuova serie, 5)

*Il ruolo della finanza locale nel processo di riforma delle autonomie*

In *L'autonomia finanziaria per gli enti locali*, Milano, Franco Angeli, 1988, pp. 69-83  
Con A. Majocchi

**1989**

*La prospettiva della Provincia nella riforma delle autonomie*

In *L'avvio della nuova Provincia regionale in Sicilia*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 25-37

*I consigli circoscrizionali delle aree metropolitane nella riforma degli ordinamenti locali*

In *I consigli circoscrizionali di Milano*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 1-10

*Legge generale di autonomia dei comuni e delle province*

«Amministrare», 19 (1989), n. 1/2, pp. 9-85

Con A. Majocchi, G. Mor, V. Onida, A. Pizzorusso, F. Trimarchi, G. Zagrebelsky

*La storia della Costituzione e la Costituzione nella storia*

In Università di Bologna-Prefettura di Bologna, *Il 40° anniversario della Costituzione italiana*, Bologna, Analisi, 1989, pp. 41-50

*Sindacato, Estado democratico, concertation social*

«Sindacalismo Democracia», (Santiago Chile), 1 (1989), n. 2, pp. 20-22

**1990**

*Prefazione*

In P. Aimò, *Le origini della giustizia amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. V-XV

*Riedizioni: originale e copia*

In '900. *Arti decorative e applicate del XX secolo*, Milano, Lybra Immagine, 1990, pp. 37-38

*Ein spezieller Fall: Das Problem historischer Reeditioner*

In *Ispirazione italiana. Italienische Design-Klassiker und daraus wurde*, Düsseldorf, Kunstmuseum Düsseldorf, 1990, pp. 25-26

*Le Province metropolitane e i Comuni metropolitani: il progetto Isap*

In *Verso il governo dell'area metropolitana*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 171-192 e 207-208

*Il progetto di Riforma delle autonomie locali elaborato dall'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (Isap)*

«Regione e governo locale», 11 (1990), n. 3, pp. 319-334

*Introduzione generale*

In *Le riforme crispine*. I: *Amministrazione statale*. II: *Giustizia amministrativa*.

III: *Amministrazione locale*. IV: *Amministrazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. VII-XIII

Isap, Archivio, (Nuova serie, 6)

*Le Regioni, le Province, i Comuni. III: Art. 128-133*

Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1990

219 p.

Commentario della Costituzione. Con F. Trimarchi Banfi, M. Pedrazza Gorlero. Art. 128-129 (pp. 1-45), 133 (pp. 204-212)

### 1991

*In difesa del design. La questione dei falsi nella produzione industriale*

Milano, Lybra Immagine, 1991

143 p.

Con P. Scarzella

*In Defence of Design. The Issue of the Faux in the Industrial Production*

Milano, Lybra Immagine, 1991

142 p.

Con P. Scarzella

*Il martello e l'incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*

Bologna, Il Mulino, 1991

192 p.

*Dalla parte delle autonomie. Un quinquennio e il suo epilogo*

Roma, ANCI-CEL, 1991

306 p.

### 1992

*Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico*

«Amministrare», 22 (1992), pp. 151-159

*Le costituzioni del '48*

In *Europa 1700-1992: storia di un'identità. Il trionfo della borghesia*, Milano, Electa, 1992, pp. 87-93

### 1993

*La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: controproposta autonomistica*

«Amministrare», 23 (1993), n. 1, pp. 49-71

*Una democrazia per gli italiani. Geometrie politiche e costituzionali di fine secolo*

Milano, Anabasi, 1993

XVI, 182 p.

*La lezione dei piccoli comuni*

In *Carlo Cattaneo e il Politecnico*, Milano, Franco Angeli, 1993, pp. 105-119

*Il sistema napoleonico del contenzioso amministrativo dalla Francia all'Italia*

In *Atti della «Natio Francorum» (Bologna, 5-7 ottobre 1989)*, Bologna, Clueb, 1993, pp. 165-178

Con P. Aimo

## **1994**

*Introduzione generale*

In *Le decisioni di opera pubblica e di urbanistica nelle città*, Milano, Giuffrè, 1994,

Isap, Archivio, (Nuova serie, 7)

pp. VII-XXI

*Federalismo e presidenzialismo*

Milano, Anabasi, 1994

128 p.

## **1995**

*Il 1889 «imolese» di Andrea Costa nella storiografia di partito*

In Comune di Imola, Fondazione "Andrea Costa", *Le elezioni del 1889 e le amministrazioni popolari in Emilia Romagna*, Torriana, Sapiognoli, 1995, pp. 431-441

## **1996**

*La forma della giovinezza. Lorenzo Viani e il Duce. Lettere*

Milano, Archinto, 1996

161 p.

*Il nuovo cittadino di Feliciano Benvenuti*

In *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, IV, Modena, Mucchi, 1996, pp. 1527-1541

*Lorenzo Viani politico: i luoghi della «incoerenza»*

In *Lorenzo Viani. I luoghi della coerenza*, Firenze, Il Ponte, 1996, pp. 29-35

**1997***Il federalismo ancora possibile*

In *Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto*, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 92-105

**1998***Introduzione*

In *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, Milano, Giuffrè, 1998, Isap, Archivio, (Nuova serie, 8) pp. VII-XXV

*Il governo locale in Europa e in Italia: introduzione*

«Amministrare», 28 (1998), n. 2, pp. 173-192

*Comuni, Province, Regioni e Stato nella terza bicamerale*

«Amministrare», 28 (1998), n. 2, pp. 299-330

**1999***Il referendum deliberativo comunale in Italia*

«Amministrare», 29 (1999), n. 2, pp. 297-309

*Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluita*

In *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 299-327

*La storia delle istituzioni politiche nell'ordinamento universitario*

«Storia Amministrazione Costituzione», 7 (1999), pp. 261-283

**2000***Il federalismo delle città come assetto da competizione*

In *La città tra politica e management*, Roma, Formaurbis, 2000, pp. 19-26

*Lorenzo Viani a Parigi, andata e ritorno, 1908-1912*

In *Lorenzo Viani. Un maestro del novecento europeo*, Pontedera, Bandecchi & Vivaldi, 2000, pp. 51-65

*Costituzioni da «competizione» per il XXI secolo*

In *La nuova età delle costituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 255-263

*Lorenzo Viani a Parigi: una questione storiografica*

«Nuova Antologia», 135 (2000), fasc. 2216, pp. 157-173

## **2001**

*Lorenzo Viani al «Salon d'Automne»*

In *Ai confini della mente. La follia nell'opera di Lorenzo Viani*, Pistoia, M&M, 2001, pp. 33-45

*Socialismo riformista versus sindacalismo rivoluzionario: la tesi di laurea di Carlo Rosselli (1921)*

«Italia contemporanea», (2001), n. 224, pp. 477-489

*Il federalismo di Carlo Cattaneo: pensiero e azione*

«Storia Amministrazione Costituzione», 9 (2001), pp. 23-38

## **2002**

*Non solo un catalogo*

In *L'amministrazione pubblica nella ricerca Isap*, Milano, Giuffrè, 2002

Curatela con G. Roscio, O. Caputo; pp. VII-LII

*La forma di governo britannica fra 1689 e 1784*

«Storia Amministrazione Costituzione», 10 (2002), pp. 45-126

## **2003**

*L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'azione*

Bologna, Il Mulino, 2003

220 p.

*La monarchia costituzionale della Rivoluzione francese (1789-1792)*

«Storia Amministrazione Costituzione», 11 (2003), pp. 123-251

**2004***Regionalismo*

In *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004<sup>3</sup>, pp. 912-921

*Il federalismo post-unitario di Carlo Cattaneo*

In *Carlo Cattaneo: i temi e le sfide*, Milano, Casagrande, 2004, pp. 529-540

*L'azione federalista di Cattaneo da Milano a Napoli*

In *Cattaneo e Garibaldi. Federalismo e Mezzogiorno*, Roma, Carocci, 2004, pp. 45-62

**2005***Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*

Bologna, Il Mulino, 2005

Collezione di Testi e di Studi. Storiografia

635 p.

*Forma di Stato, forma di governo, sistema politico: le origini e gli esiti*

In *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle rivoluzioni all'età contemporanea*. Atti del Convegno internazionale, Genova 29-30 aprile 2004, Genova, Name, 2005, pp. 23-54

*Le forme di governo nel prisma delle scienze sociali*

«Storia Amministrazione Costituzione», 13 (2005), pp. 153-183

**2006***Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*

«Storia Amministrazione Costituzione», 14 (2006), pp. 249-287

**2007***Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*

Bologna, Clueb, 2007

267 p.

*I ministri nelle Costituzioni del Settecento*

In *Governo rappresentativo e dirigenze amministrative (secoli XIX-XX). Repräsentative Regierung und führende Beamte (19.-20. Jahrhundert)*, Bologna-Berlin, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2007, pp. 27-34

**2008**

*Le Costituzioni di democrazia. Testi 1689-1850*

Bologna, Il Mulino, 2008

460 p.

Profilo storiografico, pp. 9-142

**2009**

*Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*

«Amministrare», 39 (2009), n. 1, pp. 145-164

*Della Costituzione nel Settecento: nozione, concetto, idea*

«Storia Amministrazione Costituzione», 17 (2009), pp. 253-292

*Franco Demarchi, sociologo dell'amministrazione locale intermedia*

«Amministrare», 39 (2009), n. 3, pp. 367-380

*Franco Demarchi, sociologo dell'amministrazione locale intermedia*

*Franco Demarchi: contributi alla sociologia*, Trento, Trentini, 2009, pp. 97-107

**2010**

*Per una storiografia della scienza di Feliciano Benvenuti*

In Feliciano Benvenuti, *Amministrazione pubblica. Autonomie locali. Scritti degli anni dell'Isap*, Milano, Isap, 2010

Curatela; pp. 13-140

*"Rari nantes". Federalisti, regionalisti e autonomisti dall'unificazione alla Costituente*

In *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 99-143

**2011**

*Per una storiografia della scienza di Feliciano Benvenuti*

«Amministrare», 41 (2011), n 1/2, pp. 7-164

*Feliciano Benvenuti. Partecipazione e autonomie nella scienza amministrativa della repubblica*

Venezia, Marsilio, 2011

(Saggi)

158 p.

**2012**

«*Rari nantes*». *Federalisti, regionalisti e autonomisti dall'unificazione alla Costituente*  
«Storia Amministrazione Costituzione», 20 (2012), pp. 187-243

*Storia delle istituzioni politiche: nascita di una storiografia*

In Aisip, *Storia delle istituzioni politiche. Ricerca e docenza*, Soveria Mannelli,  
Rubbettino, 2012

Curatela; pp. 7-58

**2013**

*L'insulto del silenzio. Stato moderno come amministrazione*

Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013

286 p.

*I confini dello Stato moderno*

In *Lavoro, mercato, istituzioni. Scritti in onore di Gian Primo Cella*, a cura di L. Bordogna,  
R. Pedersini, G. Provasi, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 109-124

*I confini dello Stato moderno*

«Storia Amministrazione Costituzione», 21 (2013), pp. 275-294

# **Elezione, nomina, cooptazione e sorteggio: modalità di composizione dei consigli comunali in Italia dalla Rivoluzione alla Restaurazione**

Piero Aimo, Università di Pavia

## **1. Premessa**

Se c'è un argomento che è stato a lungo trascurato dalla storiografia delle istituzioni – in Italia, e non solo – questo è, senza dubbio, il suffragio amministrativo. L'interesse degli studiosi, infatti, si è concentrato, di preferenza, sulle elezioni politiche sia, in una prima fase – dopo averne tracciato il quadro normativo –, per verificarne gli esiti politico-ideologici e quantitativi (conteggio dei voti; misurazione delle percentuali; stima del tasso di astensionismo ecc.), sia, in un secondo momento, anche per meglio comprendere i meccanismi tecnici dell'espressione della volontà popolare (voto palese o segreto; iscrizione in apposite liste o registri; uso della cabina; impiego di schede pre-stampate...) e per evidenziarne gli aspetti sociali, simbolici e rituali.<sup>1</sup> Le modalità di formazione degli organi degli enti locali, e in specie di quelle che in alcuni periodi assumono forme tipicamente elettive – ancorché non pienamente democratiche –, si sono ritrovate, insomma, al margine della ricerca scientifica. La maggior quantità dei dati da reperire, la carenza di serie statistiche comparabili, la complicatezza, e varietà, della relativa disciplina giuridica (rimasta, talvolta, inapplicata) hanno ostacolato, e scoraggiato, studi e indagini in siffatto ambito. Ed è per dare un, sia pur modesto, contributo in tale direzione che si è pensato di scrivere queste brevi note, dedicate a un segmento temporale poco frequentato – se rapportato alle vicende successive – dagli storici. Si tratta, certamente, di un approccio molto specifico e settoriale<sup>2</sup> – che, oltretutto, dà per scontata una conoscenza critica del contesto politico-amministrativo generale – e, forse, di una prospettiva poco attraente ed elevata, specie quando l'investitura cala dall'alto e prescinde, in tutto o in parte, dalla volontà dei cittadini, ma comunque utile perché manca, in proposito, una visione complessiva, e sinottica, di quanto è accaduto, nel nostro Paese, dalla fine del Settecento alla prima metà dell'Ottocento. Nella stessa letteratura oggi disponibile, che, come appena accennato, è piuttosto scarsa, si segnalano inol-

---

<sup>1</sup> Su questo mutamento, recente, del paradigma storiografico in tema di elezioni e rappresentanza politica vedi, per tutti e in generale, R. Romanelli, *Electoral Systems and Social Structures. A comparative Perspective*, in R. Romanelli (ed.), *How did they become voters? The History of Franchise in Modern European Representation*, London-Boston, 1998, pp. 1 ss.

<sup>2</sup> Qui – anche per ragioni di spazio – ci si occuperà solo dei meccanismi di composizione dell'organo rappresentativo di base dell'ente comunale (il 'Consiglio', o come viene diversamente chiamato), che, peraltro, appaiono più interessanti sotto il profilo della ricostruzione storico-istituzionale. È bene precisare che, talvolta (ad esempio in epoca rivoluzionaria, tanto in Francia quanto in Italia), esiste un unico organo collegiale che amministra il Comune, assumendo dunque, allo stesso tempo, funzioni sia deliberative che attuative.

tre errori, approssimazioni e imprecisioni.<sup>3</sup> L'esiguo spazio a disposizione e l'opportunità di prendere in considerazione un arco cronologico esteso (un mezzo secolo, circa) e variegate esperienze geografiche (Nord, Centro, Sud) non consentono che una prima messa a punto della materia e costringono a far leva, soprattutto, sulla ridotta produzione storiografica esistente.<sup>4</sup> Pur con questi limiti oggettivi, il presente saggio potrà servire anche per suggerire agli studiosi di storia possibili nuovi terreni di ricerca, piste originali di lavoro, e indurre gli scienziati sociali a riflettere, con più attenzione teorica e maggior consapevolezza diacronica, sui meccanismi di copertura delle cariche (sia pubbliche che private) alternativi al classico metodo elettivo e sulle motivazioni della loro adozione. Vista l'influenza che la legislazione francese esercita sugli ordinamenti amministrativi della penisola, a partire dalla fine del secolo XVIII, si

<sup>3</sup> Preferisco non segnalare, in modo puntuale, tali sbagli o travisamenti. Il lettore attento potrà ricavarli comparando ciò che scrivo, in questo articolo, con gli altri contributi storiografici che si sono occupati dello stesso argomento. D'altro canto, condivido l'atteggiamento, critico, del grande e noto scrittore argentino che diceva, con sottile ironia e invidiabile levità: «Per quanto possa sembrare incredibile, ci sono individui scrupolosi che si dedicano alla censura delle piccole distrazioni» altrui (J.L. Borges, *Prologo*, in *Il manoscritto di Brodie*, Milano, 1999).

<sup>4</sup> Per la stesura del presente articolo mi sono avvalso, in particolare, dei seguenti lavori: G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza*, Torino, 1892; C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1900, I, pp. 1089 ss.; M. Roberti, *Milano capitale napoleonica. La formazione di uno Stato moderno 1796-1814*, 3 voll., Milano, 1946-47; A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, 3 voll., Venezia, 1962; E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria e Gli ordinamenti locali dell'Emilia-Romagna preunitaria*, entrambi in E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978, pp. 29 ss. e 96 ss.; A. Scirocco, *I corpi rappresentativi nel Mezzogiorno dal 'decennio' alla Restaurazione: il personale dei consigli provinciali*, «Quaderni storici», 1978, n. 1, pp. 102 ss.; A. De Martino, *La nascita delle Intendenze. Problemi dell'amministrazione periferica nel Regno di Napoli 1806-1815*, Napoli, 1984; M.S. Corciulo, *Amministratori e amministratori in Terra d'Otranto (1806-1815)*, Roma, 1984; P. Pezzino, *Autonomia e accentramento nell'Ottocento siciliano: il caso di Naro*, in C. Pavone e M. Salvati (a cura di), *Suffragio, rappresentanza, interessi*, Milano, 1989, pp. 15 ss.; A. Spagnoletti, *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Bologna, 1997; *L'Italia nell'età napoleonica. Atti del LVIII Congresso di storia del Risorgimento italiano*, Roma, 1997 (in particolare dei saggi di R. De Lorenzo, *L'amministrazione centrale e periferica nel Regno di Napoli*, pp. 145 ss., e di L. Antonielli, *L'amministrazione nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica. I tre momenti di un grande progetto*, pp. 193 ss.); M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, Torino, 1999; A. Signorelli, *Tra ceti e censo. Studi sulle élites urbane nella Sicilia dell'Ottocento*, Milano, 1999; M. Violardo, *Il notabilato e le amministrazioni locali*, in U. Levrà (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Roma, 1999, pp. 191 ss.; *Il rapporto centro-periferia negli Stati preunitari e nell'Italia unificata. Atti del LIX Congresso di storia del Risorgimento italiano*, Roma, 2000 (in specie degli articoli di: A. Scirocco, *Stato accentratore e articolazioni della Società nel Regno delle due Sicilie*, pp. 119 ss.; R. Folino Gallo, *Intervento*, pp. 151 ss.; A. Ara, *Il governo locale nello Stato pontificio da Consalvi a Antonelli*, pp. 169 ss.; L. Lotti, *Il Granducato di Toscana*, pp. 203 ss.); A. Pillepich, *Milano capitale napoleonica 1800-1814*, Paris, 2001; *Le Italie dei notabili: il punto della situazione*, Napoli, 2001 (soprattutto dei testi di: A. Spagnoletti, *Il notabilato di Terra di Bari tra antico regime e restaurazione*, pp. 273 ss., e M. Violardo, *Composizione sociale, impegno amministrativo, esperienza politica del notabilato piemontese da Napoleone a Carlo Alberto*, pp. 367 ss.); M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, 2002; E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma, 2007; P. Aimo, *Brevi riflessioni sul suffragio amministrativo nella Francia rivoluzionaria e napoleonica, in Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, pp. 1 ss.; A. Amato, *Note sul sistema politico-istituzionale di Principato Citeriore dalla Restaurazione alla fine degli anni cinquanta dell'Ottocento*, in L. Rossi e C. Pinto (a cura di), *La Spedizione. L'impresa di Carlo Pisacane e il Risorgimento meridionale*, Salerno, 2009. Per i testi delle Costituzioni 'giacobine' italiane si è consultato il volume A. Aqarone, M. D'Addio, G. Negri (a cura di), *Le Costituzioni italiane*, Milano, 1958.

renderà altresì necessario un rimando, essenziale e schematico, ai modelli organizzativi che si susseguono, oltralpe, nelle epoche qui considerate.

## 2. Il periodo rivoluzionario

Come è noto, il momento in cui il criterio dell'elettività per l'investitura alle cariche amministrative, a livello locale, viene introdotto pure in Italia è quello corrispondente al c.d. 'triennio giacobino'. Conformandosi, con maggiori o minori margini di autonomia e in maniera più o meno pedissequa, al testo francese dell'anno III (1795), le Costituzioni approvate dalle diverse, e quasi sempre effimere, deboli e transeunti, Repubbliche 'sorelle' riconoscono il diritto della partecipazione democratica dei cittadini alla gestione della cosa pubblica ai vari livelli istituzionali, sia costituzionali che amministrativi, in cui essa si articola. In realtà, una prima significativa rottura con gli assetti oligarchici propri delle istituzioni civiche, risalenti all'età medievale e all'antico regime, era già avvenuta, in alcune aree dinamiche del Paese, con le riforme settecentesche volute dai sovrani 'illuminati' o, quanto meno, fautori di un assolutismo razionalizzato. Sorteggio, cooptazione, democrazia (quasi) diretta e apertura delle cariche ai 'possidenti' avevano infatti caratterizzato i provvedimenti normativi assunti, nella seconda metà del secolo XVIII, in Toscana, in Piemonte e in Lombardia. Ma è solo con la travolgente ondata rivoluzionaria, diffusasi, a partire dalla Francia, a macchia d'olio in tutta Europa, che il principio elettivo fa il suo ingresso ufficiale negli organi deliberanti, centrali e locali, del nostro Paese. Ricapitoliamo, brevemente, gli elementi fondamentali del prototipo d'oltralpe. Ai c.d. 'cittadini attivi' (definiti, come tali, anche su base censitaria), convocati e organizzati in apposite assemblee elettorali, disposte su scala crescente (comunale, cantonale, dipartimentale), viene assegnato il compito di scegliere gli ufficiali comunali nei comuni con più di 5.000 abitanti, nonché gli 'agenti' e gli 'aggiunti' per quelli con popolazione inferiore a tale soglia. Gli organi collegiali comunali – in ossequio alla concezione democratica della brevità delle cariche condivisa dai rivoluzionari – si rinnovano per metà ogni anno, mentre nel caso in cui l'amministrazione municipale perda uno o più dei suoi membri – per morte, dimissioni o altri motivi – vengono nominati dei sostituti temporanei che affiancano i restanti sino al turno elettorale successivo.

Un rapido sguardo ai testi delle principali Costituzioni italiane, approvate fra il 1796 e il 1799, dimostra come tale modello, sia pure con talune differenze, anche terminologiche, venga recepito nelle carte fondamentali delle Repubbliche giacobine. Ci si riferisce, qui, soprattutto alla Repubblica cispadana, alla I e II Cisalpina, alla Repubblica romana e a quella napoletana. In tutti i casi il suffragio amministrativo (e politico) si regge sulla impalcatura, 'a piramide', delle assemblee (o 'comizi') elettorali che servono per trarre dal basso, ma per gradi e filtri successivi, il personale che andrà a ricoprire le varie cariche pubbliche. A prescindere dalla Costituzione della Repubblica cispadana, nelle altre assume un rilievo determinante la densità demografica dei comuni stessi. Se, in Francia, il limite dei 5.000 abitanti discrimina fra una elezione demandata all'assemblea cantonale e quella di competenza di singole assemblee comunali, in Italia

tale livello si attesta – probabilmente pure in ragione del numero complessivo degli enti locali e delle loro diverse dimensioni – sui 3.000 o sui 10.000 abitanti. Non diversamente dal modello di riferimento viene poi fissato il rinnovo parziale dell'amministrazione municipale (in genere, 1/2 ogni anno), anche se solo la Costituzione della I Cisalpina (analogamente a quella di Bologna – del 1796 –) attribuisce alla sorte, cioè al puro caso, il compito di individuare chi dovrà uscire da tale consesso al termine del mandato, mentre le altre Costituzioni non specificano nulla al riguardo. Soluzioni diverse vengono poi offerte nell'ipotesi in cui si renda necessario, in corso d'opera, procedere a una integrazione degli amministratori: la Costituzione cispadana opta per una 'cooptazione' da parte dei membri stessi; quella della I Cisalpina stabilisce che si faccia ricorso a coloro che, in graduatoria, hanno ricevuto più voti; quelle della II Cisalpina e della Repubblica romana affidano, invece, tale operazione direttamente all'esecutivo (Direttorio, Consolato); mentre quella napoletana parla solo di 'amministratori temporanei' ma non indica alcun metodo particolare da applicare nella fattispecie.

Pur con le difformità appena richiamate, il sistema francese viene dunque accolto – vuoi per imposizione, vuoi per adesione spontanea – in gran parte dell'Italia a livello costituzionale e, in alcuni casi, anche disciplinato e regolamentato, in maniera puntuale, dalla legislazione ordinaria. Un po' diverso da questo schema generale appare invece il meccanismo elettorale previsto dalla Costituzione di Bologna. Qui troviamo un congegno per così dire 'circolare' e che verrà replicato, per certi aspetti, anche all'epoca della I Repubblica italiana (1802). Il 'corpo' municipale (per la Città di Bologna) viene infatti scelto dal corpo legislativo (cioè dall'assemblea parlamentare) che, a sua volta, viene formato, dal basso, attraverso il già richiamato concorso delle assemblee 'popolari' poste su una diversa dimensione territoriale.

Non conviene, però, scendere ulteriormente nel dettaglio di questa normazione di rango primario che contrassegna i primi esperimenti costituzionali della penisola. La brevità cronologica e le tormentate vicende di quelle esperienze politiche, e statuali, hanno praticamente impedito una effettiva messa in opera dei nuovi ordinamenti amministrativi e non è possibile dunque avere sempre un riscontro immediato della loro applicazione pratica. Il puro dato legislativo è comunque significativo e andrebbe ulteriormente indagato, quanto meno sul piano della sua elaborazione tecnico-politica, proprio perché, come appena ricordato, è il veicolo formale attraverso il quale l'assioma della elettività delle cariche municipali – teorizzato e praticato olttralpe – viene finalmente introdotto all'interno del nostro Paese e pone fine al lunghissimo periodo nel quale alla guida delle istituzioni locali si perveniva, quasi ovunque, soprattutto grazie alla successione ereditaria, o alla designazione corporativa, o all'appartenenza a ceti privilegiati.

### **3. La stagione napoleonica**

L'avvento di Napoleone al potere, dagli esordi consolari alla stabilizzazione imperiale, si accompagna con una netta inversione di tendenza nella disciplina giuridica dei criteri di composizione degli enti locali. L'ideologia gerarchica, centralistica e autoritaria che con-

nota il nuovo regime politico non può non riverberarsi sugli apparati statali e sulle strutture amministrative. Già la Costituzione del 1799 non soltanto introduce, su suggerimento di Sièyes, le c.d. 'liste di confidenza' da utilizzare per la cernita degli amministratori dipartimentali e nazionali, ma conferisce al I Console, e solo a lui, il compito di nominare quelli comunali. L'elettività conquistata all'epoca della Rivoluzione – più precisamente, già a partire dal 1789 – viene dunque brutalmente cancellata a favore della secca designazione dall'alto. La grande legge organica del 28 piovoso a. VIII (17 febbraio 1800), a sua volta, modifica, di poco, tale normativa attribuendo la nomina dei consiglieri comunali al prefetto che, del sovrano, tramite il ministro dell'interno, è la *longa manus*, il fedele esecutore della volontà governativa che da esso continuamente promana alla velocità del 'fluido elettrico'. Una parziale correzione di questo rigido sistema di copertura delle cariche si ha poi con la Costituzione dell'anno X (1802) allorché si opera una distinzione fra i comuni che hanno di più, e quelli che hanno di meno, di 5.000 abitanti. Nella prima ipotesi la scelta prefettizia viene 'ammorbida' e, in qualche misura, condizionata, attraverso il diaframma della 'dupla' indicata dall'assemblea elettorale di cantone. In sostanza, la selezione del rappresentante dell'esecutivo deve avvenire all'interno di una rosa di nomi, che rientrino fra i 100 maggiori contribuenti del cantone stesso (o, dal 1806, della Città), in numero doppio rispetto a quello dei posti che si rendono vacanti. Il Consiglio si rinnova infatti per metà ogni 10 anni. È appena il caso di notare che questo abnorme prolungamento della 'legislatura' comunale rispondeva a una visione politica sicuramente antidemocratica proprio perché impediva, o meglio, procrastinava, il consueto, salutare e fisiologico ricambio ravvicinato dei rappresentanti dei cittadini nella conduzione del governo locale. Solo nei comuni più piccoli – ma, sul punto, permane qualche incertezza interpretativa fra gli stessi storici francesi delle istituzioni – il principio elettivo veniva preservato in quanto la volontà espressa dall'assemblea cantonale, formata da tutti gli iscritti in una 'lista di notabilità', non necessitava di alcun intervento 'gerarchico'. Un modello, quello sopra descritto, destinato a durare anche dopo la caduta di Napoleone e a influenzare, pesantemente, gli ordinamenti locali di molti Stati dell'Europa continentale, Italia compresa.

Vediamo, allora, qual è la sua ricaduta sugli assetti amministrativi che si vengono a formare presso di noi nel primo decennio dell'Ottocento. Cominciamo dal Nord e soffermiamoci, innanzitutto, sul sistema applicato nella Repubblica italiana, al cui vertice costituzionale, come risaputo, era insediato lo stesso Napoleone. E sarà proprio il Bonaparte a manifestare qualche perplessità sulla legge del 24 luglio 1802 perché un po' troppo difforme da quella vigente oltralpe.<sup>5</sup> D'altronde, il periodo repubblicano è proprio quello in cui una (relativa) autonomia progettuale riconosciuta di fatto alle élites autoctone consente loro di dar vita a istituzioni originali e non passivamente ricalcate su quelle francesi. In effetti, come si è accennato, il meccanismo di composizione dei consigli locali rispondeva a una logica 'circolare' che non trova riscontro in Francia. Spettava infatti al Consiglio dipartimentale – interamente all'inizio, e poi in rapporto ai posti vacanti – nominare i membri dei consigli dei comuni di I e II classe, che, a loro volta, predisponavano, alla bisogna, delle liste 'triple' di eleggibili. A questo movimento discendente corrispondeva un

---

<sup>5</sup> Sul punto specifico vedi Antonielli, *L'amministrazione nell'Italia*, p. 199.

moto ascensionale: i consigli dipartimentali erano infatti eletti da tali consiglieri comunali (a maggioranza assoluta e con ‘scheda segreta’) nella proporzione di 8 membri per i comuni con più di 50.000 abitanti, di 6, in quelli con più di 20.000, e di 4 in tutti gli altri.<sup>6</sup> Non è facile cogliere le ragioni che inducono il legislatore repubblicano ad adottare questa peculiare forma di nomine ‘incrociate’: nei registri delle sedute del Consiglio legislativo, nel corso delle quali il testo del progetto viene analizzato, discusso e modificato, non si trovano, purtroppo, indicazioni esplicative al riguardo.

Più fedele all’originale è, al contrario, l’ordinamento locale che entra in vigore, nel 1805, nel neo-costituito Regno italico. Secondo il decreto dell’8 giugno, la designazione dei consiglieri spetta, nei comuni di I e II classe, direttamente al re e, in quelli, di III, al prefetto. Solo l’anno successivo viene introdotto l’ormai noto meccanismo delle ‘duple’ che, tuttavia, tarderà a entrare in funzione e, in ogni caso, non vincolerà più di tanto il sovrano, il quale, a onor del vero, avrebbe potuto respingerle. Nel 1808 il principio della nomina dall’alto dei consiglieri municipali – nel caso di specie, ‘decurionali’ – si trova accolto anche nel napoleonico Regno di Napoli; nei comuni maggiori la scelta spetta al re, su ‘terne’ predisposte dall’Intendente, mentre in quelli minori essa è delegata direttamente a quest’ultimo funzionario statale. Venivano così velocemente superati i sistemi adottati appena due anni prima e che si erano basati, all’inizio (legge dell’8 agosto 1806) – e per non discostarsi troppo dalla tradizione –, sulla elezione da parte dei capi-famiglia ‘in pubblico Parlamento’ e, in un secondo momento (legge del 18 ottobre 1806), sul sorreggio entro liste preparate dall’Intendente stesso.

#### 4. L’età della Restaurazione

Il disgregarsi della poderosa impalcatura istituzionale, eretta da Napoleone nel corso di tre lustri, non comporta un abbandono del modello amministrativo, gerarchico e accentratto, che ne costituiva l’ossatura e che si era esteso, proprio su impulso dell’Imperatore e grazie alle sue conquiste militari, in molti Paesi europei. Nella stessa Francia dovranno passare altri 15 anni perché il dogma dell’elettività dei consigli comunali (e dipartimentali) venga ripristinato – rispettivamente, nel 1831 e nel 1833 – e si dovrà attendere fino al 1848 per veder finalmente comparire all’orizzonte il suffragio universale (maschile). Una sintetica rassegna degli ordinamenti locali presenti all’interno dei vari Stati italiani ricostituiti dopo il crollo dell’Impero mostra come il sistema ‘alla francese’ permanga quasi intatto nel nuovo quadro politico-costituzionale delineatosi al tempo della Restaurazione. L’investitura dall’alto, sia pure mitigata e ‘temperata’ dallo strumento blandamente partecipativo delle liste ‘limitate’ (duple; triple...), risulterà infatti prevalente. Non ci si poteva certo aspettare dai sovrani ‘restaurati’ che abbandonassero un impianto organizzativo, come quello napoleonico, che consentiva – secondo quanto già sperimentato – alle autorità statali di selezionare, sulla base di parametri di affidabilità politica e vicinanza ideologica, gli amministratori locali e di controllare da vicino le sempre irrequiete élites urbane

<sup>6</sup> È opportuno precisare che il Consiglio dipartimentale veniva nominato, per la prima volta e per metà, dal Governo; i membri così designati provvedevano quindi, a loro volta, a completare l’altra metà (vedi art. 168).

e un ceto borghese sconfitto ma non domo. Un arretramento secco allo *status quo ante* era del resto impraticabile anche se tracce delle normative pre-rivoluzionarie sugli enti locali si ritroveranno, in alcune delle nuove esperienze statuali, dando vita a una eclettica mistura fra antico e moderno, a un sostanziale compromesso fra i dettami normativi risalenti al Settecento e canoni giuridici di chiara impostazione francese. Così, nel Regno di Sardegna, si affida – per la prima volta – all’Intendente la nomina del Consiglio ordinario, cui segue poi una forma di cooptazione interna, sulla falsariga di quanto codificato nel lontano 1775. Di lì a poco, tuttavia, l’eredità napoleonica prenderà il sopravvento e al rappresentante periferico dell’amministrazione governativa toccherà, in via esclusiva, la designazione dei consiglieri ‘aggiunti’ e, dal 1826, sia pure su apposite ‘terne’, quella del Consiglio ordinario. Sarà solo alla vigilia della costituzionalizzazione del Regno (nel 1847) che la nuova legge comunale e provinciale accoglierà il principio dell’elettività dei consiglieri; principio che, a sua volta, sarà recepito, e ampliato, nella legge ‘Pinelli’ del 1848, effettivamente entrata in vigore.

Situazione non molto dissimile ritroviamo nel Lombardo-Veneto, ritornato nel frattempo in mani austriache. Intanto la legislazione ‘alla francese’ resta in vita, in via provvisoria, sino al 1816, mentre quella teresiana, incentrata sul ‘Convocato dei possessori estimati’, benché condannata a una graduale emarginazione, si applica soltanto nei comuni di III classe. Successivamente, la cernita dei consiglieri comunali spetterà, in prima battuta, ai governi e poi alla Congregazione provinciale, sulla scorta di una ‘dupla’ elaborata dal Consiglio stesso. Un meccanismo pressoché analogo regge gli ordinamenti dei c.d. ‘Ducati padani’. A Parma, a partire dal 1821, il Consiglio degli anziani viene formato dal ministro dell’interno, che deve tener conto di una lista ‘dupla’ approntata dal Consiglio medesimo. Nella vicina Modena tale funzione, sin dal 1815, è imputata al duca, che la esercita nell’ambito di una ‘tripla’ di nomi fornitagli dall’organo collegiale. Normazione, questa, che sarà, in parte, modificata nel 1856 con l’introduzione di un principio di carattere parzialmente democratico; la nomina dall’alto (da parte del ministro dell’interno o del delegato provinciale) sarà infatti compensata e circoscritta dalla presenza di ‘note’, vale a dire da un elenco di nomi (ogni consigliere ne indicava tanti quanti erano i membri da eleggere) sul quale si sarebbe poi operato lo ‘scrutinio’ definitivo, come manifestazione, cioè, di una prerogativa ancora statale.

Spostandoci di poco verso Sud ci imbattiamo, naturalmente, nel Granducato di Toscana. Anche qui, il venir meno del domino napoleonico consente il recupero, nel 1816, ma solo per il Consiglio comunale, del sorteggio, già in auge all’epoca delle riforme leopoldine di fine Settecento. Dopo la breve parentesi del 1849, in cui un Regolamento provvisorio sancisce l’elettività dei consigli municipali (prevedendo un ricorso alla nomina dall’alto unicamente nell’ipotesi dell’impossibilità di formare tali organi collegiali), nel 1853 la designazione dei consiglieri rientra nelle competenze del granduca, o del prefetto, che, a tal fine, utilizzano delle ‘terne’ di nominativi, estratte a sorte. Molto articolato e complesso è, invece, lo sviluppo legislativo che si osserva nello Stato della Chiesa dopo che esso ha riacquisito la sua sovranità e indipendenza. Nel 1816, con il provvedimento del cardinal Consalvi, alla composizione dei consigli comunali si perviene secondo il già collaudato schema della nomina dall’alto (in questo caso, da parte del Delegato pontificio) affiancata dall’integrazione ‘orizzontale’ mediante cooptazione. Dopo una

sterzata conservatrice, se non reazionaria, che, nel 1826, vede addirittura l'ingresso (parziale) del principio della ereditarietà delle cariche, nel 1831 si ritorna alla situazione preesistente. Nel 1847 viene poi approvato un ordinamento specifico per la Città di Roma, fondato sulla compresenza di designazione statale (del papa, che, dal 1850, dovrà tener conto di apposite 'duple') e surrogazione dei posti vacanti da parte dei consiglieri stessi. Infine, con l'editto del cardinal Antonelli, del 1850, sarà adottato il metodo più democratico dell'elettività, prevedendosi un collegio elettorale corrispondente al sestuplo dei consiglieri da nominare.

Ancora una volta coerente con il cessato modello francese è infine l'ordinamento amministrativo che connota il Regno delle Due Sicilie. Il decreto del 1816 (esteso poi alla Sicilia l'anno successivo) stabilisce, infatti, che i consigli decurionali, dei comuni di I e II classe, vengano designati dal re, su 'terne' di eleggibili redatte dagli intendenti, mentre per i comuni di III classe prescrive che la nomina sia effettuata direttamente da questi ultimi. Di elettività non vi è dunque traccia, nel Sud dell'Italia – a prescindere dall'effimera previsione costituzionale del 1820 –, se non nella Sicilia del primo Ottocento (Costituzione del 1812 e Regolamento del 1813), restata però, come è noto, all'infuori dell'influenza francese e, quindi, non vincolata a una adesione, forzata o consensuale che fosse, alle istituzioni costituzionali e amministrative dell'Impero.

## 5. Conclusione

Cerchiamo ora di trarre qualche osservazione finale di carattere più astratto e organico dalla panoramica legislativa che abbiamo sommariamente delineato nei paragrafi precedenti. Nel primo periodo considerato, quello rivoluzionario, tanto in Francia quanto in Italia, alla carica di consigliere si accede dunque mediante lo strumento democratico dell'elezione. Principio, questo, che patisce però qualche limitazione sia per la persistenza di un filtro censitario e di uno sbarramento di 'genere', sia perché l'eventuale reintegrazione del consesso – resasi necessaria per cause diverse – è talvolta demandata alle autorità governative. Il rinnovo parziale (ad esempio, la metà ogni anno) è invece affidato, in qualche caso, alla sorte – per quanto attiene ai membri uscenti – e, in assenza di una esplicita previsione normativa, verosimilmente ottenuto tramite un apposito turno elettorale – per quelli entranti. Con l'avvento del regime napoleonico, oltralpe e nella nostra penisola, a una prospettiva per così dire *bottom-up* se ne sostituisce un'altra, del tipo *top-down*. Il criterio, sicuramente autoritario, della nomina dall'alto prende dunque il posto dell'elezione e viene applicato pressoché a tutte le cariche amministrative dello Stato e degli enti locali. Non è difficile individuare le ragioni politiche di un simile e drastico *revirement*. La necessità di controllare da presso la classe dirigente locale, di assicurarsi, per quanto possibile, il suo consenso e sostegno – anzi, in qualche misura, di precostituirla e perimetrarla dal centro – trova nella designazione statale la soluzione più consona a tale scopo, un 'canale' selettivo efficiente e di immediata applicazione dal punto di vista pratico. Sotto un profilo 'simbolico' non può essere trascurato il fatto che la designazione, ad opera di una superiore autorità pubblica, può attribuire un'aura di

distinzione sociale a chi ne è il destinatario,<sup>7</sup> conferire un ulteriore e più formale attestato di 'notabilità' a chi si sente già partecipe di questa situazione economicamente privilegiata e culturalmente egemone. I risvolti negativi non mancano, tuttavia. La scelta del prefetto è di fatto condizionata dal tipo di informazioni, che cerca o riceve, sulla persona da nominare e tale diaframma conoscitivo rischia, talvolta, di far cadere la preferenza su soggetti inetti, incapaci, svogliati o, al contrario, troppo interessati, per possibile tornaconto individuale, ad assumere tale carica.<sup>8</sup>

La parziale correzione 'democratica' insita nel congegno delle 'duple' presenta, a sua volta, non pochi inconvenienti e vistose carenze procedurali. Per quanto concerne, in maniera specifica, il Regno Italico, un sia pure veloce sondaggio archivistico ha fatto emergere diverse disfunzioni in tal senso. Già nell'aprile del 1803 si invita il ministro dell'interno a dare «riservatamente le opportune istruzioni ai Prefetti, perché procurino, che nelle duple, che si propongono dai Consigli Amministrativi per la provvista delle Cariche Amministrative, non siano incluse Persone inabili, o che sicuramente siano per rifiutare l'Impiego, al quale fossero nominati, e perché nell'accompagnare le duple informino sulla capacità, e probità rispettiva dei Soggetti proposti».<sup>9</sup> D'altro canto, come già ricordato, questa debole forma di partecipazione popolare non pare che fosse vincolante per il sovrano, che poteva rifiutare la dupla, ordinandone «un'altra migliore» ove i soggetti indicati non meritassero la «sua confidenza», o procedere alla nomina dei consiglieri anche al di fuori della lista stessa.<sup>10</sup> Né mancavano ingerenze perché la stesura delle liste fosse politicamente orientata dall'alto: la Direzione generale dell'amministrazione dei comuni, ad esempio, nel luglio del 1811, invitava i prefetti ad adoperarsi affinché «nelle proposizioni [fatte dai comuni] siano compresi soggetti degni della confidenza del Governo, e che godono della pubblica estimazione».<sup>11</sup> La stessa formazione delle c.d. 'liste di eligibili', da parte degli intendenti, nel Sud della penisola, non è esente da irregolarità, intrighi, manovre, lotte intestine, pressioni localistiche o intromissioni clientelari.<sup>12</sup>

Negli Stati preunitari, dell'età della Restaurazione, come si è visto nel paragrafo precedente, si registra l'impiego (e persino la compresenza) di differenti modalità di composizione dei consigli comunali, anche se la nomina dall'alto, di derivazione napoleonica, risulta, sia geograficamente che cronologicamente, quella più utilizzata e diffusa. Essa è quasi sempre affiancata dalla previsione di duple, triple, terne, note che restringono, almeno teoricamente, i margini di discrezionalità delle autorità statali. La sua applicazione, come già accaduto nel periodo precedente, non scongiura il verificarsi di anomalie, di strumentalizzazioni, di errori di valutazione.<sup>13</sup> In conseguenza di speciali condizioni in-

<sup>7</sup> Vedi Scirocco, *Stato accentrato*, p. 138, che si riferisce, in particolare, ai consigli provinciali.

<sup>8</sup> Richiama alcuni di questi fenomeni, con specifico riguardo al periodo della Restaurazione piemontese, Violardo, *Il notabilato*, pp. 200 ss., e Violardo, *Composizione sociale*, p. 378. Vedi anche P. Aimo, *L'amministrazione municipale nel periodo napoleonico: il modello francese e il caso italiano*, in P. Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005, pp. 105 ss., specie p. 111.

<sup>9</sup> Archivio di Stato di Milano (ASMi), *Uffici civici*, cart. 8, f.v. n. 3116 del 27 aprile 1803.

<sup>10</sup> ASMi, *Consiglio Legislativo-Consiglio di Stato*, reg. n. 610, seduta del Consiglio di Stato del 18 novembre 1806, interventi di De Bernardi e Guicciardi, pp. 360 v., 361 e 361 v.

<sup>11</sup> ASMi, *Uffici civici*, cart. 8, Circolare n. 5861 del 2 luglio 1811.

<sup>12</sup> Cfr. De Martino, *La nascita*, pp. 239 ss. e 253 ss., e Spagnoletti, *Storia*, p. 151.

<sup>13</sup> Segnalano, ad esempio, simili 'patologie' l'*Intervento* di R. Folino Gallo, p. 157, e il saggio di Amato, *Note sul sistema*, pp. 9-10.

ternazionali o di particolari contingenze politiche, talvolta di segno democratico e progressista, il meccanismo elettivo riesce talvolta a farsi strada: è il caso della Sicilia del 1812, della Toscana del 1849, dello Stato pontificio del 1850 e, benché in una declinazione molto peculiare (l'assemblea di base è composta da tutti i 'possessori'), del Lombardo-Veneto del 1816. Non si esclude neppure il ricorso al sorteggio che, a differenza di quello disciplinato all'epoca delle riforme settecentesche e della stagione rivoluzionaria, assume adesso una coloritura tendenzialmente conservatrice: ed è l'ipotesi della Toscana (1853). Tale metodo, storicamente legato a forme di governo democratiche (si pensi solo all'antichità classica), può anche essere piegato ad altri fini; ad esempio per scombinare i giochi corporativi delle élites locali o per evitare, o quanto meno attenuare, pericolosi conflitti e aspre contese tra fazioni opposte;<sup>14</sup> insomma, per agevolare un controllo politico del centro sulla periferia e sulla classe dirigente ivi attestata.

Infine, l'ultimo esempio di cui si rinvencono applicazioni nell'arco temporale di riferimento, ancorché non si presenti mai in maniera 'pura' ma sia collegato con la nomina statale, è quello della 'cooptazione'. Si tratta, in sostanza, di una particolare tipologia di elezione che opera su un corpo elettorale ristretto e permette ai consiglieri in carica di scegliere (non necessariamente attraverso una votazione formale) i candidati ai posti che, col passare del tempo, si rendono disponibili. A quali obiettivi di politica istituzionale risponda, nei concreti casi storici esaminati, tale criterio non è facile stabilire. Utilizzando l'apporto della politologia – e, in particolare, del noto e pionieristico lavoro di Karl Loewenstein<sup>15</sup> –, potremmo sostenere che esso consente a un gruppo sociale di perpetuare la propria egemonia nelle istituzioni locali, ovvero serve per stemperare possibili contrasti interni alla élite urbana mediante un'immissione, controllata e guidata – e perciò non traumatica –, dei suoi stessi contestatori. È appena il caso di sottolineare che solo più ampie e approfondite ricerche storiche (specie di natura archivistica) sulle diverse realtà istituzionali qui evocate potranno fornire risposte credibili e documentate a tali quesiti e, più in generale, permettere di valutare nella prassi corrente il funzionamento, e i limiti, dei sistemi di formazione dei consigli comunali di cui ci siamo sinora occupati.

---

<sup>14</sup> P. Costa, *Elezioni, partecipazione, cittadinanza: un'introduzione storica*, Relazione al IX Convegno internazionale della Sise, *La cittadinanza elettorale*, Firenze, 14-15 dicembre 2006, p. 5 (vedila sul sito web della Regione Toscana, [online], URL: <<http://ius.regione.toscana.it/elezioni/Documenti/IXConvegnoSISE/Costa.pdf>>).

<sup>15</sup> Vedi K. Loewenstein, *Le forme della cooptazione*, Milano, 1990.

# Michele Amari e l'Unità d'Italia: annessione e autonomia

Giuseppe Astuto, Università di Catania

La storia nostra se è un continuo succedersi di guerre fra diverse dinastie a noi più o meno estranee, è pure un continuo riprodursi di insurrezioni più o meno felici, di conati più o meno infelici, tendenti costantemente allo scopo di scuotere il giogo straniero sotto qualsiasi titolo o denominazione esso si imponeva; insurrezioni e conati, vittorie e repressioni, le quali hanno poi sempre mostrato che se in Sicilia l'amore di libere istituzioni si ebbe un culto più o meno esteso secondo la civiltà dei tempi, esso però non spinse mai questo popolo a levare il vessillo della rivoluzione, che fu ardentemente spiegato dal bisogno prepotente della indipendenza. [...] Nessuno negherà per fermo che oggi l'Italia è il grido di unione, Vittorio Emanuele il sovrano che si proclama, la fusione il mezzo di riuscirvi. Ma se questo è il sentimento delle popolazioni, non è del pari la scintilla che ha fatto scoppiare un tale incendio. L'indipendenza da Napoli, l'odio al regime borbonico, che in ogni tempo è covato nei nostri petti, è la causa prima e remota che precipita questo torrente.<sup>1</sup>

In questo scritto pubblicato nella calda estate del 1860, subito dopo essere stato nominato ministro del governo garibaldino, Michele Amari afferma che molte volte la Sicilia ha cercato di liberarsi dal giogo straniero e che il vessillo della rivoluzione è strettamente legato al bisogno di indipendenza da Napoli. Con un'aderenza alla realtà, intravede il nuovo corso inaugurato dal Piemonte sabauda e si dichiara disposto a percorrere la strada dell'unificazione e a chiudere la partita della sua generazione con i Borbone. All'annessione, però, deve seguire un'autonomia amministrativa della Sicilia per le tradizioni storiche e per le lotte che essa ha condotto in mezzo secolo contro il regime borbonico. Amari è arrivato a queste conclusioni pratiche a seguito dei cambiamenti avvenuti in Italia e in Europa dopo il fallimento della rivoluzione del 1848. Il suo travaglio, teorico e politico, appartiene, però, alla generazione attenta al principio di nazionalità che ha occupato la letteratura politica e la riflessione storiografica nel corso della prima metà dell'Ottocento.

## 1. La formazione politica e culturale di Amari

Amari, nato a Palermo (7 luglio 1806) da una famiglia piccolo-borghese, è assunto come alunno nella segreteria di Stato presso la Luogotenenza della Sicilia nel 1820, lo stesso anno in cui scoppia l'insurrezione indipendentista palermitana contro Napoli.

Chiusasi la parentesi rivoluzionaria con la repressione borbonica, prevalgono le posizioni secessioniste del cosiddetto 'partito siciliano' che, con il contributo di alcuni intel-

---

<sup>1</sup> M. Amari, *Sulla annessione e l'autonomia. Poche parole di un siciliano*, Palermo, 1860, ristampato da M.S. Ganci, *Storia antologica della autonomia siciliana*, vol. II, Palermo, 1980, pp. 47 e 49.

lettuali (il principale è Domenico Scinà), contribuisce a costruire il mito della ‘nazione siciliana’. Il giovane Amari, dopo l’arresto del padre affiliato alla Carboneria e la sua condanna all’ergastolo per la partecipazione alle congiure, è attratto dall’acceso democratico e dal sicilianismo.<sup>2</sup>

Risale a questo periodo la sua formazione intellettuale che si alimenta della lettura dei grandi storici europei e della letteratura romantica. Tramite gli studi di Scott, Hume, Robertson e Gibbon, Amari arricchisce il suo razionalismo ereditato dalla precedente generazione rivoluzionaria e matura l’interesse per la storia intesa come strumento di valutazione della consuetudine e del costume. Leonardo Vigo, che in quel periodo lavora nell’amministrazione regia, e Domenico Scinà, già suo maestro di fisica all’Università, memorialista e storico della cultura siciliana, nel 1834 gli offrono l’opportunità di cimentarsi con la ricerca storica.<sup>3</sup> Sono costoro a suggerire l’argomento, invitandolo a replicare a Giuseppe Del Re.

Nel suo recente volume questo studioso, appartenente al filone liberale napoletano, ha sostenuto l’unità del Regno normanno-svevo poiché Ruggero II nel 1130 aveva preso il titolo di re di Puglia, di Calabria e di Sicilia.<sup>4</sup> La tesi, che implica un’originaria unione della Sicilia con il Regno continentale, ha avuto grandi consensi a Napoli fino a diventare la posizione ufficiale del governo borbonico, impegnato in quel periodo a portare avanti una politica di centralizzazione e di assimilazione delle leggi e delle pratiche di governo del periodo francese. Per il ‘partito siciliano’ è difficile tollerare questa ricostruzione storica, che fa dell’isola e della parte continentale del Regno una realtà unitaria sin dall’epoca normanna. Nella contesa ‘dottrinaria’ Amari diventa sostenitore del diritto storico della Sicilia all’indipendenza perché, in base ai documenti, i monarchi normanni si chiamavano «rex Siciliae, ducatus Apuliae et principatus Capuae».<sup>5</sup> Lo scritto documenta la perizia dello scrittore, ma l’impegno politico sovrabbonda sulla ricostruzione storica.

Scelta la via della ricerca, nell’aprile del 1834 Amari inizia la storia delle rivoluzioni del 1812 e del 1820. Già dopo il 1820 ha raccolto gli atti della Giunta provvisoria, che in quell’anno è stata alla testa dell’insurrezione palermitana, con l’obiettivo di scrivere una storia di quelle vicende e di inserirle in un quadro storico di più lungo respiro. Nel giro di pochi mesi stende una prima narrazione delle vicende siciliane dalla metà del Settecento al 1820, utilizzando principalmente le memorie di uomini dell’aristocrazia liberale del 1812 e le testimonianze di autorevoli superstiti. Ma sono le letture di Voltaire e degli storici inglesi ad indirizzarlo nello studio delle istituzioni, delle leggi civili, delle condizioni economiche, sulle quali raccoglie ampi materiali. Nello scorcio del 1835 Amari, però, abbandona la stesura senza aver elaborato uno schema aderente o un titolo rispondente, per-

<sup>2</sup> Cfr. R. Romeo, *Michele Amari*, in R. Romeo, *Mezzogiorno e Sicilia nel Risorgimento*, Napoli, 1963, pp. 159 ss.; G. Giarrizzo, *La Sicilia moderna dal Vespro al nostro tempo*, Firenze, 2004, pp. 100-101 e I. Peri, *Michele Amari*, Napoli, 1976, pp. 31 ss.

<sup>3</sup> M.S. Ganci, *Michele Amari dall’indipendentismo all’unitarismo*, «Archivio storico siciliano», s. IV, 16 (1990), pp. 77-78.

<sup>4</sup> G. Del Re, *Descrizione topografica, fisica, economica, politica, de’ reali domini al di qua del Faro del regno delle due Sicilie*, Napoli, 1830.

<sup>5</sup> M. Amari, *Osservazioni intorno una opinione del signor Del Re espressa nella descrizione topografica, economica, politica de’ reali domini al di qua del Faro del regno delle Due Sicilie*, «Effemeridi scientifiche e letterarie per la Sicilia», t. XII (1834), n. 35, p. 231. Cfr. anche A. Spagnoletti, *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Bologna, 1997, pp. 99 ss.

ché *Studii su la storia di Sicilia della metà del XVIII secolo al 1820* sarà dato dall'autore solo nel 1888, poco prima della morte.<sup>6</sup>

Lo storico, mosso prevalentemente da un acceso e radicale sicilianismo, si accorge che il racconto di quelle vicende non potrebbe alimentare le tendenze rivoluzionarie. La fallita insurrezione del 1820, la modesta statura dei protagonisti e la fiacchezza delle passioni politiche lo spingono a ricercare e a trovare nel passato più lontano lo spirito rivoluzionario dei veri siciliani, pieni di energia e dal carattere fiero. Ad Amari sembra giunto il momento di «gridare la rivoluzione senza che il vietasse la censura»,<sup>7</sup> dietro lo stimolo, probabilmente, del *Giovanni da Procida* di Niccolini. I riferimenti letterari della sua formazione e l'esempio di Manzoni, d'Azeglio, Guerrazzi gli fanno balenare l'idea di un romanzo storico, che dovrebbe avere al centro il protagonista del Vespro siciliano.

Amari, accortosi subito di non avere gli strumenti per opere di immaginazione, alla metà degli anni Trenta inizia la ricostruzione storica, che deve interrompere nel 1837 per l'esplosione del colera.

Di fronte ai disordini e all'emergenza sanitaria prevale in Amari il dovere primo della salvezza dell'ordine civile. Passata la fase dell'emergenza, il funzionario ministeriale in luogo del riconoscimento per il servizio prestato è colpito dalla nuova legge del 30 ottobre 1837. Con l'intento di 'punire' l'isola il governo borbonico ha avviato un nuovo impulso centralizzatore, sopprimendo il ministero di Sicilia a Napoli e stabilendo la promiscuità degli impieghi tra napoletani e siciliani, un provvedimento che comporta il trasferimento dei funzionari siciliani nella parte continentale e viceversa.<sup>8</sup> Pertanto Amari, con decreto del 9 marzo 1838, è inviato a Napoli presso il ministero di Grazia e Giustizia. Si tratta di un duro colpo per l'uomo cresciuto nel culto «della patria, [...] delle tombe e delle memorie del Paese».<sup>9</sup> Quel soggiorno giova alla preparazione dell'opera che Amari ha intrapreso, consentendogli di consultare molti documenti conservati nell'Archivio di Napoli. Nello stesso tempo, entrato in contatto con il comitato liberale napoletano di cui fanno parte i siciliani Giovanni Raffaele e il marchese Giuseppe Ruffo, lo storico scrive il *Catechismo politico siciliano*.<sup>10</sup>

Con brevi ed efficaci formule emerge una piattaforma politica che affianca all'indipendenza della Sicilia da Napoli un'apertura verso soluzioni istituzionali di tipo federalista. A chi si oppone, obiettando l'inadeguatezza di una piccola isola come realtà statale, il *Catechismo* rammenta che la logica degli equilibri europei garantisce l'indipendenza delle piccole nazioni. L'esigenza indipendentista è motivata dalla penalizzazione in termini economici, ma anche di crescita civile, derivante dall'unione con Napoli.

<sup>6</sup> Di recente Amelia Crisantino ha pubblicato questa opera con una puntuale ricostruzione critica. Cfr. M. Amari, *Studii su la storia di Sicilia della metà del XVIII secolo al 1820*, a cura di A. Crisantino, «Quaderni Mediterranea, ricerche storiche», n. 15, Palermo 2010, e A. Crisantino, *Introduzione agli «Studii su la storia di Sicilia della metà del XVIII secolo al 1820» di Michele Amari*, «Quaderni Mediterranea, ricerche storiche», n. 14, Palermo, 2010.

<sup>7</sup> M. Amari, *La Guerra del Vespro siciliano*, pref. alla IV edizione, Firenze, 1851, p. XXVI.

<sup>8</sup> Cfr. M. Meriggi, *Società, istituzioni e classi dirigenti*, in *Storia d'Italia: I. Le premesse dell'Unità. Dalla fine del Settecento al 1861*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, 1994, pp. 145-146; E. Iachello, *La politica delle calamità. Terremoto e colera nella Sicilia borbonica*, Catania 2000 e M. Grillo, *L'isola al bivio. Cultura e politica nella Sicilia borbonica (1820-1840)*, Catania, 2000, pp. 263 ss.

<sup>9</sup> A. D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. I, Torino 1896, p. 29, Tommaso Gargallo ad Amari, Palermo, 14 febbraio 1838.

<sup>10</sup> *Catechismo politico siciliano*, in *Ristampa delle proteste, avvisi ed opuscoli clandestinamente pubblicati pria del 12 gennaio 1848*, Palermo, 1848, pp. XLIII ss.

Quanto alla forma di governo Amari si richiama alla Costituzione del 1812 che va profondamente emendata. Ritenendo impossibile la fusione per l'esistenza di molti sistemi separati, egli propone la formazione di una federazione all'interno della quale «ciascuno Stato avrebbe per sé indipendente ogni parte di governo fuorché il diritto della guerra e della pace ed i trattati politici».<sup>11</sup> Queste idee confluiranno nel programma politico e nell'esperienza costituzionale quarantottesca, prefigurata nel testo, per molti versi, anche nei dettagli istituzionali e procedurali. Intanto, nel settembre 1840 Amari ottiene la concessione di ritornare in Sicilia. Può ora completare l'opera del Vespro pubblicata con il titolo anodino *Un periodo delle istorie siciliane del secolo XIII* (Palermo 1842). Il successo della prima edizione è superiore alle attese, non solo in Sicilia ma anche in Italia.<sup>12</sup>

## 2. La guerra del Vespro siciliano

Amari, prendendo le mosse dalle vicende del Regno dopo la morte di Federico II, esamina la «mala signoria» angioina, la crescita del sentimento siciliano contro l'oppressore, l'esplosione della rivolta popolare, la fondazione della «Communitas Siciliae» e la lotta, per quasi vent'anni, contro Roma e Carlo I d'Angiò. Le novità più importanti sono rappresentate dalla negazione della congiura di Giovanni da Procida, ridotta al rango di tardiva leggenda, e dal carattere popolare e non aristocratico del regime adottato dopo l'insurrezione. Si è discusso e si discute sulla validità dei risultati della ricerca amariana, in particolare si sono contestati il ridimensionamento della congiura e l'esaltazione della partecipazione popolare. Ammessi anche questi argomenti, emergono come dati acquisiti dalla storiografia i tratti peculiari della rivolta avvenuta senza l'intervento aragonese e la piena autonomia del regime politico adottato dai Siciliani dopo il Vespro.<sup>13</sup>

L'opera dell'Amari riflette l'atmosfera culturale del romanticismo che vede nel Medioevo il crogiolo delle moderne nazioni europee. Nel fondo agisce un'idea di 'popolo' che, da una parte, ci porta alla grande Rivoluzione e al suo ingresso sulla scena politica e, dall'altra, trova la sua personificazione nel sentimento romantico della nazione.<sup>14</sup> Amari ripete su scala siciliana la stessa operazione compiuta da altri intellettuali italiani, ma insiste sugli antichi diritti della Sicilia instaurati dalla guerra del Vespro. Proprio in tale periodo si forma uno statuto politico volto a restringere l'autorità regia tramite l'intervento delle forze popolari, che si organizzano nella federazione dei municipi siciliani e ottengono poi un ampliamento delle loro franchigie nello Stato monarchico. Questa tradizione si sarebbe mantenuta nei secoli successivi: dal tempo dell'anarchia feudale sino al dominio

<sup>11</sup> *Catechismo politico siciliano*, p. LII.

<sup>12</sup> M. Amari, *Il mio terzo esilio*, in *Diari e appunti autobiografici inediti*, a cura di C. Castiglione Trovato, Napoli, 1981, p. 118.

<sup>13</sup> Cfr. F. Giunta, *Amari medievista*, «Archivio storico siciliano», s. IV, 16 (1990), pp. 65-72 e A. Baviera Albanese, *Benedetto Croce e Vittorio Emanuele Orlando: al di qua e al di là del Faro*, «Archivio storico siciliano», s. IV, 16 (1990), pp. 43-56.

<sup>14</sup> «Il Vespro – scrive lo storico nella prefazione alla seconda edizione – è prodotto dell'indole del sicilian popolo [...] della quale ognuno può vedere i lineamenti nella generazione che vive» (M. Amari, *La Guerra del Vespro siciliano*, pref. alla II edizione, Parigi, 1843, p. XXII). Cfr. anche A. Banti, *La nazione del Risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Torino, 2000, pp. 33 ss.; L. Mascilli Migliorini, *Il mito dell'eroe*, Napoli, 2003 (I ed., 1984), pp. 19 ss.

degli Aragonesi, per conservarsi anche sotto la monarchia dei Borbone, che non aveva mai messo in discussione le libertà politiche dell'isola.<sup>15</sup>

Amari, con questa impostazione, mette la storiografia siciliana in grado di rivendicare il diritto dell'isola all'autonomia, un diritto nato dalla rivoluzione del 1282 e sempre negato dalla storiografia napoletana. In tale quadro il dramma degli oppressi è inserito in quello della storia universale, vista pessimisticamente quale corso governato da una fatale necessità e rotto solo di rado da grandi prove della virtù umana. La drammatica lotta di virtù e destino, individuata nella tragedia del Vespro, è l'unica che meriti la considerazione dello storico. «La dura necessità – scrive Amari – piango che aveva spinto la Sicilia agli estremi; insanguinata con i supplizi, consunta dalla fame, calpestate e ingiuriata nelle cose più care».<sup>16</sup>

Apparso nel 1842, il testo di Amari si presenta come un manifesto contro gli stranieri. Dietro il trasparente velo del racconto, il lettore può agevolmente riconoscere Ferdinando II sotto le vesti di Carlo I d'Angiò, come al di sotto del remoto regime angioino il presente regime borbonico. Pertanto, il governo napoletano, e personalmente il marchese Del Carretto, giudica l'opera «dannabile per ogni verso, come quella che contiene massime antipolitiche ed erronee».<sup>17</sup> Sospeso dall'ufficio e inviato a Napoli a giustificarsi, Amari si sottrae e cerca scampo a Parigi. La *Guerra del Vespro siciliano* diventa la bandiera di una nuova generazione che esalta l'indipendenza siciliana e interpreta quegli eventi come una manifestazione di libera volontà popolare.

Si tratta di una nuova cultura ostile sia alla logica latomica del carbonarismo, insensibile alle trasformazioni in senso costituzionale del sistema franco-murattiano, sia alle posizioni conservatrici di parte sicilianista. La valenza politica è netta: i democratici devono fare appello al popolo contro il despotismo e contro la diplomazia dei Congressi europei per attuare l'indipendenza dell'isola e per affermare lo spirito di nazione, le libertà locali e un nuovo costituzionalismo. Con queste proposte la nuova generazione romantica e patriottica, alla quale Amari appartiene, rilancia il sicilianismo democratico, togliendo spazi al costituzionalismo aristocratico.<sup>18</sup>

### 3. Tra indipendentismo e federalismo

Amari, ormai diventato famoso, a Parigi entra in relazione con Dumas, Thiers, Thierry, Michelet e con il meglio dell'emigrazione italiana. Nel nuovo contesto europeo si precisano le sue posizioni storiografiche che gli consentiranno, con lo studio anche dell'arabo, di approfondire la storia siciliana nell'età precedente alla conquista normanna. In tali lavori lo storico porterà la medesima ispirazione che già lo ha fatto rivolgere al Vespro: capire il contributo all'incremento della civiltà moderna e al trionfo della ragione contro il

---

<sup>15</sup> A. Crisantino, *Introduzione agli «Studi su la storia di Sicilia della metà del XVIII secolo al 1820» di Michele Amari*, presentazione di A. De Francesco, p. 6.

<sup>16</sup> Amari, *La Guerra del Vespro siciliano*, p. 58.

<sup>17</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. I, p. 57, Filippo Gargallo Grimaldi ad Amari, Napoli, 8 settembre 1842.

<sup>18</sup> A. De Francesco, *Municipalismo e Stato unitario nel giovane Crispi*, «Storia Amministrazione Costituzione», 4 (1996), pp. 39-49.

pregiudizio clericale, e anche all'innalzamento dell'Italia fra le nazioni civili del mondo contemporaneo.

Frattanto, lo storico comincia a guardare all'Italia. Contro l'accusa di municipalismo egli scrive che «la Sicilia deve amare le sue libertà e la sua forma rappresentativa, esistente perfettamente in diritto, finché l'Italia non prenda altra forma di governo».<sup>19</sup> Quale può essere questa forma di governo? Amari, che è entrato in contatto con Mazzini e sta maturando una crescente simpatia per Gioberti, prospetta una soluzione del problema siciliano nell'ambito di un generale rivolgimento della penisola.<sup>20</sup> Nel 1846 scrive l'introduzione all'edizione dell'inedito *Saggio storico e politico sulla Costituzione del Regno di Sicilia* di Niccolò Palmeri (Losanna 1847) per «dare un'altra spinta al movimento, che deve ormai avvicinare la Sicilia all'Italia, a profitto di tutta la nostra nazione italiana».<sup>21</sup>

Apparentemente il discorso politico di Palmeri è differente da quello di Amari. Il primo ha visto nell'epoca normanna la nascita del diritto pubblico siciliano e l'affermazione della funzione legislativa del Parlamento, una funzione che, tra traversie e sofferenze, non è mai venuta meno neanche durante il dominio spagnolo e con la perdita dell'indipendenza dell'isola.<sup>22</sup> Amari ormai guarda all'Italia, ma avverte l'esigenza di un collegamento con la pianta separatista, trovando nelle pagine di Palmeri una forte accusa alla politica accentratrice portata avanti dalla monarchia borbonica, che ha intaccato le libertà locali, viste come la cellula del democratismo e non la roccaforte del privilegio di ceto. Così mentre Palmeri ha dedicato la *Storia costituzionale di Sicilia* al Parlamento inglese come protesta contro l'abbandono della causa siciliana da parte dei ministri britannici, Amari la indirizza «a quell'altro Parlamento, senza tetto sì, senza nomi, senza Statuti, che, dalle Alpi alla punta del Lilibeo, comincia ormai a deliberare sulle proprie faccende»,<sup>23</sup> vale a dire al popolo italiano.

Già nella *Guerra del Vespro*, Amari ha dedicato lunghe pagine al formarsi del sentimento di «nazione latina», ma ora nell'introduzione lo storico dà una sintesi vigorosa e incisiva del programma federalista. Accanto alle ragioni politiche e ideali della indipendenza, mette in luce la convenienza, ai fini del buon successo della causa comune, che la Sicilia entri a far parte della federazione italiana come Stato autonomo, ammettendo la possibilità di un'unione con Napoli «in stretta federazione, anche sotto un sol principe», come la Svezia e la Norvegia.<sup>24</sup> Questo orientamento documenta l'avvicinamento dei patrioti napoletani e siciliani e l'impegno di questi ultimi ad entrare nella federazione italiana (la prova è data dal moto di Messina del 1847 durante il quale gli insorti adottano il tricolore al posto dell'antica Trinacria). Il 12 gennaio sarà Palermo a sollevarsi.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. I, p. 102, Amari ad Antonio Panizzi, Parigi, 5 maggio 1843.

<sup>20</sup> B. Marcolongo, *Le idee politiche di Michele Amari*, «Archivio storico siciliano», 36 (1911), pp. 203-204.

<sup>21</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. I, p. 194, Amari a Giovanni Arrivabene, Parigi, 7 agosto 1846.

<sup>22</sup> Cfr. C. Laudani, *L'appello dei Siciliani alla nazione inglese. Costituzione e costituzionalismo in Sicilia*, Acireale-Roma 2011; G. Giarrizzo, *Note su Palmieri, Amari e il Vespro*, «Archivio storico per la Sicilia orientale», 69 (1973), f. II, pp. 355-359.

<sup>23</sup> M. Amari, *Introduzione* a N. Palmeri, *Saggio storico e politico sulla Costituzione del Regno di Sicilia*, introd. di E. Sciacca, Palermo, 1972, p. VIII.

<sup>24</sup> Amari, *Introduzione*, p. XLIX.

<sup>25</sup> G. Cingari, *Gli ultimi Borboni. Dalla Restaurazione all'Unità*, in *Storia della Sicilia*, vol. VIII, Napoli, 1977, pp. 46-48.

#### 4. Amari e la rivoluzione del 1848

Esule a Parigi, Amari ha salutato con entusiasmo gli eventi paragonandoli alle gesta del Vespro. Redatto e pubblicato l'opuscolo *Quelques observations sur le droit public de la Sicile* (Paris 1848), nel quale afferma il diritto storico dell'isola alla Costituzione e a fissare i termini della sua unione con Napoli, rientra precipitosamente a Palermo dove giunge il 3 marzo. Dopo l'elezione a deputato della Camera dei Comuni, lo storico diventa ministro delle Finanze. In una situazione di enormi difficoltà, deve far fronte al disordine amministrativo dilagante e alla riluttanza del governo provvisorio a servirsi di mezzi coattivi per la riscossione delle imposte.

Per lo studioso si tratta di una dura esperienza, sulla quale egli stesso scriverà di aver sciupato molta della sua popolarità, non essendo riuscito a far approvare nessun provvedimento utile al riordino delle finanze.<sup>26</sup>

In questi mesi, nonostante la rottura del fronte unico patriottico, si realizzano alcuni punti della rivoluzione. Troncata ogni possibilità di accordo con Napoli, il Parlamento decreta nell'aprile la decadenza della dinastia borbonica. Si decide, però, di mantenere la forma monarchica, ma la designazione del nuovo sovrano è rinviata in attesa della riforma della Costituzione, alla cui elaborazione sta provvedendo una commissione di quattordici membri.

Il testo, approvato dalle due Camere, si stacca abbastanza nettamente dalle Carte concesse. Garantita l'indipendenza siciliana e regolata la successione, la potestà regia è ridotta al minimo con la privazione di attributi essenziali in materia di veto legislativo, di scioglimento delle Camere e di controllo della Guardia nazionale. Diventano elettori tutti i cittadini maggiorenni, che sanno leggere e scrivere. Le Camere sono due, entrambe elettive, ma per il Senato sono eleggibili solo i cittadini di almeno trentacinque anni che abbiano particolari requisiti di esperienza politica, di cultura o di censo. Il 10 luglio, approvata la nuova Costituzione, è eletto re il figlio secondogenito di Carlo Alberto, Ferdinando, duca di Genova, con il nome di Alberto I Amedeo.<sup>27</sup>

Il governo, che ha riposto eccessiva fiducia nell'aiuto anglo-francese e nella simpatia degli altri Stati italiani, ottiene scarsi risultati sia sul piano interno sia su quello diplomatico e militare. In sei mesi di vita rivoluzionaria, la Sicilia indipendente si dimostra incapace di organizzare un esercito e di mantenere l'ordine pubblico. Particolarmente difficile si presenta la situazione finanziaria, che provoca un aspro dibattito tra moderati e democratici sui provvedimenti da adottare.

Il 13 agosto, indebolito dalle censure e dalle fratture esistenti in seno alla classe dirigente, il governo guidato da Mariano Stabile si dimette. Ruggero Settimo procede quindi alla formazione di un nuovo ministero presieduto dal marchese Vincenzo Fardella di Torrearsa, con Filippo Cordova alle Finanze, Giuseppe La Farina alla Guerra, Vito d'Ondes Reggio all'Interno ed Emanuele Viola ai Lavori Pubblici e all'Istruzione.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> A. La Pegna, *La rivoluzione siciliana del 1848 in alcune lettere inedite di M. Amari*, Napoli, 1937, p. 49, Amari a Michele Friddani, Palermo, 21 aprile 1848.

<sup>27</sup> Cfr. E. Pelleriti, *1812-1848 la Sicilia fra due costituzioni*, Milano, 2000; F. Brancato, *L'Assemblea siciliana del 1848-49*, Firenze, 1945; C. Spellanzon, *Le discussioni del general Parlamento di Palermo per la formazione dello Statuto costituzionale del Regno di Sicilia*, in *Il Centenario del Parlamento*, 8 maggio 1848 – 8 maggio 1849, Roma, 1948, pp. 38 ss.

<sup>28</sup> Cingari, *Gli ultimi Borboni. Dalla Restaurazione all'Unità*, pp. 57 ss.

Il nuovo ministro degli Esteri Torrearesa invia Amari a Parigi e a Londra (31 agosto 1848) per sostenere da queste potenze il riconoscimento del governo siciliano e l'appoggio all'elezione del duca di Genova, o di altro principe, a re di Sicilia. La missione, però, urta contro ostacoli insormontabili dopo la caduta di Messina ai primi di settembre, che ha mostrato la debolezza del governo provvisorio. Amari, tuttavia, persevera nel suo impegno patriottico con nuovi opuscoli e articoli sui giornali francesi e inglesi, mentre si adopera per l'acquisto di armi e di naviglio da inviare alle forze siciliane.<sup>29</sup> Frattanto, Ferdinando II, passato alla riscossa, agli inizi di settembre del 1848 invia sullo Stretto una truppa di 16 mila uomini al comando del generale Carlo Filangieri di Satriano. Di fronte all'offensiva napoletana, Amari accorre di nuovo in Sicilia, sperando di partecipare alla lotta. Battuto l'esercito siciliano a Catania, il nemico ormai si avvicina alla capitale dove prevale la volontà di cessare la lotta. Amari e gli altri sostenitori della resistenza fino all'ultimo si scontrano con i benpensanti e reazionari mascherati che, con l'appoggio della Guardia nazionale, si orientano per la resa.<sup>30</sup>

Per lo storico si apre di nuovo la via dell'esilio. Terribile è il suo dolore quando apprende che il 29 aprile il popolo palermitano ha ripreso le armi senza capi, in un ultimo tentativo di resistenza. Teme di essere stato, sia pure senza colpa, «disertore», parola, scriverà, «che mi suona come la tromba del giudizio agli orecchi di un credente».<sup>31</sup> Rimprovera a se stesso e ai patrioti di non aver avuto in quei giorni decisivi il coraggio di fare appello allo spirito combattivo del popolo palermitano. «Vi confesso – scriverà ad Arrivabene – che ci mancò il coraggio di fare una guerra civile [...]. La parte di capo di una moltitudine, alla quale non so quanti brutti nomi non si sarebbero dati, mi fece paura quando io non vedevo la probabilità di un esito felice».<sup>32</sup> Lo studioso del Vespro, che ha esaltato l'insurrezione popolare, ora è disarmato.

Deve piegarsi per mancanza di una prospettiva e per paura di una guerra civile. Emerge la contraddizione della sua visione: da un lato, l'ideologia democratica e rivoluzionaria che idoleggia il popolo, e dall'altro, la consapevolezza o la paura di non riuscire a controllarlo, specie in Sicilia dove l'arretratezza può far degenerare il movimento in anarchia. D'altra parte – come ha scritto Romeo –, nessun esponente democratico osa mettersi alla testa del popolo «dando così una nuova prova della loro mentalità fondamentalmente borghese».<sup>33</sup> Aristocratici o borghesi, costoro conoscono il pericolo che corrono di fronte alla mobilitazione dei facinorosi.

## 5. Verso l'unitarismo: annessione e autonomia

La dura esperienza quarantottesca e il monito lanciato dagli ultimi difensori in Sicilia, a Roma e a Venezia spingono Amari a rivedere il suo progetto politico. Si convince ormai che l'ondata rivoluzionaria in Europa si deve svolgere senza compromessi con il passato

<sup>29</sup> Romeo, *Michele Amari*, pp. 177-178.

<sup>30</sup> Crisantino, *Introduzione agli «Studi su la storia di Sicilia della metà del XVIII secolo al 1820»*, pp. 288 ss.

<sup>31</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. I, p. 571, Amari a Mariano Stabile, Parigi, 14 maggio 1849.

<sup>32</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. I, p. 582, Amari a Giovanni Arrivabene, Parigi, 6 agosto 1849.

<sup>33</sup> Romeo, *Il Risorgimento in Sicilia*, pp. 321-322. Cfr. anche S. Lupo, *Regione e nazione nel «Risorgimento in Sicilia»*, «Storica», 8 (2002), n. 24, pp. 7-30.

e che per l'Italia ciò significa unitarismo democratico al di là dei particolarismi regionali, e anzitutto di quello siciliano. Nell'acquisita persuasione che non c'è più margine per il principio di autorità rappresentato dalle monarchie, sia pure costituzionali, Amari si avvicina al mazzinianesimo e contribuisce alla sua diffusione con la redazione di vari scritti destinati a circolare clandestinamente. Il più importante è il Manifesto dell'associazione generale italiana, il Comitato siciliano, nel quale lo storico, esaminata la questione se l'Italia debba essere uno Stato unitario o una federazione, risponde che la decisione è demandata all'Assemblea costituente composta dai rappresentanti di tutti i popoli italiani. La sua propensione è verso forme federative, che ha espresso in maniera cauta nel 1847 al momento della pubblicazione del saggio di Palmeri. Ora vi ritorna con il conforto e la conoscenza meno superficiale delle vicende della Federazione americana. Nella introduzione, compilata nel 1854, all'edizione della Storia della guerra dell'indipendenza degli Stati Uniti d'America di Carlo Botta (Firenze 1856), Amari vede nel repubblicanesimo federalista il nuovo sbocco del problema siciliano.<sup>34</sup>

Frustrato dalla disavventura del 1848-49, Amari vuole chiudere la sua battaglia politica contro i Borbone di Napoli. Meglio se questa fosse finita con il binomio Italia e Repubblica, dopo la parentesi Sicilia e Costituzione. Se gli eventi avessero dimostrato, come dimostreranno, la possibilità della distruzione del regime borbonico con un assetto monarchico, egli sarebbe stato disponibile. Dotato di senso pragmatico, Amari negli anni successivi abbandona l'utopismo dottrinario e aderisce alla prospettiva unitaria sotto la guida di Cavour per realizzare «una patria che si è allargata di confini».<sup>35</sup>

Negli *Appunti autobiografici* Amari fa risalire la svolta al 1858, dopo aver conosciuto «le disposizioni dei popoli e i preparamenti del Piemonte».<sup>36</sup> Sempre in questo anno Alessandro D'Ancona assume il patrocinio per la sua sistemazione a Torino con l'assegnazione di un insegnamento universitario. Agli inizi del 1859 la Società ligure di Storia patria a Genova nomina l'esule siciliano socio onorario. In questa città si trova l'altro Michele Amari, il conte di S. Adriano, vicino al circolo di Cavour e alla Corte, che da qualche tempo ha infittito la corrispondenza con il suo omonimo. Ambedue ormai si trovano sulle stesse posizioni: unità e forti autonomie per la Sicilia.<sup>37</sup> Nel maggio lo storico ottiene dal governo provvisorio di Toscana la cattedra di Lingua e Storia araba all'Università di Pisa e nel dicembre il trasferimento all'Istituto di studi superiori e di perfezionamento di Firenze.

Nonostante gli ammonimenti dei moderati di non iniziare alcun movimento, il 4 aprile scoppia a Palermo l'insurrezione della Gancia. Intanto a Genova, a Pisa e a Firenze si costituiscono dei comitati per aiutare il movimento insurrezionale. Di quello fiorentino Amari è segretario e cassiere, accettando la linea unitaria di La Farina ma non rompendo con il fronte degli autonomisti siciliani.

Il 13 giugno, da Firenze, lo storico comunica al conte Amari la decisione di partire per la Sicilia e l'atteggiamento duttile sul problema delle autonomie: «Una volta in Sici-

<sup>34</sup> G. Astuto, *Garibaldi e la rivoluzione del 1860. Il Piemonte costituzionale, la crisi del Regno delle Due Sicilie e la spedizione dei Mille*, Acireale-Roma, 2011, pp. 39 ss.

<sup>35</sup> G. Grassi Bertazzi, *Vita intima. Lettere inedite di Leonardo Vigo e di alcuni illustri suoi contemporanei*, Catania, 1896, p. 162, Amari a Vigo, Parigi, 3 maggio 1856.

<sup>36</sup> Amari, *Diari e appunti autobiografici inediti*, p. 179.

<sup>37</sup> S.F. Romano, *Amari Michele, conte di S. Adriano*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. III, Roma, 1961, pp. 636-637.

lia, – scrive – dirò il parer mio, che tu sai: annessione al Piemonte; le franchigie municipali simili alla vantata autonomia toscana mi premono poco, ma non le respingo al tutto, perché voglio l'Italia una, ma senza amministrazione accentrata».<sup>38</sup>

La lettera s'incontra con l'altra del cugino Amari che lo invita a recarsi a Torino, ove il ministro Farini desidera vederlo e presentarlo a Cavour (presso il quale egli stesso ritiene di avere ascolto).<sup>39</sup> Il conte durante l'incontro avanza la proposta di convocare il Parlamento siciliano, perché lo ritiene uno strumento conforme alla legalità e ben accetto all'Inghilterra, ma lo storico paventa i pericoli di questa iniziativa, sostenendo l'annessione per plebiscito, «non immediata come procacciava la Società nazionale», ma dopo lo sbarco di Garibaldi in Calabria.<sup>40</sup> Cavour, con molta probabilità, lo avrà incoraggiato a impegnarsi per l'esecuzione di questo progetto. Da qui deriva l'abbandono del proposito che si è ripromesso di non coprire cariche pubbliche («Gli attori buoni o cattivi del 1848 non debbono tornare in su la scena se non chiamati»).<sup>41</sup> Il 10 luglio, dopo l'espulsione di La Farina e le dimissioni del governo, Garibaldi lo invita ad assumere la guida di un ministero. Di fronte al suo rifiuto e di altri rappresentanti, il dittatore «disse loro apertamente che avrebbe composto un ministero coi suoi ufficiali di Stato maggiore». <sup>42</sup> Piegatosi alle sollecitazioni del dittatore, lo storico accetta di guidare, prima, il ministero della Pubblica Istruzione e poi quello degli Esteri.

Proprio in quei caldi mesi dell'estate memorabile, Amari dà alle stampe un saggio storico-politico per spiegare il suo programma ad un pubblico più vasto. Vi riafferma la necessità dell'unità della Sicilia alle province emancipate dell'Italia, ma ammonisce che la causa prima della rivoluzione del 1860, come già nel 1820 e nel 1848, è stato l'odio profondo verso il centralismo napoletano. Nella lotta i Siciliani venuti da molte parti dell'isola hanno visto «il soldato regio per bersaglio [...] e la cacciata della Polizia»: «in atto – scrive – erano i regi che combattevano, i loro nemici di un secolo, e tanto era bastevole per animarli e, purché potessero metterli in fuga, l'avvenire comunque si presentava, era sempre migliore. Questo sentimento era non solo generoso ma utile». <sup>43</sup>

Per queste ragioni Garibaldi ha avuto tanta presa, tanta carismatica ascendenza sulle popolazioni non politicizzate. Cosa vuole la Sicilia da Napoli? Secondo Amari, questa chiede amministrazione separata e rappresentanza regia con i poteri connessi, che il governo napoletano ha ostinatamente respinto. Da qui è derivata la rivoluzione. Non si rica-

<sup>38</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. II, Torino 1896, pp. 94-95, Amari al conte Michele Amari, 13 giugno 1860.

<sup>39</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. II, Torino 1896, p. 95, il conte Michele Amari ad Amari, Torino, 14 giugno 1860.

<sup>40</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. III, Torino 1907, p. 231, Amari a [?], Firenze, 10 gennaio 1862. Negli *Appunti autobiografici* così Amari ricostruisce l'incontro con Cavour: «Ai primi avvisi dell'entrata di Garibaldi in Palermo ci eravamo trovati appositamente pochissimi siciliani in Torino e invitati da Cavour si era tenuta una conferenza in casa sua: oltre La Farina v'era Francesco Perez, il principe di San Giuseppe ed altri. Cavour poneva il partito di conservare il Parlamento siciliano secondo la forma del 1812 o del 1848: questa forma legale egli diceva non poteva non piacere al governo inglese. Lo dicesse da senno o per tastare le acque, molti l'approvavano, io sursi contro acerbamente mostrando i pericoli di una Assemblée così composta la quale sarebbe stata mossa da false idee locali anzi che dal vasto concetto della nazione italiana. E Cavour assenti» (Amari, *Diari e appunti autobiografici inediti*, p. 181).

<sup>41</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. II, p. 95, Amari al conte Michele Amari, 13 giugno 1860.

<sup>42</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. II, *Elogio di Michele Amari*, letto da A. D'Antona nell'adunanza della R. Accademia della Crusca (21 dicembre 1890), p. 361.

<sup>43</sup> Amari, *Sulla annessione e l'autonomia*, p. 49.

da nello stesso errore – ammonisce Amari –, non si sostituisca al centralismo napoletano quello piemontese. Il centralismo può andare bene per le regioni continentali d'Italia, specie quelle a Nord dell'Appennino che possono annettersi indiscriminatamente al Piemonte, perché in tal caso la fusione è legata alla realtà geografica. Non è auspicabile in Sicilia che per la sua topografica posizione, per la natura e i costumi, presenta condizioni e leggi diverse.

La Sicilia – scrive Amari – potrà bene aggregarsi, ma non mai fondersi col continente italiano. [...] Per quanto vuol supporsi potente il sentimento della nazionalità, dico meglio di aggregazione, che debbono avere i popoli di una stessa geografica divisione, noi Siciliani non saremo mai i primi a posporlo a quello della propria autonomia quando questa autonomia si è posseduta per secoli ed è stato per noi un vanto più illustre di nostra storia.

[...] Ora se egli è vero che l'indipendenza sia il nostro bisogno, il nostro interesse, mentre al contrario si è l'annessione al Piemonte la condizione sottintesa dell'aiuto prestatoci, la combinazione politica che solo può liberarci dalla prossima temuta invasione, una sola combinazione vi ha che l'uno e l'altro interesse può conciliare. Se la confederazione è impossibile, per come ormai si crede comunemente, conserviamo almeno nell'annetterci al Piemonte quella nostra intera autonomia che tanto gelosamente tentammo sinora di custodire: in altri termini offriamo al Piemonte solo quel tanto che è indispensabile per l'unità politica della monarchia che in altri tempi avremmo tollerato che Napoli avesse avuto.<sup>44</sup>

L'atteggiamento di Amari a favore dell'autonomismo o della separazione amministrativa è netto. Il centralismo, viceversa, costituisce una mortificazione per le aspirazioni profonde dei Siciliani. E perciò esorta: «se è pur mestieri che la corona di Ruggiero, di Federico, di Pietro d'Aragona non più posi in Sicilia nella Reggia dei Normanni, conserviamo almeno le leggi nostre, la nostra rappresentanza, la truppa ancora se è possibile».<sup>45</sup> Solo una struttura statale articolata può risolvere il problema italiano. Per unità non si deve far riferimento ad unico centro, bensì all'unione di popoli diversi i quali, avendo lo stesso fine della difesa comune, si uniscono in tutto quanto può costituire una tale difesa per avere una forte rappresentanza tra le potenze europee: «L'Italia potrà essere forte, indipendente, una ancora se si vuole, senza che per questo sia necessario che il Parlamento residente in Torino, detti le leggi da osservarsi in Sicilia, e un ministro da quella capitale ne sorvegli l'adempimento».<sup>46</sup> Affermata la necessità dell'autonomia, Amari propone di votare l'annessione ma tramite l'intervento di un'Assemblea nazionale che «stabilisca i patti sotto i quali una tale annessione dovrà effettuarsi»: «ogni altra votazione, – così termina lo scritto – per la laconicità della sua formula non potrebbe giammai rendere netti ed interi i desideri del popolo».<sup>47</sup> Con questo programma, il ministro Amari è entrato a far parte del governo dittatoriale.

<sup>44</sup> Amari, *Sulla annessione e l'autonomia*, pp. 53-54.

<sup>45</sup> Amari, *Sulla annessione e l'autonomia*, p. 57.

<sup>46</sup> Amari, *Sulla annessione e l'autonomia*, p. 55.

<sup>47</sup> Amari, *Sulla annessione e l'autonomia*, pp. 56-57.

## 6. Amari e il Consiglio straordinario di Stato

Sulle modalità dell'annessione, in quelle settimane, Amari lavora con Crispi e con il prodittatore Depretis. Dopo lo sbarco di Garibaldi in Calabria, all'interno del governo prodittatoriale prevale ormai la linea annessionista tramite plebiscito, che Amari sostiene senza abbandonare il programma di un ordinamento particolare per la Sicilia. «Dopo una lotta di 45 anni con Napoli – scrive al cugino conte Amari – non si potrà togliere alla Sicilia questa autonomia che godeva sotto il giogo dei Borbone». <sup>48</sup> Con l'entrata di Garibaldi nella capitale napoletana, rinasce ancora una volta l'antagonismo tra Napoli e Palermo. Di fronte alle agitazioni l'11 settembre Depretis decide di lasciare la Sicilia per incontrare il dittatore a Napoli e per chiedere l'annessione dell'isola tramite plebiscito. Prima della partenza, Amari gli ha consegnato un lungo memoriale, nel quale lo storico prega il prodittatore di avvertire Garibaldi che «qualunque legame speciale tra Sicilia e Napoli» sarebbe un pericolo «imminente o discosto dall'unità della Patria», destando profondo malcontento in Sicilia. <sup>49</sup> Di fronte alle resistenze di Garibaldi a far svolgere il plebiscito, Depretis il 14 settembre presenta le dimissioni.

Tra la fine di settembre e la prima metà di ottobre, a Napoli si svolge una lotta politica tra i sostenitori dell'annessione tramite plebiscito e quelli favorevoli alla convocazione delle Assemblee a Napoli e a Palermo. <sup>50</sup> Le decisioni prese a Napoli sul plebiscito riaccendono le polemiche in Sicilia, dove è già stata fissata la data per l'elezione dell'Assemblea rappresentativa (21 ottobre 1860). Il nuovo prodittatore, Antonio Mordini, precipitosamente deve mutare il carattere della consultazione: non si vota per l'Assemblea, ma per il plebiscito. Dal governo di Torino Mordini ottiene, sul modello della Commissione temporanea per la legislazione (Farini-Minghetti), l'istituzione di un Consiglio straordinario di Stato (decreto del 19 ottobre) con il compito di elaborare un progetto di autonomia della Sicilia. <sup>51</sup>

Sostenitore nei mesi precedenti dell'annessione, Amari è stato il suggeritore di questa iniziativa, alla quale dovranno partecipare i Siciliani di tutte le tendenze e di tutti i partiti. Mentre si rendono pubblici i risultati del plebiscito, che danno un'assoluta maggioranza per l'annessione, un'eletta rappresentanza isolana si riunisce per lo studio delle istituzioni più adatte da dare alla Sicilia. Il Consiglio di Stato, secondo la raccomandazione dello stesso Amari, non assume affatto il carattere di un'Assemblea costituente, ma quello di un consesso a carattere semplicemente consultivo. Il 26 novembre arriva al prodittatore la *Relazione* che, avendo un impianto più avanzato rispetto al progetto di decentramento amministrativo di Minghetti, prevede l'istituzione di un Consiglio deliberante elettivo, secondo il sistema di rappresentanza che regge lo Stato, le province e i Comuni. Le deliberazioni di questo organo, inoltre, devono avere forza di legge, con competenza esclusiva in materia di Lavori Pubblici, Istruzione, Beneficenza e Istituzioni di credito. In quanto tale il progetto, che prefigura l'impianto dello Statuto siciliano adottato nel secon-

<sup>48</sup> D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. II, p. 129, Amari al conte Michele Amari, Palermo, 28 agosto 1860.

<sup>49</sup> A. Arzano, *Il dissenso tra Garibaldi e Depretis sull'annessione della Sicilia*, «Memorie storiche militari», 1913, pp. 48-50, Memoriale di M. Amari al prodittatore, Palermo, 11 settembre 1860.

<sup>50</sup> G. Astuto, *Cavour con la Rivoluzione e la diplomazia. La crisi degli equilibri europei, le operazioni militari in Italia e la lotta politica per le istituzioni unitarie*, Acireale-Roma, 2011, pp. 185 ss.

<sup>51</sup> *Le Assemblee del Risorgimento. Atti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei deputati, Sicilia*, vol. IV, Roma, 1911, pp. 2026-2027.

do dopoguerra, rientra nel concetto di autonomismo regionale e non in quello di semplice decentramento amministrativo.<sup>52</sup>

Il nuovo Parlamento italiano non esaminerà le proposte del Consiglio di Stato di Palermo. Quel che conta, ormai, è il risultato dei plebisciti. Di ciò hanno sentore gli estensori di quel progetto già alla fine del 1860. Il conte Amari così scrive al cugino: «Il Cavour non poteva consentire che la Sicilia abbia un Consiglio deliberante elettivo».<sup>53</sup> Lo storico, che ha redatto la prima parte della *Relazione*, risponde che con l'ordinamento proposto «si conseguirebbe, almeno in parte, l'utilità del *self-government* che è necessario in Italia».<sup>54</sup> Le aspirazioni in fatto di autonomia saranno destinate a rimanere insoddisfatte, davanti all'urgenza dei problemi che spingono il nuovo Stato unitario verso un rigido accentramento. Entrato nel Parlamento, prima come deputato e poi come senatore, Amari dirigerà il ministero della Pubblica Istruzione nel governo Farini e poi Minghetti (1862-64). Neanche da questo posto Amari riuscirà ad impedire l'unificazione legislativa «alla francese», che diventerà un fatto compiuto nel 1865. Nella prefazione alla *Guerra del Vespro*, scritta nel 1866, così giustificherà la sua condotta:

Nel 1848 non si disputava astrattamente dei migliori ordini politici possibili nel mondo, ma si additava il partito che pareva doversi prendere dai patrioti siciliani avanti il principio della rivoluzione europea e dagli Italiani tutti presso la fine di quella. Gli avvenimenti del 1859 e del 1860 mutavano le condizioni dell'Italia e dell'Europa. Rende vano quell'unità che innanzi al 1848 era lecito piuttosto desiderare che sperare. Assicuravano al tempo stesso la libertà e la concordia di tutta la nazione, nel regno di un principe italiano guerriero e leale. Gli avvenimenti raggiungevano dunque e passavano di gran lunga le speranze mie e della più parte degli Italiani. Mi biasimi or chi voglia, del non aver fatto sosta a mezzo la via.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Cfr. S.M. Ganci, *L'autonomismo siciliano nello Stato unitario*, in *La Sicilia e l'unità d'Italia*, vol. I, Milano, 1962, pp. 240-241; D. Novarese, *Federalismo e regionalismo nel dibattito siciliano degli anni 1848-61*, in *Cattaneo e Garibaldi. Federalismo e Mezzogiorno*, a cura di A. Trova, G. Zichi, Roma, 2004, pp. 71-88.

<sup>53</sup> A. D'Ancona, *Carteggi di Michele Amari*, vol. II, pp. 141-142, il conte Michele Amari ad Amari, Genova, 16 dicembre 1860. Lo storico evidenzierà, con distacco e amarezza, i conflitti all'interno della classe dirigente in occasione della discussione dei progetti presentati da Minghetti: «Gli affari pubblici, – scrive a Vieuksseux – su per giù, vanno bene: sol mi duole la durezza di Fanti con i garibaldini, la confusione di idee che regna nei popoli interessati e nelle menti governative di qui intorno agli affari del Mezzogiorno; e mi sgomenta un poco la lotta imminente in Parlamento tra i partigiani delle province e delle Regioni. Pisa e Siena si apprestano a fare contro Firenze le vendette di tre secoli addietro, e così altre città secondarie di Lombardia e del Mezzogiorno. Che Iddio salvi l'Italia, direbbe un credente» (D'Ancona, *Carteggio di Michele Amari*, vol. III, Amari a Giampietro Vieuksseux, Torino, 22 marzo 1861).

<sup>54</sup> D'Ancona, *Carteggi di Michele Amari*, vol. II, pp. 143-144, Amari al conte Michele Amari, Firenze, 19 dicembre 1860.

<sup>55</sup> M. Amari, *La Guerra del Vespro siciliano*, IX ed., Firenze, 1865, p. XXXIX.



# Territorio e amministrazione: appunti di lavoro sul tema delle circoscrizioni amministrative nell'Italia unita

Luigi Blanco, Università di Trento

Contrariamente a quanto affermato anche solo pochi anni fa, il territorio, di cui si preconizzava la 'fine' di fronte ai processi di 'globalizzazione', è prepotentemente tornato al centro della riflessione storiografica, soprattutto in ambito modernistico, tanto da far parlare, in analogia con le tante recenti svolte storiografiche, di *spatial turn*. Due aspetti connotano questa rinnovata attenzione al dato territoriale: il confronto interdisciplinare che ha coinvolto non solo la storiografia, nelle sue varie specializzazioni (da quella amministrativa a quella socio-economica) e pratiche di ricerca (da quella microstorica a quella locale-regionale), ma anche discipline come la geografia (storica, amministrativa e culturale) e l'antropologia; la prevalente applicazione di questo rinnovato interesse territoriale-spaziale al tema dell'organizzazione del potere, centrale e locale, che trova nello 'Stato moderno' la cifra dell'esperienza storica occidentale e nell'amministrazione il suo strumento principe.<sup>1</sup>

A differenza di quanto registrato in ambito modernistico, non si può dire che la storiografia contemporaneistica italiana sia stata animata da un'analogha attenzione al territorio in rapporto alla dinamica amministrativa, quasi che l'omogeneità e l'uniformità delle partizioni amministrative fossero le precondizioni necessarie (o lo schema utopico?) per il funzionamento dello Stato amministrativo a impronta nazionale, e di conseguenza l'analisi territoriale indifferente o ininfluenza per la comprensione dei fenomeni storico-amministrativi.

Ciononostante, soprattutto a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, e in ragione delle trasformazioni che hanno interessato l'organizzazione degli Stati e la scala dei problemi, gli studi sulla maglia amministrativa hanno fornito contributi importanti nel campo delle scienze geografiche e amministrative.

Senza scordare, ed è ciò che qui interessa in primo luogo, i contributi storiografici specifici sulle trasformazioni di lungo periodo della maglia amministrativa territoriale.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mi permetto di rinviare al mio *Lo Stato «moderno» nell'esperienza storica occidentale: appunti storiografici*, in *Dottrine e istituzioni in Occidente*, a cura di L. Blanco, Bologna, 2011, pp. 57-86 (volume dedicato al magistero di Pierangelo Schiera).

<sup>2</sup> Senza nessuna pretesa di completezza, cfr. *La Toscana dal Granducato alla Regione. Atlante delle variazioni amministrative territoriali dal 1790 al 1990*, Venezia, 1992; *Atlante storico-politico del Lazio*, Roma-Bari, 1996; F. Galluccio, *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, 1998; P. Oscar, O. Belotti, *Atlante storico del territorio bergamasco: geografia delle circoscrizioni comunali e sovracomunali dalla fine del XIV secolo ad oggi*, Bergamo, 2000; *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia Amministrativa*, a cura di M.L. Sturani, Alessandria, 2001; A. Pellicano, *Terre e confini del Sud. La dinamica dell'articolazione amministrativa nelle regioni meridionali d'Italia (1861-2001)*, Roma, 2004; A.L. Denitto, *Amministrare gli insediamenti (1861-1970). Confini, Funzioni, Conflitti. Il caso della Terra d'Otranto*, Galatina, 2005; *Lo spazio politico locale in età medievale, moderna e contemporanea*, a cura di R. Bordone, P. Guglielmotti, S. Lombardini, A. Torre, Alessandria, 2007; il sito web *Istituzioni storiche del territorio lombardo-Civita* (URL: < <http://www.lombardiabeniculturali.it/docs/istituzioni/addende-Civita2005.pdf>>).

Che il caso italiano fornisca elementi di eccezionale interesse per lo studio delle partizioni amministrative è quasi un'ovvietà. La tarda unificazione nazionale, il pluralismo statale preunitario, il peso delle differenti tradizioni amministrative, il diverso ruolo politico-costituzionale dei comuni negli antichi Stati italiani, gli squilibri regionali-territoriali, il peculiare processo di unificazione nazionale che si configura nella realtà come una pura estensione di istituzioni e moduli organizzativi sardo-piemontesi, sono aspetti più che sufficienti a giustificare una nuova e aggiornata attenzione al tema delle partizioni amministrative.

I profili normativi, e gli aspetti storico-istituzionali, dell'unificazione italiana sono ampiamente noti grazie agli studi, oramai classici, prodotti soprattutto in occasione del primo centenario dell'unità politica e di quella amministrativa.<sup>3</sup>

Così come sono noti i profili dottrinari delle scelte amministrative e i dibattiti politico-costituzionali sulla forma dello Stato. Ci si può ancora interrogare su queste vicende, ad esempio sulla questione regionale e sul suo esito fallimentare all'alba dell'unificazione nazionale, nonostante lo studio, ormai 'classico', di Roberto Ruffilli,<sup>4</sup> al più per precisare o approfondire problemi e aspetti puntuali della questione.<sup>5</sup>

Nell'ambito delle recenti celebrazioni del 150° anniversario dell'unificazione nazionale, non si è rivolta, invece, particolare attenzione agli aspetti istituzionali e amministrativi, alla costruzione e al funzionamento della macchina dello Stato, al punto che questo dato è stato interpretato come la spia di un'assenza più vistosa e ingombrante, quella appunto dello Stato.<sup>6</sup>

Così come non è stato oggetto di particolare interesse neppure l'aspetto o il dato territoriale, nella sua intrinseca storicità, la cui tematizzazione rappresenta invece, a mio avviso, un'ineludibile esigenza di carattere politico-amministrativo ma anche e forse ancor più socio-economico, in questo momento assai critico della storia del nostro Paese.<sup>7</sup>

In queste brevi note o appunti di lavoro non mi propongo l'obiettivo di colmare tale lacuna, bensì di sottoporre all'attenzione alcune riflessioni critiche, condotte sul filo

<sup>3</sup> Mi limito a segnalare i lavori di A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, 3 voll.; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964; E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967; e gli studi coordinati dall'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (Isap) in occasione del centenario dell'unificazione amministrativa (11 voll.), tra i quali in particolare il volume generale introduttivo *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, a cura di F. Benvenuti e G. Miglio, Vicenza, 1969, e quelli dedicati a *I Comuni* e *Le Province*, curati da M.S. Giannini e A. Amorth.

<sup>4</sup> *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, 1971, cui va affiancato, frutto del medesimo organico progetto di ricerca dell'Isap, ma edito precedentemente, lo studio di E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967.

<sup>5</sup> Segnalo solo il recente contributo di R. Martucci, *Cavour, o l'autonomia impossibile. A proposito del progetto Farini-Minghetti e del «regionismo per le allodole» (18 maggio 1860-giugno 1861)*, in *Cattaneo e Garibaldi. Federalismo e Mezzogiorno*, a cura di A. Trova e G. Zichi, Roma, 2004, pp. 101-143.

<sup>6</sup> Cfr. G. Melis, *Lo Stato in un cono d'ombra? Le istituzioni nel Centocinquantesimo*, «Le Carte e la Storia», I (2011), pp. 5-12.

<sup>7</sup> Condivido le riflessioni svolte da M. Salvati nel dibattito conclusivo (*La 'nouvelle vague' del federalismo italiano: una riflessione a tre voci*) al volume *L'Italia alla prova dell'Unità*, a cura di S. Soldani, Milano, 2011, pp. 196-205.

dell'analisi storica, e qualche interrogativo sul nesso territorio-amministrazione in rapporto alla creazione dello spazio politico-amministrativo dell'Italia unita, o più precisamente sul tema, «tanto importante quanto trascurato»,<sup>8</sup> delle circoscrizioni amministrative.

### 1. Unità/varietà

«Unità nella varietà. È la definizione che molti filosofi danno della bellezza, ed è il carattere principale della nostra patria comune, dell'Italia. Massima unità nella massima varietà. Non v'ha al mondo vasta regione geografica meglio conterminata dell'Italia; non ve n'ha alcuna più riccamente membrificata».

Così esordisce Cesare Correnti in uno dei primi scritti dedicati alla compartimentazione territoriale dell'Italia di là da venire, giustamente considerato anche da Lucio Gambi, lo studioso che più si è occupato del tema, coniugando esemplarmente, e quasi isolatamente nel panorama scientifico italiano degli anni Sessanta-Settanta del secolo scorso, competenze geografiche e storiche, un punto di partenza e di riferimento obbligato.<sup>9</sup>

Ho voluto prendere le mosse da questa citazione, solo apparentemente eccentrica, per sottolineare la rilevanza dei due termini «unità» e «varietà», non solo nelle osservazioni di carattere geostorico di Correnti, bensì in tutto il dibattito sull'organizzazione del nuovo Stato, dominato appunto dal dilemma su come realizzare l'unità politica di un Paese così differenziato e plurale quale la penisola italiana.

Essa consente altresì di porre l'accento sul momento genetico della questione, strettamente intrecciata con le discussioni e le polemiche di natura politica e giuridico-amministrativa ma anche tecnico-scientifica; sul ruolo e lo spazio dei saperi, latamente intesi, coinvolti in queste discussioni; e infine sui modelli e moduli organizzativi, o più precisamente sugli strumenti e sulle categorie di pensiero o schemi mentali all'opera nelle scelte riguardanti la nuova compartimentazione territoriale della penisola.

Quello che ho chiamato momento genetico della compartimentazione territoriale non si può circoscrivere al limitato e convulso arco temporale che va dall'emanazione della legge Rattazzi per il Piemonte subalpino (1859) alla successiva estensione della stessa alle nuove province accorpate al Regno di Sardegna (a cominciare dalla Lombardia per la quale pure si era istituita una Commissione, cosiddetta Giulini dal nome del suo presidente, incaricata di elaborare schemi di decreti per

---

<sup>8</sup> E. Rotelli, *Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico*, «Amministrare», 1992, 1, pp. 151-159: 151.

<sup>9</sup> C. Correnti, *Fisionomia delle regioni italiane*, «Il Nipote del Vesta-Verde. Strenna popolare», 1852, p. 42 (questo almanacco popolare, confezionato quasi per intero da Correnti tra il 1848 e il 1859, merita una maggiore e più analitica attenzione). Per i lavori sul tema di Gambi, si vedano almeno *Le «regioni» negli stati preunitari*, *Studi di storia medievale e moderna per Ernesto Sestan*, vol. II, *Età moderna*, Firenze, 1980, pp. 885-901; *Le «regioni» italiane come problema storico*, «Quaderni storici», 1977, 34, pp. 275-298; *L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Faenza, 1963 (ripubblicato col titolo *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in L. Gambi, *Questioni di geografia*, Napoli, 1964, pp. 153-187).

l'amministrazione provvisoria lombarda),<sup>10</sup> fino alla legge di unificazione amministrativa (20 marzo 1865, n. 2248).<sup>11</sup> Esso va allargato quantomeno al decennio di preparazione, senza dimenticare che la rottura più significativa per la penisola è stata quella napoleonica, con l'introduzione dei dipartimenti sia nei territori direttamente annessi all'Impero che negli Stati satellite, e che pertanto anche le vicende amministrative della restaurazione negli Stati preunitari devono essere opportunamente indagate se si vuole comprendere il retroterra immediato della nascita delle divisioni amministrative dell'Italia unita.

Tale momento genetico va studiato, di conseguenza, contestualmente alle coeve discussioni, destinate a trascinarsi anche dopo la conquistata unificazione nazionale, tra unitaristi e federalisti, tra accentratori e decentratori. Sono dibattiti ampiamente noti, almeno nelle punte più significative, ma di cui non sarebbe infruttuosa una rivisitazione alla luce del tema degli squilibri territoriali e delle partizioni amministrative del nuovo Stato unitario.<sup>12</sup> Non si tratta cioè di ripercorrere le vicende che hanno portato alla scelta del modello amministrativo franco-napoleonico, né tantomeno di individuare le svolte o i tornanti più significativi di questa scelta, che ha visto nella 'scoperta' del Sud uno dei momenti, come noto, maggiormente dirimenti. Si tratta, piuttosto, a mio avviso, di rileggere la saggistica politico-amministrativa, gli interventi d'occasione come i dibattiti parlamentari (invero non numerosi né particolarmente rilevanti per via della delega concessa al governo), alla luce della 'varietà' del tessuto politico, economico, sociale, geo-storico della penisola e delle scelte inerenti la maglia amministrativa.

Per tale ragione, i saperi che vanno interrogati più da vicino per comprendere le modalità attraverso le quali si giunse a quel tipo di ritaglio territoriale non particolarmente meditato da parte del legislatore non sono solo quelli cui immediatamente si tende a pensare, vale a dire quelli che hanno a che fare con le scienze dello Stato in via di formalizzazione, a fondamento giuridico, amministrativo e politico, ma sono anche, o forse soprattutto, quelli legati all'analisi del territorio, nelle sue molteplici componenti, fisiche, naturali, demografiche, economiche. Non è un mistero infatti che i due saperi che maggiormente hanno contribuito, nel momento genetico, alla fissazione della ma-

<sup>10</sup> Si vedano gli *Atti della Commissione Giulini per l'ordinamento temporaneo della Lombardia (1859)*, Milano, 1962, curati da N. Raponi, e la sua monografia sul moderatismo liberale lombardo. Poco prima dell'istituzione della Commissione era stata creata presso il Ministero degli esteri a Torino (il decreto istitutivo del 3 maggio 1859 verrà ufficializzato solo il successivo 11 giugno) la Direzione generale delle province italiane, diretta da Minghetti, allora segretario generale del Ministero, divisa in due uffici, uno «per le provincie unite ai regi Stati» (Lombardo-Veneto e Ducati) retto da Antonio Allievi, e uno «per le provincie poste sotto la protezione di S.M.» (Toscana e Legazioni) affidato a Costantino Nigra. Nonostante la breve vita di questa direzione (verrà sciolta infatti dal nuovo ministero La Marmora-Rattazzi succeduto a quello Cavour dopo Villafranca il 31 luglio 1859, nello stesso momento in cui verranno dichiarati cessati i pieni poteri concessi al governatore di Lombardia sulla base dell'esito dei lavori della Commissione Giulini), essa ha svolto un ruolo importante nel processo di annessione delle nuove province. Il già richiamato Cesare Correnti fu membro autorevole della Commissione Giulini come della commissione incaricata di studiare la transizione amministrativa nel Veneto appena annesso.

<sup>11</sup> Come noto, la legge del 1865 eliminava l'ultima enclave autonomistica rimasta, vale a dire quella della Toscana, per l'autonomia della quale si era strenuamente battuto all'epoca del suo governatorato Ricasoli, prima di abbracciare l'opzione della centralizzazione amministrativa.

<sup>12</sup> Cfr. G. Talamo, *Il problema delle diversità e degli squilibri regionali nella cultura politica italiana dal periodo dell'unificazione alla caduta della Destra*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Milano, 1962, pp. 92-130.

glia amministrativa provinciale (e regionale), che si è poi trascinata nella storia dell'Italia unita, siano stati proprio la geografia e la statistica. L'individuazione del ritaglio amministrativo della nuova Italia è avvenuta infatti prevalentemente, come proposto da Correnti e attuato da Pietro Maestri, su base geografica, o topografica, e a fini statistici.

Solo tenendo conto della situazione di questi saperi, del loro grado di formalizzazione, della capacità di analizzare e rappresentare la realtà territoriale e sociale, si può ragionare sugli schemi mentali e sugli strumenti conoscitivi che hanno portato alle concrete scelte territoriali e amministrative, nella convinzione che, come ha osservato Pierre Bourdieu riflettendo sul concetto di regione, gli strumenti e le categorie di pensiero attraverso cui si disegnano determinati ambiti territoriali o si rappresenta la realtà sociale sono forse più importanti della stessa realtà.<sup>13</sup>

La formazione dei dipartimenti nella Francia rivoluzionaria è l'esempio migliore, come noto, per illustrare la forza dei nuovi schemi mentali rivoluzionari: come nella notte del 4 agosto 1789 vengono aboliti tutti i privilegi, di natura feudale, corporativa, sociale ed economica, così con la creazione dei dipartimenti si aboliscono i privilegi territoriali e si semplifica drasticamente quel confuso groviglio di circoscrizioni, di varia estensione e diversificate competenze, a cominciare dai grandi *pays d'états*, che aveva caratterizzato la Francia d'antico regime. Nella sua geometrica razionalità, questa operazione riorganizza dalle fondamenta il territorio e l'amministrazione, e non solo su suolo francese, facendo circolare un modulo amministrativo, ma prima ancora una concezione dello spazio, vuoto e piatto, destinata a influenzare profondamente lo Stato amministrativo europeo-continentale.

## 2. Tradizione/innovazione

«Tutto quel che fu fatto, fu fatto a sproposito, a casaccio, senza concetto, senza disegno; o non fu che il trapianto inconsulto e pusillo degli ordini e della *rotina* piemontese, infardata di straniere contraffazioni, in tutte le parti d'Italia. [...] Il compartimento territoriale imposto al nuovo Regno d'Italia è, come tutti in generale i prodotti del genio che aleggia sulla Dora, una mala copia dell'ordinamento francese». Così il mantovano Consiglio Norsa, in uno dei non molti scritti esplicitamente dedicati alla nuova maglia amministrativa del Regno d'Italia, radicalmente critico nei confronti dell'opera di Rattazzi, al quale imputa, di aver, a mo' dei 'barbari', raso al suolo, senza conoscerle, le istituzioni Italiane.<sup>14</sup>

Le critiche di Norsa non erano certo isolate, né tantomeno originali, nel dibattito sull'ordinamento politico-amministrativo del nuovo Stato unitario; esse però si distin-

<sup>13</sup> Cfr. *L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région*, «Actes de la recherche en sciences sociales», 1980, 35, pp. 63-72. Da questa impostazione muove anche M.-V. Ozouf-Marignier nel suo classico lavoro sulla nascita dei dipartimenti francesi: *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18 siècle*, Paris, 1989.

<sup>14</sup> C. Norsa, *Sul compartimento territoriale e sull'amministrazione del nuovo Regno d'Italia. Considerazioni statistiche ed economiche*, Milano, 1863 (ampi estratti anche sugli «Annali universali di statistica, economia pubblica, legislazione, storia, viaggi e commercio», vol. XIV, serie IV, 1863, fasc. 41, pp. 127-152).

guevano laddove confutavano analiticamente, comparandole alla coeva situazione dei dipartimenti francesi, le scelte operate in merito alla suddivisione territoriale dell'amministrazione, stigmatizzando la confusione che si era prodotta e proponendo una drastica semplificazione e razionalizzazione.<sup>15</sup>

Il suo bersaglio polemico, come detto, era la legge Rattazzi del 1859, estesa poi con il compimento del processo di unificazione nazionale al resto del Regno d'Italia. Essa, emanata in virtù dei pieni poteri concessi al sovrano in caso di guerra con l'Austria (legge 25 aprile 1859, n. 3345), non si discostava molto dall'analoga legge sarda del 1848, se non per la denominazione degli ambiti territoriali (le divisioni diventavano province e le province circondari), introducendo la suddivisione territoriale che rimarrà inalterata alla base dell'Allegato A: «Legge comunale e provinciale» della successiva «Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia» (20 marzo 1865, n. 2248).<sup>16</sup> Il Titolo primo delle due leggi, «Divisione del territorio del Regno e autorità governative», si apriva con la medesima elencazione delle suddivisioni territoriali: «Il Regno si divide in province, circondari, mandamenti e comuni».

Gli enti territoriali propriamente intesi previsti dalle due leggi erano, come si evince chiaramente già dalla *Relazione* presentata da Rattazzi al sovrano, per il quale la legge doveva tendere «ad accentrare nell'ordine politico e ad emancipare nell'ordine amministrativo», i comuni e le province. I primi, «il nido delle libertà moderne in tutta Europa», rappresentavano la cellula originaria della vita associata e la più grande gloria della civiltà italiana; le seconde, alle quali spettava un ruolo centrale nel disegno del ministro, si presentavano «come una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi, e alla gestione degli interessi morali e materiali che hanno collettivamente fra loro» ed erano «costituite sopra basi abbastanza larghe, racchiud[endo] popolazioni e interessi economici e morali abbastanza considerevoli e omogenei».<sup>17</sup>

La storiografia istituzionale, costituzionale e amministrativa, ha rilevato da tempo la distanza tra dettato normativo e prassi amministrativa, così come la contraddizione tra motivazioni ideologiche, di stampo liberale, e minuta previsione di controlli e tutele cui sottoporre il potere locale, come pure il modello amministrativo di riferimento, individuato esplicitamente dallo stesso Rattazzi negli «ordini amministrativi che ressero durante una serie d'anni il Regno Italico, ordini che la Lombardia considera a ragione come suoi, e nei quali non ha mai cessato di ravvisare il migliore dei reggimenti, se-

<sup>15</sup> Si veda analogamente, anche se con diverso orientamento politico, in particolare sulla questione regionale, L. Carpi, *Del riordinamento amministrativo del regno e del sistema proposto dal Ministro dell'Interno nel suo discorso inaugurale dei lavori della Commissione speciale presso il Consiglio di Stato. Considerazioni di Leone Carpi*, Bologna, 1860; e inoltre P. Ruscone, *Sul compartimento territoriale e sull'ordinamento giudiziario e amministrativo del Regno d'Italia. Cenni di Ruscone Pietro già Deputato al Parlamento*, Milano, 1867.

<sup>16</sup> Come noto la legge conteneva sei allegati: la legge comunale e provinciale (all. A), la legge di pubblica sicurezza (all. B) e di sanità pubblica (all. C), la legge sul Consiglio di Stato (all. D) e sul contenzioso amministrativo (all. E) e la legge sulle opere pubbliche (all. F). Ad esse fece seguito, a distanza di pochi mesi, la legge organica sull'ordinamento giudiziario (6 dicembre 1865, n. 2626).

<sup>17</sup> Si veda il testo della *Relazione*, in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, vol. III, pp. 151-155.

condo cui sia stata da molti secoli governata». <sup>18</sup> Non si è riflettuto a sufficienza invece sulle partizioni amministrative del Regno d'Italia e sulle contraddizioni e «sconcordanze» che scaturivano dalla trasposizione di un disegno pensato per il piccolo regno sardo-piemontese a una realtà ben più vasta e ben più complessa e diversificata quale era la penisola italiana. Questioni ben presenti in una cerchia, sia pure ristretta, di studiosi che si cimentavano con temi di carattere eminentemente tecnico-amministrativo come pure geografico e statistico.

È sufficiente prendere in mano i due volumi dell'«Annuario statistico italiano» per il 1857-58 e per il 1864, opera dei menzionati Correnti e Maestri, per avere un quadro delle riflessioni critiche che il riordinamento amministrativo del Regno d'Italia aveva suscitato; riflessioni tanto più interessanti se si pensa che in parte erano già state formulate ancor prima del compimento dell'unificazione. Nel primo dei due volumi l'accento è posto anzitutto sulle differenze «tra le istituzioni comunali dell'Italia mediana e continentale e quelle dell'Italia insulare e meridionale», di cui si sottolinea la diversa origine: «feudale» nelle seconde, «municipale» nelle prime ed in specie in Lombardia e in Toscana; <sup>19</sup> ma non si trascura però di accennare anche alla necessità che siano prese in considerazione le «condizioni materiali», «la diversa importanza statistica dei comuni nelle varie regioni italiane», così come le tipologie insediative. <sup>20</sup>

Questioni, queste ultime, analiticamente discusse nel volume del 1864, laddove, dopo aver rilevato «le difficoltà pressoché insuperabili, che incontra il legislatore volendo ridurre a una sola norma giuridica tutti i Comuni del regno», si insiste, a partire dai numeri delle rilevazioni statistiche, sulla «sproporzione grandissima del comune» in rapporto alla consistenza demografica e all'estensione territoriale. <sup>21</sup> Il disegno della maglia amministrativa comunale, nella quale si registra il retaggio della tradizione, risalendo, come rilevato da Lucio Gambi, in molti casi al tardo medioevo e al Rinascimento, non è in grado pertanto di tenere il passo, di adeguarsi alle novità istituzionali e territoriali della nuova compagine statale, intralciando per la varietà delle sue forme e delle sue dimensioni gli stessi progetti di riforma amministrativa. <sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> *Relazione*, in A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, vol. III, p. 152: passo da leggere in stretta relazione con l'esito dei lavori della Commissione Giulini per l'ordinamento provvisorio della Lombardia.

<sup>19</sup> «Annuario statistico italiano», 1857-58, pp. 502-507, paragrafo dedicato all'«Italia politica»: «Nelle Sicilie, come in Francia, il comune è creatura dello stato; nel resto d'Italia invece, lo Stato, meno Savoia e Roma, esce dal comune» (p. 506). Sulla vita dell'Annuario, cfr. B. Fiocco, *Le «misure» dell'Italia nell'Annuario Statistico Italiano*, «Documenti Istat», 2009, 3.

<sup>20</sup> «Annuario statistico italiano», 1857-58, p. 506.

<sup>21</sup> «Annuario statistico italiano», 1864, pp. 48-49: «rispetto al numero degli abitanti, [il comune] in Lombardia, a cavarne le città e le borgate di poco passa il numero medio di 1000 dove in Toscana e in Romagna è sette volte maggiore: e v'ha comuni rurali in Toscana che fanno tanto popolo, quanto una gran città. Maggiore la sproporzione del territorio comunale. In Lombardia la media estensione d'un comune non giugne a 10 chilometri quadrati; in Toscana è poco lontana dai 100: cotalché il comune toscano potrebbesi, per conto della popolazione e del territorio, assomigliare all'antico distretto censuario della Lombardia e al mandamento del vecchio Piemonte».

<sup>22</sup> L. Galeotti, *La prima legislatura del Regno d'Italia. Studi e ricordi*, Firenze, 1866, p. 339: «Infatti fra i 7720 comuni nei quali dividesi il Regno d'Italia, vi è una sproporzione grandissima rispetto alla loro entità di superficie, di popolazione e di forze economiche, e questa sproporzione che si osserva principalmente nelle province settentrionali, non è di lieve impaccio ogni qualvolta si tratti di leggi e di riforme amministrative, nel

Anche a livello sovracomunale, la maglia amministrativa, vale a dire il reticolo provinciale, non poteva non registrare la medesima grande varietà di situazioni, conseguenza della filosofia e delle circostanze che avevano guidato il processo di unificazione politica dello Stato unitario e il disegno di compartimentazione amministrativa. Anche in questo caso, seguendo Correnti e Maestri, si era trattato di una 'piemontesizzazione': invece di cancellare le «antiche provinciuze sarde», «s'inventarono quei corpi senza nervi e senza vita che sono i circondarii», i quali erano inseriti però, dopo la riforma carloalbertina, all'interno di «sopraprovincie» (lettere patenti del 25 agosto 1842) che prendevano il nome di divisioni e che ora, con la legge Rattazzi, venivano a sparire. Con il risultato che, invece di seguire un disegno generale, «la membrificazione territoriale» del nuovo regno rimase quella dell'«antico regnetto delle cinquanta provincie» e il resto del territorio nazionale si trovò diviso in 59 province, «delle quali ve n'ha che sono, come Porto Maurizio e Massa, toppe e rapezzi; o distretti urbani, come Livorno; o poco men che regioni come Torino, Genova, Umbria, Basilicata».<sup>23</sup>

Stigmatizzando ancora l'assenza di un disegno unitario e ispirato a criteri meditati e omogenei, che per Correnti non potevano non avere base topografica, così si concludeva:

Se la provincia (e perché non diremo *compartimento*, che è voce toscana, già in uso, e per etimologia e suono esprime insieme divisione e congiungimento?) non ha ad essere che l'antico municipio col suo agro, allora non basterà forse raddoppiare il numero delle nostre articolazioni; se invece si vuol costituire un consorzio di grandi interessi topografici, allora converrà restringersi a meno d'una trentina. Ma ad ogni modo bisognerà risolversi. Perché dalla sconcordanza ne' criterii che condussero alla riforma o alla conservazione delle circoscrizioni territoriali ne venne ad ogni parte dell'Amministrazione un disagio grandissimo; e un disagio più grande ai cittadini i quali non trovano chi li possa scorgere sicuramente in codesto viluppo di partizioni ammassate e accavallate senza fermo disegno.<sup>24</sup>

Sempre restando al livello sovracomunale, la partizione che è stata fatta oggetto di maggiore attenzione sia da parte della storiografia, come della geografia e della geografia amministrativa in particolare, è stata certamente quella regionale; attenzione favorita sicuramente dalla successiva introduzione nella carta costituzionale repubblicana delle regioni come livello di governo tra le province e lo Stato. Ma anche per quanto riguarda la regione intesa come partizione amministrativa, esce confermato il dilemma tra forza della tradizione e incapacità di gestire e governare, tenendo il passo delle trasformazioni economiche, sociali, materiali, gli ambiti territoriali. Come ha esemplarmente dimostrato Lucio Gambi, l'«equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali», stando al titolo di un suo notissimo saggio, ha caratterizzato tutta la storia di questa partizione territoriale finendo con il riverberarsi anche sulla storia dell'istituto. Il fatto che

---

sistema specialmente fra noi prevalso di volere una legge comunale unica, che, senza distinzione alcuna fra Comuni e Comuni, vuole applicare a tutti le identiche disposizioni».

<sup>23</sup> «Annuario statistico italiano», 1864, p. 44-45.

<sup>24</sup> «Annuario statistico italiano», 1864, p. 45-46.

da Pietro Maestri ad oggi non si sia ritenuto (o non si sia potuto) di intervenire sulla circoscrizione territoriale regionale suona come conferma della difficoltà di sciogliere l'innata ambivalenza del dato territoriale, funzionale-gestionale e/o identitario-comunitaria. Le due dinamiche, distinte e contraddittorie, del 'regionalismo' e della 'regionalizzazione', su cui si è soffermato Gambi e non solo, ne sono la prova.<sup>25</sup>

Le critiche più convinte e preoccupate alla nuova compartimentazione territoriale dell'Italia unita, negli interventi coevi che utilizzo, sono rivolte però ancor più che all'assenza di un disegno organico, al groviglio delle circoscrizioni che si era venuto a creare, alla non corrispondenza tra di esse, al 'labirinto territoriale' prodottosi nei diversi rami dell'amministrazione dello Stato; quasi che

ogni ministro ha affettata l'Italia a suo uso; e che perciò tante vorrebbero essere le topografie amministrative, quanti sono i ministeri: e ancora non basterebbe, dacché il ministero, per esempio, delle Finanze, ha diviso il regno in cinque regioni pel debito pubblico, in sei per le consulte legali del contenzioso, in quattordici pei catasti, in diciotto per le Direzioni del Tesoro, in ventisette per le direzioni delle gabelle, in cinquanta per la direzione del Demanio: e i sottocompartimenti di codeste partizioni sono anch'essi diversi e s'intralciano e s'intersecano variamente.<sup>26</sup>

Sulla medesima lunghezza d'onda, le osservazioni di Leopoldo Galeotti, che pure non si nascondeva la delicatezza e la difficoltà di rimaneggiare le circoscrizioni amministrative, nel suo studio sulla prima legislatura (che è poi l'VIII) del Regno d'Italia:

Le circoscrizioni territoriali, nell'ordine giudiziario, amministrativo e finanziario, non corrispondono punto fra loro, e per tacere degli ordini finanziari basti il notare, che mentre agli effetti amministrativi le cinquantanove province del Regno sono divise in 193 circondarii, e 1597 mandamenti, agli effetti giudiziarii invece sono divise in 142 circondarii, e 1686 mandamenti. Oltre a ciò intendesi agevolmente, che la formazione del Regno abbia fatto scuoprire non pochi inconvenienti nelle circoscrizioni antiche scomparse una volta le barriere che dividevano le popolazioni destinate dalla natura a vivere insieme e che hanno comunanza d'interessi.<sup>27</sup>

Le sintetiche riflessioni proposte abbisognano di ben altri approfondimenti, ma sono comunque sufficienti a confermare da un lato l'assenza di un disegno organico nel tracciare i confini delle circoscrizioni amministrative, finanziarie, giudiziarie e, dall'altro, il groviglio e la confusione di ambiti territoriali che si registra alla nascita dello Stato unitario e che sarà destinato a perpetuarsi nella storia successiva del Paese; e rivelano altresì l'incapacità della classe dirigente liberale di sciogliere il nodo tra peso della tradizione e nuovi bisogni dello Stato unitario e della società nazionale in costruzione, per

---

<sup>25</sup> Sulla divisione regionale, oltre ai lavori citati di Gambi, si veda almeno il saggio risalente ma ancora fondamentale di Olinto Marinelli, al quale si deve il termine «geografia amministrativa», *La divisione dell'Italia in regioni e provincie con particolare riguardo alle Venezie*, Firenze, 1923 (estratto da «L'Universo» IV, n. 11-12); e quello recente di A. Treves, *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, «Acme. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano», 2004, fasc. II, pp. 243-264.

<sup>26</sup> «Annuario statistico italiano», 1864, p. 46. Cfr. anche sul punto C. Norsa, *Sul compartimento territoriale*.

<sup>27</sup> Galeotti, *La prima legislatura*, p. 338.

cui alla fine è la prima, la tradizione degli stati preunitari, marginalmente modificata o adattata, a determinare il riassetto del nuovo Stato, trascinando con sé tutta una serie di contraddizioni che finiranno col condizionare pesantemente la storia successiva dello Stato unitario. Il compartimento territoriale, vale a dire la dimensione spaziale dell'azione amministrativa, non è solo infatti una cornice, un quadro di riferimento da utilizzare per i fini più diversi, ma piuttosto la struttura profonda entro cui non solo prendono forma i fatti sociali ed economici ma si realizza la vita delle istituzioni e il senso di appartenenza civica, territoriale, nazionale dei cittadini. Per tale ragione lo studio delle unità amministrative di base come delle circoscrizioni intermedie e delle grandi divisioni territoriali, va condotto sul lungo periodo, tematizzando le continuità di fondo come anche i mutamenti e le trasformazioni.<sup>28</sup>

### 3. Intangibilità/adequamento

«Né con ciò vogliamo dire che i compartimenti, quali da noi vennero adottati, rispondano ad una divisione scientifica e definitiva del territorio nazionale anche dal solo punto di vista statistico ed economico». Così Pietro Maestri nella *Introduzione alla Statistica del Regno d'Italia* del 1863, per il quale

L'accorciamento delle distanze, cui si dee giungere per mezzo delle ferrovie, potrà forse persuadere più tardi il legislatore a diminuire il numero delle provincie, assegnando a ciascuna una distesa di superficie maggiore dell'attuale. Nel qual caso le circoscrizioni, che noi consigliamo come un'opportunità statistica, potrebbero essere forse utilmente meditate dal punto di vista della convenienza politica e amministrativa, anche perché di questa guisa l'Italia finirebbe coll'adagiarsi in un'omogenea e proporzionata ripartizione di superficie e di popolazione, la quale, nella molteplicità delle parti, anziché offendere, rispetterebbe e conserverebbe l'integrità del territorio nazionale.<sup>29</sup>

Anche per l'artefice dei 'compartimenti statistici', destinati a diventare poi le regioni costituzionali dell'Italia repubblicana, questi ultimi, come più in generale le circoscrizioni amministrative, erano tutt'altro che acquisizioni definitive. Al contrario, queste ultime erano concepite come strumenti perfetibili e modificabili, dovendo stare al passo delle trasformazioni della società, civile ed economica, e dei progressi della scienza e della tecnica. Diversamente da quanto espresso e auspicato da Maestri, è noto che la maglia amministrativa dello Stato italiano è stata segnata da una profonda continuità, tanto che gli studiosi che si sono occupati del tema, provenienti da ambiti disciplinari diversi, hanno sottolineato, nonostante le fratture politiche e costituzionali della storia

<sup>28</sup> Sul punto si vedano ora i contributi di F. Bonini sulla maglia provinciale, *L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, «Storia Amministrazione Costituzione», 11 (2003), pp. 265-309, e *Territorio e circoscrizioni amministrative: l'ambito provinciale nella penisola italiana*, in *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, a cura di L. Blanco, Milano, 2008, pp. 81-95.

<sup>29</sup> Cfr. Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio, *Statistica del Regno d'Italia. Popolazione. Movimento dello stato civile nell'anno 1863*, Firenze, 1864, p. VI-VIII.

italiana, soprattutto il dato dell'«intangibilità», dell'«inerzia», della «irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative».<sup>30</sup>

Quanto risponde al vero questa visione storiografica così diffusa da apparire un dato irrefutabile? Come noto, la legge di unificazione amministrativa del 1865 affrontava già nei primi articoli il problema della modifica delle partizioni territoriali del regno, attribuendo «la facoltà al Governo d'introdurre nelle circoscrizioni territoriali delle Province e dei Circondari quei mutamenti che sono dettati da evidente necessità...» (art. 2); e ai successivi artt. 13-16 disciplinava attentamente le modalità attraverso le quali procedere all'«unione di più comuni» (indipendentemente dalla popolazione), alla aggregazione dei «comuni contermini» con popolazione inferiore ai 1.500 abitanti quando manchino «di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali» e «che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro riunione», alla costituzione «in comune distinto» di «borgate o frazioni di comune» purché abbiano una popolazione non inferiore a 4.000 abitanti, alla separazione e riaggregazione ad altro comune delle stesse. L'art. 250 poi limitava temporaneamente a cinque anni la «facoltà accordata al governo del Re di decretare l'unione di più comuni o la disaggregazione delle loro frazioni», anche se essa verrà prorogata ininterrottamente fino al definitivo inserimento nella legge di riforma crispina del 1888.

Non è il caso di soffermarsi qui sulle modalità, complesse, di attivazione di queste procedure di modifica, anche se si è già rilevato il ruolo fondamentale dell'esecutivo; merita però di essere sottolineato il principale problema avvertito come tale anche dai primi governi unitari, ancor prima dell'emanazione della legge del '65, vale a dire il gran numero di piccoli comuni, incapaci per via delle dimensioni e delle entrate a far fronte alle incombenze e alle «spese obbligatorie» che nel 1865 erano state loro assegnate (problema che attraversa come un filo rosso tutta la storia unitaria). Non è il caso neppure di procedere ad una ricognizione delle variazioni territoriali delle circoscrizioni amministrative per rispondere al quesito posto in cima a queste considerazioni.

Basta sfogliare il ponderoso volume che l'Istat ha pubblicato sul tema,<sup>31</sup> per rendersi conto che la supposta «intangibilità» delle circoscrizioni amministrative è più una costruzione storiografico-giuridica, o «una sorta di luogo comune»,<sup>32</sup> che un dato di fatto. Le variazioni territoriali delle unità amministrative, interessanti la maglia comunale ma anche quella sovracomunale, in specie provinciale, sono state numerose, sia che si

<sup>30</sup> Rotelli, *Le circoscrizioni amministrative italiane*, per il quale l'«intangibilità» è divenuta, anche per il peso della cultura giuridica nella storia amministrativa, quasi un «presupposto»: «si è insinuata a poco a poco la convinzione, errata, che sempre esse fossero state più o meno quelle e altro quindi non ci fosse da sapere o indagare» (p. 151); M.L. Sturani, *L'«inerzia» dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, a cura di F. Agostini, Milano, 2011, pp. 62-79; L. Gambi, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, a cura di L. Gambi e F. Merloni, Bologna, 1995, pp. 23-34. Sul contributo fondamentale di Lucio Gambi e più in generale sull'«equivoco» o sul controverso statuto della geografia amministrativa in Italia, cfr. F. Galluccio, M.L. Sturani, *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del «découpage» a partire da Lucio Gambi*, «Quaderni storici», 2008, fasc. 1, pp. 155-176.

<sup>31</sup> Istat, *Unità amministrative. Variazioni territoriali e di nome dal 1861 al 2000*, Roma, 2001.

<sup>32</sup> Sturani, *L'«inerzia» dei confini amministrativi*, p. 65, saggio che si segnala per il suo carattere quasi «programmatico».

guardi ai confini del territorio nazionale, vale a dire che si considerino le vicende storiche che hanno portato alla costruzione dello Stato nazionale con l'aggregazione di nuove province (ma anche con la cessione di territori), sia che si considerino i confini amministrativi interni. La soppressione di unità esistenti e la costituzione di nuove, la variazione delle pertinenze territoriali per distacco e riaggregazione ad altre unità, dello stesso livello o di livello superiore, sono episodi molto frequenti nella vita amministrativa del Paese, la cui rilevanza non è limitata al tracciato confinario-territoriale, ma si riflette sulla vita sociale delle popolazioni e sulla dimensione politica, dimensione quest'ultima che assume ancora maggior rilievo in età repubblicana.

Del resto, per avere conferma di ciò, sarebbe stato sufficiente consultare il volume, anch'esso molto corposo, che nel 1867, con l'approvazione del Ministero dell'Interno, Pietro Castiglioni aveva dedicato ad una puntuale ricognizione della maglia amministrativa, giudiziaria, elettorale e diocesana del Regno d'Italia. La sezione «Quadro delle variazioni occorse dall'aprile 1862 all'agosto 1866 nella circoscrizione del regno per soppressioni, disgregazioni, e nuove creazioni di Comuni», registra a distanza di pochissimi anni dall'unificazione e in un lasso di tempo di poco superiore ai quattro anni ben 119 provvedimenti di variazione territoriale, sia pure di modeste entità, delle circoscrizioni comunali.<sup>33</sup>

La ricognizione dei mutamenti territoriali delle circoscrizioni amministrative deve spingere anzitutto ad una maggiore consapevolezza della storicità della maglia amministrativa (di contro ad una sua supposta «intangibilità» o naturalità) e della sua dinamica, ad affrontare cioè di conseguenza il problema dell'assetto territoriale in termini diacronici. Non vi è dubbio che, nella storia dell'Italia unita, i momenti in cui questo tema acquista maggiore rilevanza sono quelli relativi al momento dell'unificazione politica, nel corso della quale bisogna fare i conti con le tradizioni amministrative e con l'assetto territoriale-amministrativo degli stati preunitari; all'assestamento del regime fascista, che porta ad un processo di accorpamento delle unità amministrative comunali ma anche alla creazione di numerose nuove province; alla fondazione della repubblica e alla rinascita democratica con la quale, pur tra tante contraddizioni, si riafferma l'autonomia degli enti locali ricostituendo gran parte dei comuni precedentemente soppressi, e vengono create le regioni 'costituzionali'. Ma non va dimenticato che le circoscrizioni amministrative hanno profonde radici nella storia degli antichi stati italiani e che affrontarne lo studio significa porsi un problema storiografico di lunga durata.

Attraverso lo studio, orientato e sollecitato dai nuovi interrogativi che ho cercato di proporre, della maglia amministrativa del nostro Paese credo, in definitiva, che si possa tornare a riflettere sull'insieme della sua storia. Riscrivere o riconsiderare infatti quest'ultima a partire dalle suddivisioni territoriali-amministrative significa adottare una prospettiva in grado di valorizzare il tessuto plurale del nostro Paese e il contributo che i diversi territori hanno fornito alla storia comune nelle diverse fasi di essa. Ma anche a porre su nuove basi il grande tema, più che mai attuale, della riforma dello Stato, tenendo in debito conto i processi di crescente sfasatura tra riforme istituzionali e am-

---

<sup>33</sup> P. Castiglioni, *Circoscrizioni amministrativa, giudiziaria, elettorale e diocesana, e dizionario dei comuni del Regno d'Italia, comprese le provincie venete*, Firenze, 1867, pp. 54-57.

ministrative e trasformazioni del tessuto economico-sociale e demografico, così come il quadro sovranazionale di tali trasformazioni e l'ineliminabile ambivalenza del dato territoriale (funzionale/gestionale e/o comunitario/identitario).

Lo studio delle partizioni amministrative pone inoltre un serio problema di traduzione e rappresentazione cartografica delle stesse, inteso sia come uso della carta per rappresentare le variazioni territoriali ai diversi livelli, sia come rapporto con la cartografia storica, che come noto nella storiografia italiana non ha mai trovato grande attenzione, come è dimostrato anche dalla mancata realizzazione del progetto già richiamato dell'«Atlante storico italiano».<sup>34</sup> In definitiva, affrontare quest'impresa storiografica, che necessita di un lavoro d'équipe e che possa tradursi anche, come proposto di recente, nella realizzazione di un «atlante delle circoscrizioni amministrative»,<sup>35</sup> sia pure di livello sovracomunale, significa interrogarsi sui problemi e sui fenomeni di misurazione, rappresentazione e percezione del territorio nella storia dell'Italia unita.

---

<sup>34</sup> Si vedano almeno su questa iniziativa: A. Caracciolo, *Il grande atlante storico che non si fece mai*, «Quaderni storici», 1995, pp. 253-260; E. Fasano Guarini, A. Massafra, *L'Atlante storico che non si fece, ma...*, in *Per un atlante storico del Mezzogiorno e della Sicilia in età moderna. Omaggio a Bernard Lepetit*, a cura di E. Iachello e B. Salvemini, Napoli, 1998, pp. 123-139; A. Massafra, *Il 'laboratorio' dell'Atlante storico italiano. Un bilancio ancora aperto*, in *Religione, cultura e politica nell'Europa dell'età moderna. Studi offerti a Mario Rosa dagli amici*, a cura di C. Ossola, M. Verga, M.A. Visceglia, Firenze, 2003, pp. 41-61; F. Cengarle, F. Somaini, *Si può riparlare di un Atlante Storico? Tentativi del passato e nuove prospettive*, «Ricerche storiche», 2011, n. 1, pp. 29-44.

<sup>35</sup> Proposta avanzata da Francesco Bonini (*Territorio e circoscrizioni amministrative*) e al centro di un progetto collettivo in corso di definizione, su cui peraltro si è già svolto un seminario preparatorio a Roma presso la Lumsa il 21 giugno 2012.



# Distretti e regioni tra Crispi e Bodio. Un nulla di fatto

Francesco Bonini, Università Lumsa di Roma

## 1. Istanze di razionalizzazione

Vinte le elezioni con larghissima maggioranza, Crispi si ritrova con una incombente crisi di bilancio e con una Camera come sempre, a inizio legislatura, riottosa e di difficile governabilità. Così, nel gennaio 1891, sceglie di forzare, proprio nella consapevolezza di una situazione parlamentare molto debole.

I provvedimenti della 'seconda unificazione' portavano a maturazione un lungo percorso parlamentare. Questo vale anche per la fondamentale riforma della legge comunale e provinciale del 1865, di cui si discuteva ormai dall'avvento della sinistra al governo, a metà degli anni Settanta. Crispi infatti condurrà in porto la riforma attraverso una complessa discussione parlamentare, in cui aveva perduto alcuni aspetti particolarmente innovativi. Diverso il piglio mostrato all'inizio della XVII Legislatura, quando interviene con due disegni di legge sul tema 'impronunciabile' delle circoscrizioni amministrative. Certo tiene ad affermare, come si legge nella relazione al secondo progetto, che questo «fa parte essenziale del complesso di riforme che ho più volte annunciato nel mio programma», ma il cambio di passo è evidente. Il progetto di riordinamento delle circoscrizioni già si era affacciato nel 1865, con una delega al governo puntualmente non utilizzata. Depretis lo aveva istruito in extremis, affidando a Giuseppe Saredo la redazione di un progetto, che sarà effettivamente consegnato nel maggio 1887.<sup>1</sup> Prevedeva 12 regioni e 146 province, con l'abolizione dei circondari, ma verrà dimenticato con la scomparsa del presidente del Consiglio, nel luglio 1887.

Alla Camera appena eletta Crispi sottopone due progetti, distinti anche se collegati. Il primo disegno di legge reca *Riordinamento delle Prefetture e delle Sottoprefetture*,<sup>2</sup> il secondo, più ampiamente, *Riforma della circoscrizione territoriale delle provincie, dei circondari e dei comuni del Regno*.<sup>3</sup> Si trattava insomma, dopo avere riformato il governo delle provincie, e al fine di renderlo più efficace ed efficiente, di riordinare le prefetture e sottoprefetture, attraverso opportuni accorpamenti e parallelamente modificarne la circoscrizione, così da renderla il più razionale ed efficace possibile.<sup>4</sup>

Si urtavano gli interessi dei capoluoghi a rischio declassamento e più ampiamente si interferiva su quell'ecologia della classe dirigente politico-amministrativa che si svi-

---

<sup>1</sup> Lo rivendica lo stesso G. Saredo nell'introduzione al monumentale *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale, commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza*, vol. I, *Introduzione: cenni storici e documenti parlamentari sulle leggi comunali e provinciali dal 1814 al 1889*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1889, p. 75.

<sup>2</sup> A.P., Camera, Leg. XVII, documenti, n. 42, presentato nella seduta del 20 gennaio 1891.

<sup>3</sup> A.P., Camera, Leg. XVII, documenti, n. 43, stessa data.

<sup>4</sup> P. Aimò, *Il centro e la circonfenza*, Milano, 2005, p.193.

luppava proprio nel circuito della *régulation croisée*, che coinvolgeva, nel quadro provinciale (e in quello dei circondari), *le préfet et ses notables*.<sup>5</sup>

Massimo è il riserbo sulle concrete intenzioni del governo e Crispi lascia aleggiare un alone di mistero sulle decisioni. Al presidente della deputazione provinciale di Siena, Petrucci, il 9 gennaio da palazzo Braschi si risponde telegraficamente: «Crispi trovai a Napoli. Impossibile inviare richieste notizie: nessuno conoscendo basi progetto riduzione prefetture. Nei circoli parlamentari credesi provincia di Siena sarà aumentata con tutta o parte provincia Grosseto».<sup>6</sup>

L'obiettivo è «realizzare una nuova e superiore circoscrizione amministrativa», il distretto, «composto di una o di più provincie».<sup>7</sup> Si adombra insomma la creazione di una superprefettura, una circoscrizione di più efficace azione dell'amministrazione periferica dello stato, per cui «sia stabilita una specie di Governo interprovinciale, il quale si occupi di tutto ciò che interessa i servizi che tengono alla vita della nazione».<sup>8</sup>

Dopo l'intervento sulla rappresentanza (e sul controllo), con la riforma realizzata con la l. 30 dicembre 1888, n. 5865, era il momento di intervenire sull'efficacia dell'azione di governo. Correlativamente si sarebbe posta la questione della razionalizzazione delle circoscrizioni. Tuttavia il nesso tra questi due (gravosissimi) impegni resta nebuloso.

Nella stringata relazione viene sottolineata con enfasi la «sproporzione immensa di popolazione e di territorio» tra le province, ed è pubblicata una lista, con l'indicazione dei dati sull'ampiezza e sul numero di abitanti, per cui le sei province «da cento a duecento mila abitanti» e le venti «da duecento a trecento», ovviamente spiccavano come quelle immediatamente esposte al rischio soppressione.

Immediatamente si attiva un vasto movimento di resistenza e di opposizione, che comincia già all'inizio del mese di gennaio, al momento delle prime indiscrezioni sul provvedimento e si conclude alla vigilia della caduta del governo, con un raduno a Roma all'Albergo Minerva, il 30 gennaio, dei rappresentanti di venticinque province, in pratica tutte quelle comprese nella «lista di proscrizione» consegnata agli Atti parlamentari, in una nota del progetto di legge.<sup>9</sup> Per iniziativa in particolare delle deputazioni provinciali di Rovigo e di Teramo si era infatti attivato in breve un circuito di mobilitazione per «fare opposizione legge riduzione prefetture, legge rovina paese». In tutte le province interessate si tengono manifestazioni pubbliche, come ad Arezzo il 27 con «molta affluenza di ogni cetto e partito», finalizzate, come scrivevano da Chieti, peraltro non toccata direttamente, alla «sola tutela vitale interesse». È importante sottolineare come la provincia si confonda con la prefettura, cioè con gli uffici amministrativi governativi. Così ad esempio il 25 a Teramo: «Cittadinanza numerosissimi

<sup>5</sup> J.P. Worms, *Le préfet et ses notables*, «Sociologie du travail», 1966 per lo schema teorico. Una applicazione in T. Le Yoncourt, *Le préfet et ses notables in Ille-et-Villaine au XIX siècle (1814-1914)*, Paris, 2001.

<sup>6</sup> Acs, Carte Crispi, Roma, fasc. 216.

<sup>7</sup> Artt. 1 e 2, ddl n. 42.

<sup>8</sup> Crispi in A.P., Camera, Leg. XVII, discussioni, 29 gennaio 1891, p. 427.

<sup>9</sup> Reggio Emilia, Arezzo, Pesaro, Teramo, Sondrio, Grosseto, Mantova, Treviso, Porto Maurizio, Ravenna, Sassari, Macerata, Ascoli, Pisa, Piacenza, Belluno, Caltanissetta, Ferrara, Lucca, Ancona, Rovigo, Trapani, Massa Carrara, Siena, Livorno.

ma con bandiere di tutti sodalizi fece processione dal Municipio alla prefettura per mantenimento prefettura».

La discussione parlamentare, inizia, con il sistema delle tre letture, il 29 gennaio, in un momento di grande tensione politica, con un brevissimo intervento del presidente del Consiglio, che rinvia alla relazione e rivendica la scelta di tenere distinte la costituzione dei distretti con la riforma delle circoscrizioni. Immediatamente un sostenitore del governo, come Fortis, presenta una proposta di sospensiva, mentre due fieri oppositori, come Bonghi e soprattutto Nicotera, destinato a succedere a Crispi a Palazzo Bracchi, annunciano battaglia. La proposta, tesa a stemperare la conflittualità procedendo di fatto all'insabbiamento del progetto, è respinta, con lo stesso Crispi che vota contro e fieramente rivendica: «la legge è mia», ponendo in prospettiva una questione di fiducia.<sup>10</sup> L'indomani sono registrate le numerose petizioni provenienti da tutta Italia contro la soppressione delle prefetture, mentre il clima politico si surriscalda. Il 31, sui provvedimenti finanziari, si consuma l'invettiva del presidente del Consiglio contro «i danni di una politica servile verso lo straniero»,<sup>11</sup> che travolge il governo per dissociazione degli esponenti dell'antica destra confluiti nel partito della maggioranza.

La caduta del governo segna la fine dei progetti, poi ritirati da Nicotera. Nel merito, il bilancio istituzionale era però già ben delineato in una lettera di Giuseppe Mori, da Pisa, il 22 gennaio 1891. Ricordando come quella aperta dal governo sia «una grande questione, che sarà causa di lunghe e vive discussioni, d'infinita molestie al governo», propone di ribaltare la prospettiva e l'iniziativa e dunque: «sopprimere tutte le Sottoprefetture, niuna eccettuata, e invece di diminuire il numero delle province, aumentarle di quindici o venti». Saranno questi, di fatto, i termini dell'iniziativa legislativa realizzata dal governo Mussolini nel 1927, ovviamente in tutt'altro quadro politico e istituzionale.<sup>12</sup>

## 2. Un altro vano tentativo

Ritornato al governo e investito di un largo e contraddittorio mandato di salute pubblica, Crispi riprende i progetti di riordinamento, sia pure questa volta non direttamente. Sceglie la strada della delega, già largamente battuta, nel corso della pure ancora breve storia amministrativa dell'Italia unita, in diverse occasioni, la prima addirittura nel 1866. Diversi governi avevano chiesto e ottenuto una larga delega per la razionalizzazione dei servizi amministrativi, con il conferimento dei «pieni poteri per la riforma dei pubblici servizi». Da ultimo era stata riproposta dal governo Rudini-Nicotera che era seguito alla prima caduta di Crispi,<sup>13</sup> sempre con un nulla di fatto.

<sup>10</sup> Discussioni, 30 gennaio 1891 p. 432

<sup>11</sup> Discussioni, 31 gennaio 1891, p. 498.

<sup>12</sup> E. Rotelli, *Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico*, «Amministrare», XII, n. 1, aprile 1992, pp. 151-159. Si vedano poi almeno P. Aimo (a cura di), *Le province dalle origini alla Costituzione*, Milano, 2009, con un mio intervento sulle circoscrizioni provinciali, pp. 27-68.

<sup>13</sup> A.P., Leg XVII, documenti, n. 338, presentato il 4 maggio 1891, Autorizzazione al governo di modificare gli organici dei servizi amministrativi e tecnici.

Crispi ripropone il 21 febbraio 1894 un disegno di legge per la *Concessione al Governo di poteri straordinari per la riforma dei pubblici servizi*,<sup>14</sup> in termini molto ampi. La formulazione lasciava infatti larga discrezionalità al governo e adombrava la possibilità di intervenire, per questa via, anche sulle circoscrizioni provinciali. Il sospetto è immediato, ancora nella fase di redazione del disegno di legge, tanto che da Lecce due deputati crispini, Gaetano Brunetti e Francesco Loré, telegrafano preoccupatissimi il 25 gennaio, cioè ancora una volta prima dell'effettivo deposito alla Camera del provvedimento: «Mattino, Secolo, Corriere della sera pubblicano certa soppressione provincia prefettura Lecce: città, comuni agitativissimi. Comprendiamo ciò impossibile trattandosi provincia delle più importanti Italia. Comprendiamo essere siffatte notizie arma opposizione, non pertanto per calmare agitazione occorre ufficiale smentita».<sup>15</sup>

Questo riflesso difensivo immediato certificava la volontà della stessa maggioranza, che pure era disponibile al governo forte delle emergenze sociali e politiche, di non concedere alcuna delega in bianco a Crispi sul tema apparentemente 'tecnico' del riordinamento delle circoscrizioni. D'altra parte il presidente del Consiglio perveracamente continuava a lavorare per l'elaborazione di una proposta di riordinamento delle circoscrizioni amministrative funzionale alla governabilità.

Le ragioni profonde sono ben espresse in un appunto redatto nel corso dell'elaborazione della riforma della legge comunale e provinciale, in cui si legge: «L'Italia ha sortito le conseguenze delle invasioni francesi e del dominio dei francesi. La provincia ci venne dalla Francia e non abbiamo saputo disfarcene. La provincia in molte parte d'Italia non è un ente naturale. Bisogna naturalizzarla e toglierle quanto ha di fittizio facendone una gran comune. Il comune ha il suo sindaco, il quale dovrebbe essere elettivo. Perché non deve averlo la provincia?».<sup>16</sup> Insomma, sistemate le questioni della rappresentanza, occorre porre quelle del governo.

In cosa consista il «sistema francese» spiega Marco Minghetti, quando presenta il progetto di regionalizzazione all'indomani dell'unificazione. È il modello «pel quale la potestà governativa assume in sé, così nello Stato come nel dipartimento, di porre in atto le decisioni dei consigli». In quella sede il ministro dell'Interno dell'ultimo governo Cavour, restato per alcuni mesi anche in quello formato da Ricasoli all'indomani della morte improvvisa del Conte, affermava di sostenere «con grande fermezza l'indipendenza dell'amministrazione della provincia», proponendo invece il sistema francese per il governo delle regioni.<sup>17</sup> La regionalizzazione negli stati unitari, come dimostra con chiarezza l'archetipo francese, nasce proprio qui, sul problema del governo, e certo non su quello della rappresentanza. La regione insomma è la circoscrizione di azione del governo. Crispi ha ben presente questo dato, e segue con infastidito distacco le preoccupazioni unanimi che i componenti della Commissione incaricata dell'esame del disegno di legge delega, esprimono quando propongono di inserire una esplicita dispo-

<sup>14</sup> A.P., Camera dei Deputati, Leg. XVIII, Documenti, n. 299.

<sup>15</sup> Acs, Carte Crispi, Roma, fasc. 635.

<sup>16</sup> Appunti autografi di Crispi sulla legge comunale e provinciale, 1887-1888, in Acs, Carte Crispi Reggio Emilia, busta 6, fasc. 12, stf 22 ins 2.

<sup>17</sup> Cit. da C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli*, Milano, 1964, p. 138.

sizione per cui «nulla sarà innovato per effetto della presente legge nelle attuali circoscrizioni del Regno»: così tra gli altri Bonasi, Carmine, Cibrario, pure esponenti della maggioranza crispina.

L'intervento più ampio e acuto in commissione è ancora dovuto ad Alessandro Fortis, che, il 17 marzo 1894, argomenta in prospettiva. Pur «riconoscendo che tutti gli altri colleghi si manifestarono concordi nel concetto che si dovesse escludere dai poteri straordinari da concedersi al Governo la facoltà di toccare alle circoscrizioni territoriali, ricorda e svolge il proprio concetto che ogni riforma dell'amministrazione dello stato debba avere necessariamente per base una radicale riforma delle circoscrizioni per ottenerne lo scopo di semplificazione e decentrare la pubblica amministrazione e diminuirne le spese». <sup>18</sup> La sua proposta comunque è enfatica, dunque molto debole, per la consapevolezza del nulla di fatto inevitabile, ma merita di essere ricordata perché evidenzia la questione aperta: «riassume il suo avviso sul da farsi colla formula: Costituente amministrativa affidata al governo, con esclusione di tutte le leggi riguardanti i diritti civili e politici dei cittadini, e la parte tributaria, col triplice obiettivo della semplificazione dei servizi pubblici, del decentramento e della diminuzione delle spese». Si tratta ovviamente di una posizione estrema, di un argomentare per paradosso, che indica comunque con chiarezza il problema. Anche la costituente politica, nel 1946, non sarà accompagnata o preceduta, da una «costituente amministrativa», ma si realizzerà piuttosto la «continuità dello Stato».

Già un deputato-costituzionalista come Giorgio Arcoleo non aveva fatto a meno di notare in sede di discussione generale della riforma, nel luglio 1888: «abbiamo oggi una circoscrizione amministrativa, una politica, una militare, una scolastica, una giudiziaria, ma spesso senza alcun legame tra loro; vi aggiungo la vacuità del circondario e l'assenza del vero comune consorziale». <sup>19</sup>

Quella di Fortis è ovviamente una posizione isolata.

Crispi ne prende atto e a un altro componente della commissione, pur suo sostenitore, Ercole, lapidariamente scrive: «Duolmi non poter essere d'accordo» con le preoccupazioni e dunque le conclusioni della Commissione. Svuotato dell'obiettivo non affermato, ma chiaramente percepito dalla preoccupatissima base parlamentare, il 3 giugno 1894 il disegno di legge è ritirato.

### 3. Circoscrizioni regionali

Preso atto dell'impossibilità di razionalizzare le circoscrizioni provinciali, l'attenzione ritorna sul livello superiore, per l'istituzione di «una circoscrizione amministrativa regionale». È però una storia 'coperta', non essendo assolutamente proponibile, nella situazione parlamentare e politica del 1894, aprire un altro fronte di discussione. <sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Verbale manoscritto della Commissione, in Acs, Carte Crispi, Roma, fasc. 563.

<sup>19</sup> L'ho citato in *Colegislatori? Il peso delle élites municipali nella elaborazione della legge comunale e provinciale*, in *Ceti dirigenti e poteri locali nell'Italia meridionale (secoli XVI-XX)*, Pisa, 2003, pp. 165-179.

<sup>20</sup> R. Ruffilli, *La questione regionale (1862-1942)*, Milano, 1971, pp. 173-175.

Se il primo direttore della statistica, Pietro Maestri, aveva ‘inventato’ i compartimenti regionali,<sup>21</sup> Crispi affida al suo successore, Luigi Bodio, la redazione di un organico progetto di regionalizzazione amministrativa.

Il 30 ottobre il «disegno di circoscrizione amministrativa per regioni» è pronto.

Bodio procede per «aggruppamento di provincie intere», cercando di «allontanar[si] il meno possibile dalle circoscrizioni già esistenti (giudiziarie e altro) le quali hanno già stabilite relazioni di affari di interessi che conviene rispettare». Troviamo infatti traccia di un attento lavoro di comparazione, tenendo presente la circoscrizione delle a) 20 corti d'Appello (tre delle quali articolate in sezioni), b) 11 (+3) compartimenti territoriali del Genio civile, c) 12 corpi d'Armata.

Quanto alla taglia delle nuove circoscrizioni, «per non fare regioni troppo vaste, né troppo piccole avrei stimato opportuno fermarmi al numero di tredici».

Molte sono le innovazioni rispetto alla tabella Maestri, in particolare nel decisivo quadrante centro-meridionale.

Ferme restando le tre grandi regioni settentrionali, il Piemonte, il Veneto e la Lombardia (con il circondario di Bobbio), la Liguria, per mantenersi autonoma, viene accresciuta della provincia di Massa. Con questa modifica viene confermata la circoscrizione ormai tradizionale della Toscana, così come quella dell'Emilia (con la Romagna).

Ci sarebbe poi una lunga regione adriatica, da Pesaro a Chieti, con capoluogo Ancona, cui farebbe da contrappeso un Lazio allargato alla provincia umbra e all'Abruzzo aquilano.

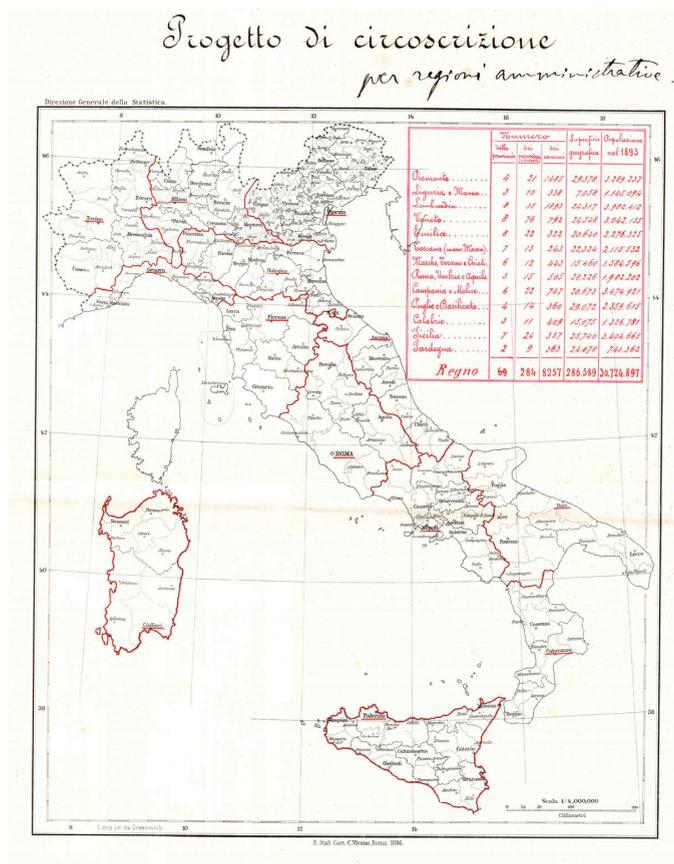
La Campania annetterebbe il Molise e la Puglia la Basilicata, mentre Calabria, con capoluogo Catanzaro, Sicilia e Sardegna manterrebbero la loro classica conformazione regionale.

In sintesi si avrebbe una carta razionalizzata, compatibile con gli altri grandi quadri dell'azione delle diverse amministrazioni statali. I nodi che emergono sono diversi. Da un lato l'elegante soluzione suggerita per il mantenimento della Liguria sconsiglia la scissione dell'Emilia, mentre la scissione degli Abruzzi risponde a un vecchio disegno adombrato (da Minghetti) all'indomani dell'Unità. Sempre nel quadrante meridionale la questione del destino di quelle che si potrebbero definire «provincie regionali» del Molise e della Basilicata viene risolta rafforzando le due maggiori regioni meridionali, cioè la Campania e le Puglie.

Alcuni di questi temi sono esplicitamente ripresi dopo un confronto con il presidente del Consiglio, di cui peraltro non abbiamo traccia. Bodio aggiorna infatti la sua proposta sulla base di 14 regioni, attraverso la «scissione dell'Emilia in due regioni, di cui una sarebbe formata dagli ex Ducati (provincie di Parma, Piacenza, Modena e Reggio) e l'altra dalla Romagna (provincie di Bologna, Ferrara, Ravenna e Forlì)».<sup>22</sup>

<sup>21</sup> L. Gambi, *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, Faenza, 1963 e da ultimo *Un elzeviro per la regione*, «Memoria e ricerca», 1999, 4, pp. 155-197.

<sup>22</sup> «È vero – argomenta Bodio – che queste due regioni avrebbero una superficie minore di parecchie altre, ma la popolazione sarebbe di oltre un milione di abitanti, così per l'una come per l'altra. Questa divisione sembra essere consigliata da ragioni storiche e farebbe risolvere più facilmente la questione del capoluogo. Non si potrebbe mettere Bologna sotto Modena; Modena sarebbe invece il capoluogo più indicato per l'altra regione. Oltre a ciò i confini delle due regioni verrebbero a coincidere con quelli delle Corti di appello di Parma (colla sezione di Modena) e di Bologna».

Cartina di Bodio tratta dalle *Carte Crispi*, Roma, fasc. 568

Per quanto riguarda invece il destino della Basilicata, Bodio conferma la proposta di unione con le Puglie. La motivazione è un piccolo saggio dei criteri di 'razionalizzazione' che sono stati applicati e conviene leggerla integralmente:

L'unione della Basilicata colla Calabria non mi parrebbe facilmente attuabile, considerando le difficoltà delle comunicazioni fra queste provincie; le sole vie praticabili sono quelle del litorale che riescono necessariamente molto più lunghe che non sarebbe se corressero diagonalmente nell'interno. Inoltre non esistono tra le Calabrie e la Basilicata relazioni tali di affari, che possano legittimare la loro unione. La Basilicata potrebbe, se non si volesse unirli alle Puglie, riunirsi piuttosto colla Campania, colla quale ha pure frequenti relazioni e con cui si trova collegata mediante una diretta linea ferroviaria e una discreta rete stradale. Ma non ho proposto questo nuovo aggruppamento perché verrebbe ad accrescere soverchiamente, sia per estensione, sia per popolazione, la regione Campana, già accresciuta del Molise. Infatti colla riunione della Basilicata alla Campania e al Molise si formerebbe una regione avente 30.000 chilometri quadrati e più di 4 milioni di abitanti.

Secondo la proposta originaria invece la regione più popolosa, la Lombardia, non arrivava a 4 milioni e le due più estese, Piemonte e Puglia-Basilicata, non arrivano a 30.000 chilometri quadrati.

Restando alla proposta originale le 13 regioni indicate – secondo la cartina allegata – sono in linea con le 12 di Saredo e le 11 individuate – sia pure in tutt’altro contesto – nell’ambito dell’Inchiesta agraria Jacini.

I nodi restano la sistemazione dei versanti tirrenico e adriatico dell’Italia centrale e meridionale, per cui Maestri aveva dato una soluzione conservativa, ammettendo «compartimenti» di taglia molto piccola, di respiro di fatto provinciale.

#### 4. Il nulla di fatto

Salvo il plauso di Saredo, che lo fa suo nella nuova edizione del suo ormai classico commentario,<sup>23</sup> il progetto di «circostrizione per regioni amministrative» di Bodio e Crispi, che rappresenta il più esplicito tentativo di tradurre il pratica gli indirizzi adombrati da Minghetti all’indomani dell’unificazione, resta consegnato agli archivi.

Nessuno dei successori di Crispi riprenderà neppure l’altro, più esplicito aspetto del suo ambizioso disegno. Rileggiamo l’art. 7 del disegno di «riforma della circostrizione territoriale delle province, dei circondari e dei comuni del Regno». Si definisce la composizione della Commissione centrale incaricata di coordinare le proposte di nuovo ordinamento formulate dalle commissioni provinciali. Presieduta dal ministro, avrebbe dovuto essere composta da un senatore, due deputati, un consigliere di stato, un ufficiale superiore dello stato maggiore dell’esercito, un componente del Consiglio superiore dei lavori pubblici, un ispettore generale del ministero delle Finanze, il direttore capo della divisione dell’amministrazione dei comuni e delle province al ministero dell’Interno. Si valorizzava insomma quell’*establishment* che la ‘seconda unificazione’ – studiata in modo esaustivo ed esemplare dall’Isap sotto la direzione di Ettore Rotelli – aveva certamente rafforzato. Ma non aveva, né avrebbe potuto autonomizzare una solida tecnostuttura di *grands commis*. Non poteva infatti in nessun modo prescindere dalla mediazione politica, come Giovanni Giolitti si incaricherà scrupolosamente di dimostrare. E (tutti) i suoi successori con lui.

Lo stesso avverrà nella solenne occasione dell’Assemblea costituente, quando la questione della taglia e della definizione delle circostrizioni regionali sarà riaperta (quando si profilava l’abolizione delle province) – per essere immediatamente richiusa – con la loro inevitabile conferma, dopo una mobilitazione che nei suoi riflessi di fondo ricorda quella del gennaio 1891. E l’altra, più recente, e ancora in corso, dell’estate-autunno 2011.

---

<sup>23</sup> *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale, 4 maggio 1898, n. 164*, commentata da Giuseppe Saredo, vol. I, *Introduzione generale: Cenni storici e precedenti parlamentari sulle leggi comunali e provinciali dal 1814 al 1900, 2a ed. interamente riordinata e posta in relazione con le nuove leggi, la dottrina e la giurisprudenza*, Torino, 1901, pp. 188-197.

# Da Luigi Einaudi a Carlo Azeglio Ciampi: le visite in Italia dei presidenti della Repubblica (1948-2006)

Manuela Cacioli, Archivio Storico della Presidenza della Repubblica

## 1. Introduzione

Le visite in Italia dei presidenti della Repubblica non sono state oggetto finora di attenzione particolare, oscurate dal maggiore interesse suscitato dai viaggi in altri Paesi o dalle visite di capi di Stato esteri in Italia, che hanno implicazioni politiche e diplomatiche spesso di grande rilievo. Per colmare tale lacuna è stato recentemente realizzato, a cura di chi scrive, un repertorio degli interventi nel Paese dei capi dello Stato, da Luigi Einaudi a Carlo Azeglio Ciampi (elencati in ordine cronologico e poi analizzati per tipologie), attraverso lo studio della documentazione conservata dall'Archivio storico della presidenza della Repubblica. Le pagine che seguono contengono alcuni dati e riflessioni derivanti da questa ricerca che, oltre a fornire informazioni quantitative, offrono uno spaccato della storia italiana degli ultimi sessant'anni: il difficile periodo post-bellico e la ricostruzione; gli anni del *boom* economico; l'*austerità* degli anni Settanta e la terribile stagione dello stragismo e del terrorismo; la popolarità di Pertini; il complesso settennato di Cossiga; le presidenze di Scalfaro e Ciampi che, se difficilissime dal punto di vista politico, hanno saputo riavvicinare i cittadini alla più alta istituzione dello Stato – dopo la bufera di Tangentopoli – aprendo il Quirinale («la Casa degli italiani») e viaggiando molto di più dei predecessori nel territorio del Paese.

Le visite in Italia dei presidenti, fino al settennato Scalfaro, si svolsero con il treno presidenziale, costruito come treno reale nel 1925 a seguito di una richiesta della famiglia Savoia di realizzare un convoglio di gran lusso per i viaggi ufficiali. Il mezzo fu consegnato nel 1929 e ammirato in tutta Europa per la qualità e l'eleganza degli arredi delle tre vetture (una per il Re, una per la Regina e una sala da pranzo), lussuosi quasi quanto le sale del Quirinale; nel 1930 il treno fu inviato in Belgio per accogliere e portare a Roma la futura sposa di Umberto, Maria José.

Parzialmente distrutto durante la guerra mondiale, il treno fu riallestito nel 1948 dalle Ferrovie dello Stato e poi messo a disposizione del presidente della Repubblica.<sup>1</sup> Era formato da dieci veicoli: sei saloni composti da camere da letto, sale da pranzo, salotti e segreteria; una carrozza-cucina; una carrozza per il personale delle Ferrovie e della Polizia di Stato; un bagagliaio; un carro-equipaggio per il trasporto di tre automobili. Qualche anno dopo Einaudi mise uno dei saloni a disposizione del presidente del Consiglio, che non disponeva all'epoca di un veicolo idoneo. Le Ferrovie dello Stato aggiunsero poi due veicoli già facenti parte del treno reale – un'altra carrozza-cucina e

---

<sup>1</sup> R. Verzillo, R. Grandinetti, *Il nuovo treno per il presidente della Repubblica*, estratto da «Ingegneria ferroviaria», n. 6, giu. 1948, pp. 8; alcune copie dell'estratto sono in Archivio storico della Presidenza della Repubblica (d'ora in poi Aspr), *Servizio intendenza*, b. 137, fasc. «6. Viaggi».

un altro bagagliaio – e con questo convoglio il presidente girò per l'Italia durante il suo settennato, anche se di massima la composizione normale del treno presidenziale era limitata a cinque veicoli.<sup>2</sup> Anche i successivi capi dello Stato – fino a Scalfaro – usarono regolarmente il treno per spostarsi in Italia; il presidente Ciampi preferì invece muoversi in elicottero, che partiva e atterrava nell'eliporto costruito all'interno del complesso del Quirinale negli anni 1976-1977, alla fine del settennato Leone, asfaltando una parte dei giardini.

Il primo dato che appare evidente scorrendo l'elenco delle visite in Italia dei capi dello Stato è la crescita del loro numero nel corso di sessant'anni (dalle 147 di Einaudi alle 341 di Scalfaro e le 247 di Ciampi, per un totale di 1.538), eccettuato un rallentamento nel periodo centrale corrispondente ai settennati di Giuseppe Saragat e Giovanni Leone, che viaggiarono meno degli altri, sia all'estero sia in Italia, per motivi diversi: Saragat ebbe dal 1969 al 1971 seri problemi di salute e soggiornò per lunghi periodi a San Rossore e a Castelporziano; Leone si spostò poco da Roma sia per naturale riservatezza caratteriale, sia per coerenza con la sua interpretazione del ruolo del presidente della Repubblica, sia infine per la crisi che travolse il Paese e anche la sua persona negli anni 1976-1978. Da Pertini a Ciampi la presenza del capo dello Stato nella vita pubblica è aumentata nettamente e il numero dei viaggi in Italia (come peraltro quello delle udienze e dei discorsi pubblici) è salito nettamente.

## 2. Gli anni Cinquanta e Sessanta: Einaudi, Gronchi, Segni e Saragat

Il primo presidente eletto Luigi Einaudi, ad eccezione della visita ufficiale in Vaticano effettuata il 15 dicembre 1948 per rendere omaggio al papa Pio XII, non compì viaggi all'estero per una scelta precisa, preferendo tenere un basso profilo in politica estera «sintomo di un raccoglimento nazionale, di un bisogno di riflessione per l'Italia»<sup>3</sup> dopo la tragedia della guerra e le difficili trattative di pace; ricevette invece al Quirinale tredici capi di Stato esteri, che vennero in Italia in visita ufficiale o privata.

Di contro il presidente, accompagnato spesso dalla moglie donna Ida, compì numerose visite in Italia: ben 147 interventi in località distribuite nelle venti Regioni italiane, dando così un forte segnale di attenzione a tutte le parti del Paese. Il dato è particolarmente significativo se si considera che i funzionari del nuovo Segretariato Generale della presidenza della Repubblica si trovarono ad affrontare il compito di dare attuazione a un nuovo cerimoniale che apparisse svincolato dalle forme della tradizione monarchica, ma al tempo stesso in grado di esaltare la dignità della suprema magistratura repubblicana: tale ruolo fu svolto, in base al Decreto presidenziale 9 novembre 1948, n. 4, dall'Ufficio affari generali, al quale faceva capo la direzione e il coordinamento dell'attività quotidiana del capo dello Stato sia al Quirinale che fuori dalla sede istituzionale.

<sup>2</sup> Segretariato generale della presidenza della Repubblica, «Relazione sulla attività degli Uffici dal 12 maggio 1948 all'11 maggio 1955», dattiloscritto, s.n.t., pp. 257-260.

<sup>3</sup> P. Soddu, *Luigi Einaudi, presidente della Repubblica (1948-1955)*, in *L'eredità di Luigi Einaudi. La nascita dell'Italia repubblicana e la costruzione dell'Europa*, Catalogo della Mostra allestita al Palazzo del Quirinale dal 13 maggio al 6 luglio 2008, a cura di R. Einaudi, Roma, 2008, p. 166.

Scorrendo l'elenco delle visite effettuate da Einaudi si nota che alcune città (Torino, Milano, Firenze, Napoli, Bari, Venezia, Bologna) furono visitate più di altre per ragioni storiche, culturali o per il ruolo svolto nell'economia italiana, ma Einaudi non trascurò nessuna zona dell'Italia, comprese le isole. Nei suoi spostamenti era sempre accompagnato dal Segretario generale e dal Consigliere militare; all'arrivo veniva accolto dal prefetto e dal sindaco, da altre autorità locali e in qualche caso – nelle grandi città o in particolari eventi – da rappresentanti del Governo. Il programma della visita (in gergo tecnico 'protocollo') variava naturalmente di volta in volta a seconda che si trattasse di un intervento di una sola giornata o prevedesse uno o più pernottamenti: in tal caso generalmente il presidente o la coppia presidenziale dormiva nella sede della Prefettura.

Il primo intervento di Einaudi fuori Roma fu a Milano, appena tre giorni dopo la sua elezione, per la cerimonia di chiusura della XXVI Fiera Campionaria (il presidente visiterà poi la Fiera ogni anno del suo mandato). Milano è stata la città più visitata da tutti i presidenti della Repubblica perché ogni anno è sede di numerosissimi eventi culturali, economici, storici ecc.; non a caso, dopo il successo della Fiera industriale del 1881, la città fu definita la «capitale morale» d'Italia: la frase è stata attribuita a Ruggero Bonghi negli anni in cui dirigeva «La Perseveranza» e voleva sottolineare la maggiore modernità e produttività che il capoluogo lombardo mostrava in quell'epoca rispetto a Roma, neo capitale d'Italia ma meno vivace, dopo i secoli bui del dominio pontificio.

Il presidente Einaudi andò molte volte a Milano nel corso del settennato, ma in egual misura andò a Torino, seguita poi da Firenze, Napoli e Bari. Un terzo degli interventi fu determinato da cerimonie di natura culturale – inaugurazioni di mostre, visite a musei, partecipazioni a concerti, spettacoli, convegni, celebrazioni ecc. – sia per la particolare ricchezza del nostro Paese sia per la personalità dell'uomo: ricordiamo che Einaudi (economista, bibliofilo, docente universitario) era un uomo coltissimo; subito dopo la sua elezione, recuperando una tradizione regia, istituì i Premi «presidente della Repubblica» per insigni scienziati affidandone il conferimento all'Accademia dei Lincei, di cui dal 1946 aveva la presidenza congiunta insieme a Guido Castelnuovo; nel 1950 allargò l'iniziativa all'Accademia di San Luca e a quella di Santa Cecilia istituendo Premi nazionali in favore dei maggiori artisti italiani. È significativo inoltre che sei degli otto senatori a vita nominati da Einaudi fossero insigni esponenti della cultura italiana: il matematico Guido Castelnuovo, il direttore d'orchestra Arturo Toscanini (unico a rifiutare la carica), lo scultore e compositore Pietro Canonica, lo storico Gaetano De Sanctis, l'economista Pasquale Jannaccone e il poeta Trilussa. Soltanto due furono i politici scelti: Luigi Sturzo e Umberto Zanotti Bianco.

Il presidente compì poi molte visite per eventi di carattere economico (oltre alla Fiera di Milano andò al Salone dell'Automobile di Torino, alla Fiera del Levante di Bari e ad altre manifestazioni di questo tipo che fiorivano in ogni angolo d'Italia) e per inaugurazioni di opere pubbliche, che rendono bene l'immagine di un Paese che cercava di rialzarsi dai disastri della guerra esponendo i migliori prodotti del *made in Italy* e avviando un gran numero di progetti per la realizzazione di infrastrutture.

Molto importante al fine di rafforzare le basi della giovane Repubblica è il rilievo che Einaudi diede a cerimonie legate a episodi del Risorgimento e della Resistenza. Per quanto riguarda i momenti e i personaggi salienti del percorso verso l'unità nazionale

ricordò gli anniversari delle battaglie delle guerre d'indipendenza (Solferino, Custoza, Novara); rese omaggio a Mazzini durante le celebrazioni del centenario della Repubblica Romana nel 1949 e inaugurò la statua del patriota genovese all'Aventino nell'ambito dei festeggiamenti del 2 giugno dello stesso anno; partecipò a Caprera alla cerimonia commemorativa del 70° anniversario della morte di Garibaldi. Ben ventitré interventi di Einaudi, inoltre, riguardarono eventi legati alla Resistenza: conferimenti di Medaglie d'oro al valor militare a città che si erano distinte per episodi di eroismo e commemorazioni di eccidi e altri episodi della guerra di Liberazione (di cui il 25 aprile 1955 festeggiò il decennale), che culminarono con l'intervento del capo dello Stato a Palazzo vecchio a Firenze, nel giugno 1951, per la traslazione delle salme dei fratelli Rosselli, assassinati nel 1937 in Francia dai fascisti.

Il presidente e donna Ida, molto sensibili ai disagi e ai bisogni delle classi sociali meno fortunate, non fecero mancare la solidarietà agli italiani in momenti di gravi calamità naturali come le numerose alluvioni che colpirono il Paese in quegli anni, andando a visitare le zone disastrose.

Il secondo presidente della Repubblica, Giovanni Gronchi, è stato spesso definito più 'dinamico': sicuramente aveva un carattere diverso da quello di Einaudi, amava la visibilità, la popolarità, il lusso della sede. Inaugurò la serie dei viaggi all'estero compiendone due particolarmente significativi (in America latina e in Unione Sovietica), concesse moltissime udienze al Quirinale (quasi il doppio di quelle di Einaudi) e compì molte visite in Italia, anche se in numero di poco superiore a quelle del predecessore (168 rispetto a 147).

Milano si conferma anche con Gronchi la città più visitata; a Torino andò meno, mentre fece molti interventi nelle città della sua Toscana: il capoluogo Firenze, la nativa Pisa e Livorno. Il presidente visitò anche la Sicilia (novembre 1955) e la Sardegna (febbraio 1958), assicurando così agli abitanti delle isole la vicinanza del capo dello Stato.

Gli interventi per cerimonie di carattere culturale sono preponderanti anche in questo settennato (ben 57) e mostrano l'attenzione di Gronchi sia per mostre, convegni, università, anniversari di grandi personalità in tutti i settori della cultura, sia per il mantenimento di tradizioni popolari e locali come le Regate storiche di Pisa e di Venezia, il Palio di Siena, la Partita di calcio in costume di Firenze, la Festa della montagna nel Vicentino ecc. Tra gli eventi di maggiore risonanza del settennato ricordiamo il 500° anniversario della morte del Beato Angelico, l'Anno goldoniano a Venezia, i 50 anni dalla morte di Fogazzaro, Carducci e Pascoli, l'inaugurazione della Pinacoteca di Capodimonte a Napoli e della Galleria d'arte moderna a Torino, la grande Mostra sul 1859 allestita a Milano per il centenario della II guerra d'indipendenza. In occasione di questa ricorrenza Gronchi effettuò nel giugno 1959, insieme al presidente francese Charles de Gaulle, un viaggio-ricordo in Lombardia nelle località protagoniste delle più sanguinose battaglie di quella guerra.

Quel viaggio fu anche l'inizio di un triennio di rievocazioni che portarono alla celebrazione con grande solennità del primo centenario dell'unità d'Italia. I festeggiamenti iniziarono il 25 marzo 1961 con un discorso ufficiale di Gronchi davanti al Parlamento, proseguirono il giorno seguente con un fastoso ricevimento al Quirinale per poi

culminare il 27 marzo, anniversario della proclamazione di Roma capitale. Il 6 maggio 1961 Gronchi intervenne alle celebrazioni di Torino; la città sabauda fu scelta non soltanto perché era stata la prima capitale d'Italia, ma anche come simbolo del miracolo italiano in quanto sede della Fiat: era in quel momento l'immagine della radicale trasformazione dell'Italia da Paese agricolo a industriale. Proprio questo fu l'aspetto che si volle mettere maggiormente in evidenza nel 1961, dopo la cupezza del periodo fascista e le distruzioni materiali e morali derivate dalla guerra: un Paese che si rilanciava con un forte sviluppo demografico e industriale, sostenuto da una massiccia migrazione interna e da un profondo ottimismo verso il futuro. Tre furono le iniziative organizzate a Torino per la ricorrenza: la Mostra storica dell'Unità Italiana allestita a Palazzo Carignano; l'Esposizione internazionale del lavoro, ideata per mostrare su piano mondiale il vertiginoso progresso tecnico e sociale e l'evoluzione del lavoro umano, e la Mostra delle Regioni italiane, per testimoniare lo sviluppo in un secolo delle diverse Regioni.

In quel 1961 così denso di significati anche la Festa della Repubblica fu celebrata sia a Torino sia a Roma. L'11 giugno Gronchi arrivò a Torino, dove il corteo presidenziale percorse in autovettura lo schieramento delle truppe in Corso Duca degli Abruzzi, giunse alla tribuna d'onore e assistette alla parata militare. Al Quirinale furono poi offerti due ricevimenti al Corpo diplomatico e alle alte cariche dello Stato, rispettivamente il 13 e il 14 giugno.

A differenza del predecessore Gronchi partecipò a poche cerimonie rievocative di episodi della Resistenza, esperienza che non aveva vissuto in prima persona; intervenne invece a numerose cerimonie di carattere militare, visitando caserme e Accademie e avviando una prassi che sarà molto cara a tutti i successivi presidenti: nel 1958, tra l'altro, si festeggiarono i 40 anni dalla fine del primo conflitto mondiale.

La formazione giovanile nel Movimento cristiano di Murri e l'interesse per il mondo del lavoro sono probabilmente alla base della forte presenza di Gronchi (ben 56 interventi) a eventi di carattere economico e a inaugurazioni di opere pubbliche, numerosissime nell'Italia del *boom* economico degli anni Cinquanta-Sessanta. Oltre all'annuale visita alla Fiera di Milano, al Salone di Torino e alla Mostra-Mercato dell'artigianato a Firenze, valorizzò con il suo intervento molte fiere in altre città italiane come quelle di Padova, Verona, Ancona, Bari, Napoli, Valenza Po: le foto dell'epoca ci mostrano ovunque il piglio fiero con cui Gronchi passava tra gli *stand* delle diverse esposizioni per ammirare compiaciuto i prodotti che dal mercato italiano partivano per essere esportati in tutto il mondo. Per quanto riguarda le opere pubbliche di maggiore risonanza che si realizzarono durante il settennato ricordiamo il Villaggio dell'Autodromo di Monza, l'Acquedotto del Pescara, il Bacino di carenaggio di Napoli, l'apertura del tronco Milano-Bologna dell'Autostrada del Sole, il completamento dell'elettrificazione della linea ferroviaria Milano-Venezia e l'Aeroporto intercontinentale di Fiumicino. Alcune di queste realizzazioni favorirono i collegamenti interni e internazionali dell'Italia, inserendo il Paese nel circuito dell'economia mondiale; altre opere civili, come la costruzione di ospedali, ponti, palazzi di giustizia, complessi edilizi di istituti previdenziali o popolari migliorarono sensibilmente il livello la qualità della vita della popolazione, offrendo maggiori servizi pubblici.

Giovanni Gronchi si trovò a inaugurare come presidente della Repubblica due Olimpiadi, quelle invernali a Cortina d'Ampezzo nel 1956 e quelle estive a Roma nel 1960: queste ultime soprattutto ebbero molta risonanza e portarono alla capitale molti nuovi impianti sportivi, strade, ponti e ammodernamenti di interi quartieri.

Infine, Gronchi assistette alla morte di tre grandi protagonisti della vita pubblica italiana: il Pontefice Pio XII (che morì nell'ottobre del 1958 senza avere mai reso una visita ufficiale ai presidenti della Repubblica al Quirinale, mentre era andato dal Re Vittorio Emanuele III nel dicembre 1939) e gli ex presidenti Enrico De Nicola e Luigi Einaudi; ricevette inoltre la cittadinanza onoraria da parte di varie città.

Il mandato di Antonio Segni, com'è noto, è stato l'unico non portato a termine della storia repubblicana perché il presidente fu colpito da grave malattia nell'agosto 1964, due anni dopo l'elezione, e diede le dimissioni del dicembre 1964 dopo una supplenza di quattro mesi esercitata da Cesare Merzagora, presidente del Senato. Sardo, di carattere schivo, può forse destare sorpresa il numero delle visite che compì nel biennio, ben 85: se avesse continuato con quella media nel quinquennio successivo avrebbe raggiunto un totale molto più alto dei due predecessori. La città più visitata da Segni fu Napoli, dove andò per eventi culturali (due volte al Teatro San Carlo), per cerimonie di carattere militare (al Comando Nato con il presidente Kennedy) e in altre occasioni; come Gronchi, andò nelle isole e molte volte in particolare nella natia Sassari.

Gli eventi culturali mantengono la quota di un terzo del totale degli interventi: il presidente visitò anche località più piccole come Rovigo, dove inaugurò Pinacoteca, Biblioteca e Museo dell'Accademia dei Concordi; Treviso, per la Mostra su Cima da Conegliano; Arezzo; Bergamo, per l'inaugurazione dalla Pinacoteca Civica; Bassano del Grappa e altre, estendendo quindi la rete delle città toccate dai predecessori.

Nella primavera del 1964 il capo dello Stato partecipò a cerimonie a Padova, Casinò e Bari in occasione del ventennale dell'inizio della Resistenza, fatti che dimostrano come nei primi anni della Repubblica fosse ancora vivissimo il segno lasciato da quel periodo sui protagonisti, che volevano ricordare quanto fosse stato duro il cammino verso la libertà.

Nel biennio 1962-1964 continuarono le inaugurazioni di opere pubbliche e manufatti che ebbero grande eco nell'opinione pubblica: tra le prime si segnala l'apertura del tratto Roma-Napoli dell'Autostrada del Sole, che andava a completare il tracciato di quell'importantissima arteria che ha unito il Paese facilitando gli spostamenti (per turismo o per lavoro) tra Nord e Sud. Tra i secondi grande ammirazione e orgoglio nazionale suscitò il varo dei due transatlantici *Michelangelo* e *Raffaello*, costruiti nel 1962 e nel 1963 con le più moderne tecnologie rispettivamente nei cantieri di Genova e di Trieste, che, con la loro snella eleganza (veri portavoce del *made in Italy*), solcarono l'oceano sulla rotta Europa-Nord America per molti anni. Di contro, non si può dimenticare il disastro del Vajont dell'ottobre 1963, quando il crollo di una frana sulla diga provocò quasi duemila vittime ed enormi polemiche sulla prevedibilità della tragedia: Segni andò subito, il 13 ottobre, a visitare i paesi distrutti.

Per quanto riguarda i rapporti con il Vaticano il mandato di Segni registrò molte novità perché si ebbero numerosi contatti tra le due massime autorità: innanzitutto il nuovo papa Giovanni XXIII effettuò l'11 maggio 1963 la prima visita ufficiale di un

pontefice al Quirinale, seguita da quella del successore Paolo VI l'11 gennaio 1964; inoltre, nel 1962 Segni andò a Loreto, dove incontrò il papa in visita pastorale, e offrì un ricevimento al Quirinale in onore dei padri conciliari, convenuti a Roma per l'apertura del Concilio vaticano II. Infine, nel gennaio 1964 il presidente della Repubblica andò all'Aeroporto di Fiumicino per la partenza e poi per il ritorno di Paolo VI dalla Palestina. Segni fu dunque molto attivo nel suo breve periodo di presidenza e avviò alcune consuetudini poi seguite dai successori.

Giuseppe Saragat, eletto nel dicembre 1964, è stato invece il presidente che ha effettuato il minor numero di interventi in Italia: 67, di cui 50 nel triennio 1965-1968; successivamente, problemi di salute lo costrinsero a lunghi periodi di riposo nella Tenuta di San Rossore o a Castelporziano (dove finì per soggiornare quasi stabilmente). In questo totale sono comprese sette visite alla Fondazione "Giuseppina Saragat" di Anzio (istituto intitolato alla moglie defunta che accoglieva ragazze orfane o con difficoltà familiari, di cui il presidente seguiva personalmente la gestione, e che fu visitato anche da papa Paolo VI); due viaggi privati in Campania e in Sicilia e tre cerimonie avvenute in Valle d'Aosta durante i soggiorni estivi del presidente. Inoltre, sei viaggi furono dovuti alle calamità naturali verificatesi durante il settennato: una frana ad Agrigento nel luglio 1966, l'alluvione di Firenze, del Veneto e del Trentino nel novembre dello stesso anno, il terribile terremoto del Belice del gennaio 1968, l'alluvione in Piemonte del novembre 1968 e il terremoto a Tuscania e Viterbo il 6 febbraio 1971.

Furono quindi soltanto 49 le visite in Italia decise dal Cerimoniale presidenziale con un programma prestabilito. Nell'ambito di queste, per la prima volta gli eventi di carattere culturale sono in minoranza, mentre è rilevante l'attenzione prestata dal presidente alle attività economiche, attraverso la visita a molti stabilimenti industriali: dal petrolchimico di Gela al Centro siderurgico IRI di Taranto, dall'Alfa Romeo di Arese alle acciaierie Falk di Sesto San Giovanni, dalla sede di Mirafiori della Fiat agli stabilimenti industriali del Friuli e del Veneto, dalla Pirelli di Milano al Lanificio Gatti di Avellino. Nel luglio 1965 inaugurò insieme al presidente francese de Gaulle il Traforo del Monte Bianco. Certamente la formazione politica e culturale di matrice socialista portò Saragat a un particolare interesse per il mondo del lavoro; inoltre quelli erano gli anni del picco dello sviluppo economico italiano a vent'anni dalla guerra, quando la produzione industriale toccò i massimi livelli e il benessere economico delle famiglie divenne diffuso, contemporaneamente a fenomeni meno positivi come la massiccia urbanizzazione, l'abbandono delle campagne e una fortissima immigrazione interna da Sud a Nord. La contestazione del 1968 mostrò come l'affermazione di una crescita economica non bilanciata avesse prodotto anche i forti movimenti di opposizione che percorsero gran parte dell'Europa occidentale, anticipando la crisi degli anni Settanta.

Molta attenzione fu dedicata da Saragat al mondo militare, con la partecipazione a varie esercitazioni dell'Esercito, dell'Aeronautica e della Marina; a riviste e parate; al varo dell'incrociatore *Vittorio Veneto* a Castellammare di Stabia; a una visita alla Nave-scuola *Amerigo Vespucci*. Il presidente ricordò inoltre alcuni episodi della Resistenza con profonda partecipazione, legata all'esperienza personale dell'esilio e del carcere durante il fascismo: celebrò nel 1965 a Milano il ventennale della Liberazione e nel 1970 a Roma il venticinquesimo; conferì Medaglie d'oro al valor militare e al Valor ci-

vile; ricordò l'eccidio perpetrato dai nazisti nell'aprile 1944 alla Benedicta nei pressi di Alessandria e inaugurò il Sacrario dei caduti d'oltremare a Bari. Infine, durante il suo mandato Saragat partecipò a due grandi rievocazioni storiche: nel 1966 il centenario della III guerra d'indipendenza, che aveva portato all'unione del Veneto e del Friuli all'Italia, e nel 1968 il 50° anniversario della vittoria nella prima guerra mondiale. Interessante è anche il suo omaggio alla tomba di Giuseppe Mazzini al cimitero di Staglieno nel 1967, che dimostra come, dopo la *damnatio memoriae* che la monarchia sabauda aveva riservato al grande patriota, la Repubblica abbia spesso onorato – da Einaudi in poi – il pensiero e l'opera di uno dei maggiori protagonisti del Risorgimento.

Il capo dello Stato, come già detto, non mancò di essere vicino alla popolazione nelle calamità che durante questo settennato si abbatterono sull'Italia, tra cui diverse alluvioni (delle quali la più tristemente famosa è quella del novembre 1966) e i terremoti del Belice nel gennaio 1968 e del Viterbese nel gennaio 1971.

### 3. Gli anni Settanta e Ottanta: Leone, Pertini e Cossiga

Anche il napoletano Giovanni Leone, eletto nel dicembre 1971, viaggiò poco in Italia: pur dotato di un carattere gioviale, la sua interpretazione rigorosamente 'notarile' della funzione presidenziale lo portò a non esporsi troppo, anche se paradossalmente il destino gli riservò un settennato travagliato sia sul piano pubblico sia su quello privato, fino a costringerlo alle dimissioni nel giugno 1978 sotto il peso di calunnie e accuse che non furono mai provate.

Il periodo in cui Leone effettuò il maggior numero di visite fu il primo biennio del mandato (1972-1973) – rispettivamente 18 e 28 – per poi diminuire nettamente nella seconda parte, quando si allontanò da Roma soltanto per eventi dolorosi come il sisma in Friuli del 1976, la caduta dell'Hercules C-130 a Livorno nel marzo 1977 o per partecipare ai primi funerali delle vittime del terrorismo. Era infatti iniziato quel periodo terribile della storia repubblicana (la cui prima avvisaglia fu la strage di piazza Fontana a Milano nel 1969) che sarà definito 'gli anni di piombo' e che fu scandito, durante il settennato di Leone, dalle stragi di Fiumicino nel 1973 e di piazza della Loggia a Brescia nel maggio 1974, dall'attentato al treno "Italicus" nell'agosto successivo, dall'assassinio del procuratore generale di Genova Francesco Coco nel giugno 1976 e dal rapimento e uccisione di Aldo Moro nella primavera del 1978.

La città che Leone visitò più volte fu Firenze; andò poco nella sua Napoli e, in piena controtendenza rispetto ai predecessori, si recò soltanto due volte a Milano e una a Torino, in occasione dell'inaugurazione del nuovo Teatro Regio nel 1973. Interruppe la consuetudine di visitare la Fiera del Levante di Bari e non andò nelle isole; molto significativa storicamente è invece, nell'ambito dei festeggiamenti per il trentennale della Liberazione nel 1975, la sua visita (la prima di un presidente della Repubblica) alla Risiera di San Sabba, campo di sterminio nazista in Italia dichiarato da Saragat nel 1965 Monumento nazionale. Va rilevato che Leone dedicò ben dieci interventi a località italiane toccate da episodi drammatici della Resistenza, una proporzione molto alta nel totale di quelle effettuate: Montefiorino, Aosta, Valsesia, Argenta, Cassino, Mignano

Monte Lungo sono solo alcuni dei luoghi in cui il presidente ricordò l'attività partigiana e le sofferenze subite dalla popolazione civile.

Dal punto di vista economico, invece, il periodo della crescita era finito ed erano iniziati gli anni della cosiddetta *austerità*, con la crisi petrolifera e le conseguenti 'domeniche a piedi', con consumi drasticamente ridotti. Di conseguenza, in questo settennato registriamo soltanto la presenza di Leone all'inaugurazione dell'intero tracciato dell'Autostrada Adriatica nell'aprile 1973 (ultimo atto delle grandi realizzazioni infrastrutturali degli anni Sessanta) e una visita alla Fiera Campionaria di Milano. Legato al problema del costo del greggio è invece il sopralluogo ai nuovi giacimenti petroliferi dell'Eni in Val Padana nel 1974.

Dopo le dimissioni di Giovanni Leone, travolto da accuse pesantissime (ma egli affermò orgogliosamente nel messaggio televisivo del 15 giugno 1978 che l'Italia aveva sempre avuto un presidente onesto), e i terribili cinquanta giorni del rapimento e assassinio di Aldo Moro, il Paese aveva bisogno di una figura che riavvicinasse i cittadini alle istituzioni: Sandro Pertini fu l'uomo giusto che assolse questo compito in modo mirabile, tanto da essere definito 'il presidente più amato dagli italiani'. Il suo passato di antifascista esiliato, incarcerato, confinato e condannato a morte, le azioni di eroico partigiano, il carattere irruento ma diretto e spontaneo e l'amore per i giovani esercitarono un grandissimo fascino sull'opinione pubblica.

Pertini amava il contatto con la gente: fu il primo a istituire l'abitudine di ricevere ogni giorno al Quirinale scolaresche provenienti da tutta Italia, con cui s'intratteneva rispondendo liberamente alle domande dei ragazzi; del resto già a Montecitorio, come presidente della Camera, aveva ricevuto in otto anni circa 55.000 studenti. In occasione del suo primo discorso per l'apertura dell'anno scolastico nel settembre 1978, per esempio, ruppe la tradizione del messaggio televisivo per invitare una delegazione di docenti, studenti e genitori al Quirinale. Fu vicino ai cittadini sia nei momenti tristi (e nel suo settennato ce ne furono molti, tanto da essere definito 'il presidente dei funerali di Stato') sia in quelli felici: tutti ricordano la sua gioia, da vero tifoso, per la vittoria dell'Italia alla finale dei Campionati mondiali di calcio in Spagna nel 1982.

Coerentemente con questa concezione del suo ruolo Pertini viaggiò tanto, in Italia e all'estero (fu il primo capo di Stato italiano a visitare la Cina e il Giappone): il numero degli interventi interni toccò infatti la cifra di 203, con un incremento costante ogni anno – tranne una lieve flessione nel 1983 – fino ai 40 del 1984. Inaugurò il settennato andando a Torrita Tiberina, due giorni dopo l'elezione, per rendere omaggio alla tomba di Aldo Moro e ripeté questo rito il 9 maggio di ogni anno del suo mandato: fu l'unico presidente a farlo, nonostante non fosse stato un compagno di partito dello statista democristiano; la stima che evidentemente nutriva per Moro lo portò a partecipare in forma non ufficiale, l'anno seguente, a un convegno a Bari sulla sua figura. La stessa *pietas* mostrò nei confronti di Enrico Berlinguer, deceduto a Padova dopo un malore improvviso, inviando un aereo per riportare a Roma la salma e i suoi familiari; tutti poi lo ricordiamo angosciato, accanto alla mamma di Alfredino Rampi, sul bordo del pozzo di Vermicino dove il bambino cadde e morì nel giugno 1981. Il presidente laico e socialista, non religioso ma profondamente 'credente' nei sentimenti dell'amicizia e del rispetto delle idee altrui (a questo proposito citava spesso un celebre motto di Voltaire),

ebbe anche un profondo rapporto di stima e affetto con il papa Giovanni Paolo II, che incontrò molte volte privatamente e con cui fece una gita sull'Adamello nel luglio 1984.

Durante il settennato di Pertini continuò il periodo tremendo della storia italiana apertosi con la strage di piazza Fontana: i funerali di Stato si susseguirono con l'uccisione dei giudici Fedele Calvosa e Emilio Alessandrini, con le vittime delle Brigate Rosse come Guido Rossa e Giuseppe Taliercio, fino al terribile attentato alla stazione di Bologna del 2 agosto 1980. Iniziarono anche i delitti 'eccellenti' di mafia in Sicilia con l'assassinio del presidente della Regione Pier Santi Mattarella nel gennaio 1980 e – negli anni seguenti – di Pio La Torre, Carlo Alberto Dalla Chiesa, Gian Giacomo Cacciato Montalto, Rocco Chinnici e con l'attentato al rapido "904" Roma-Milano a San Benedetto Val di Sambro. Dovunque la figura magra e un po' curva del vecchio presidente era in prima fila, a testimoniare la forza dello Stato che non si piegava alla violenza: certamente il suo straordinario carisma contribuì al superamento di quella profonda crisi e a salvare la democrazia.

Nell'autunno del 1980 l'Irpinia fu colpita da un violento terremoto: anche fra quelle macerie non mancò la presenza di Pertini.

Accanto a quei dolorosi impegni, il capo dello Stato – come i predecessori – compì molte visite in tutto il paese (ben 63) per partecipare a eventi di carattere culturale. Firenze (dove compì la sua prima visita ufficiale nel settembre 1978) fu la città in cui si recò più volte, sia in forma privata che ufficiale, seguita da Milano e Genova. Grandissima era infatti la passione di Pertini per l'arte e per la musica: visitò dunque numerose mostre, in anni in cui si organizzarono in Italia eventi di eccezionale rilevanza come le esposizioni di Emilio Greco a Orvieto, la Raccolta Manzù ad Ardea, le mostre di André Masson e Umberto Mastroianni – ma anche di Raffaello e Chagall – a Firenze, la Mostra sull'arte del vetro e l'antologica di Guttuso a Venezia, i Codici di Leonardo a Milano e Firenze, la Mostra sulla Cina ancora a Firenze e quella di George Braque a Bari ecc. Eccellente musicofilo, il presidente riprese la tradizione, interrottasi nel 1963 con Segni, di partecipare ogni anno alla serata inaugurale della stagione della Scala a Milano nel giorno di S. Ambrogio, così come andò all'Arena di Verona e a Vicenza e Brescia per importanti eventi musicali.

Naturalmente, per l'esperienza personale vissuta in prima linea, Pertini partecipò a molte cerimonie rievocative di episodi della Resistenza come gli eccidi di Boves e Marzabotto, della Benedicta e di Sant'Anna di Stazzema, la distruzione di Cassino, la fucilazione dei fratelli Cervi e così via, anche perché nel biennio 1983-1984 ricorsero i quarant'anni da quei tragici fatti. Il 24 e 25 aprile 1980 festeggiò il 35° anniversario della Liberazione presenziando a due giorni di eventi a Milano; con la stessa partecipazione emotiva il presidente andò in Friuli e Veneto il 4 novembre 1978 per i 60 anni della Vittoria nella Grande guerra, durante la quale – soldato ventenne – aveva combattuto sul fronte dell'Isonzo meritando nel 1917 una Medaglia d'argento al valor militare. Questo passato militare fece sì che Pertini dedicasse molta attenzione anche a eventi relativi alle Forze armate: andò quasi tutti gli anni a Ostia per l'anniversario della fondazione della Guardia di Finanza; a Livorno, Civitavecchia e Pozzuoli per il giuramento degli allievi dell'Accademia navale; alla Scuola di fanteria di Cesano, all'Accademia Militare di Modena ecc. Forse anche il difficilissimo momento che stava vivendo

l'Italia lo spinse a mostrarsi particolarmente vicino ai Corpi armati che, con diversi ruoli, avevano il compito della difesa del Paese.

Legato alla sua formazione socialista è l'interesse che Pertini mostrò per il mondo del lavoro, soprattutto operaio, visitando molte fabbriche e stabilimenti industriali: nel Sud il nuovo stabilimento della Fiat a Termoli, l'Italsider a Taranto e la Montedison a Brindisi; nel Nord il Petrolchimico di Porto Marghera, la Merloni di Fabriano, la Breda di Pistoia, i Cantieri navali di Monfalcone, la Zanussi di Pordenone e così via. Cessò invece la consuetudine che avevano instaurato i primi presidenti della Repubblica di andare ogni anno alla Fiera campionaria di Milano e al Salone dell'automobile di Torino, vetrine che avevano rappresentato lo slancio economico del dopoguerra.

Anche Pertini, come i predecessori, onorò i due maggiori eroi del Risorgimento: il 27 settembre 1981 intervenne in forma privata a Savona alla celebrazione del 150° anniversario della fondazione della "Giovine Italia" di Mazzini; il 2 giugno 1982 dedicò la Festa della Repubblica al centenario della morte di Giuseppe Garibaldi, con un omaggio personale a Caprera.

Infine, per quanto riguarda lo sport, non si può non ricordare il vecchio presidente esultante nel 1982 allo stadio di Madrid, accanto a un molto meno soddisfatto re Juan Carlos, per la vittoria della nazionale italiana ai Mondiali di calcio.

Il successore Francesco Cossiga (divenuto il 3 luglio 1985 l'ottavo capo dello Stato italiano) si presentò subito come una figura completamente opposta, per indole e per passato politico, a quella di Pertini: sardo, introverso, è stato il più giovane presidente della Repubblica eletto fino a oggi (a 57 anni). Per evidenti ragioni anagrafiche fu il primo inquilino del Quirinale a non avere partecipato ai lavori dell'Assemblea costituente: docente universitario di diritto costituzionale, si era iscritto fin dal 1945 alla Democrazia cristiana; al momento dell'elezione alla più alta carica dello Stato aveva bruciato le tappe di una folgorante carriera politica ricoprendo – giovanissimo – i maggiori incarichi istituzionali: sottosegretario, ministro dell'interno, presidente del Consiglio, presidente del Senato.

Il settennato di Cossiga fu particolare perché caratterizzato da un primo periodo in cui egli esercitò il suo ruolo in modo molto formale e da una seconda fase in cui, dopo la caduta del muro di Berlino e il cambiamento dello scenario politico internazionale, cominciò a intervenire nella vita pubblica con 'esternazioni' in cui attaccò pesantemente i partiti, la magistratura e altre istituzioni, guadagnandosi l'appellativo di 'grande picconatore'.

Questo duplice atteggiamento si riflette anche nella distribuzione dei viaggi, sia in Italia sia all'estero. Cossiga si spostò molto, effettuando circa 50 viaggi fuori dall'Italia e 201 interventi in località italiane (più o meno lo stesso numero di quelli di Pertini): ma sia gli uni che gli altri aumentarono molto nella seconda parte del mandato presidenziale. Fu il primo capo di Stato italiano che visitò Israele, ebbe un legame particolare – anche di affinità culturale – con la Germania, fece una lunga visita di Stato in alcuni Paesi dell'Africa centrale e un'altra in Australia. Dopo la disgregazione dell'Unione Sovietica e dell'ex Jugoslavia visitò gli Stati dell'Europa Orientale nati dal nuovo assetto mondiale e, unico tra tutti i presidenti, compì nella primavera del 1992 una serie di

visite di commiato nei principali Stati europei e negli Usa prima delle dimissioni, annunciate polemicamente il 25 aprile 1992.

Per quanto riguarda l'Italia, oltre la metà degli interventi furono effettuati da Cossiga negli ultimi due anni e mezzo, con il picco di 44 visite nel 1991. Non privilegiò alcuna città in particolare (come era accaduto con i primi presidenti), ma preferì visitare un numero maggiore di località, inaugurando una tendenza che si confermerà con i successori fino ad arrivare a Ciampi, che riuscirà ad andare in tutti i capoluoghi di provincia d'Italia.

Cossiga iniziò e terminò il suo mandato rendendo omaggio alla tomba di Aldo Moro, dalla cui terribile vicenda fu profondamente segnato perché durante il rapimento era ministro dell'interno (carica da cui si dimise dopo il ritrovamento del corpo dello statista in via Caetani). La scia di sangue che attraversava l'Italia da tanti anni continuò peraltro anche durante il suo mandato, quando cessò l'attività delle Brigate Rosse (che comunque colpirono un'ultima volta assassinando a Forlì nell'aprile 1988 il professor Roberto Ruffilli), ma contemporaneamente la mafia sferrò l'attacco più duro al cuore dello Stato con gli assassini del capo della squadra mobile di Palermo Antonino Cassarà e del maresciallo dei carabinieri Giuliano Guazzelli, dell'imprenditore Libero Grassi e dei giudici Antonio Saetta, Rosario Livatino, Antonino Scopelliti, Giovanni Falcone e la moglie Francesca Morvillo. Cossiga assistette a tutti i funerali, portando la presenza delle istituzioni in un susseguirsi di tragedie che minacciarono seriamente la stabilità dello Stato. Durante la sua presidenza, inoltre, morì Sandro Pertini e scomparvero alcuni importanti esponenti politici della Democrazia cristiana come Zaccagnini, Rumor, Donat Cattin e Malfatti.

Anche Cossiga, come i presidenti che lo avevano preceduto, dedicò gran parte dei suoi interventi a eventi di carattere culturale: tra quelli che ebbero particolare risonanza ricordiamo l'inaugurazione del ricostruito Teatro alla Scala, la mostra sulla civiltà degli Etruschi a Firenze, il 50° anniversario della morte di Pirandello, il restauro dell'Arco di trionfo al Castel Nuovo a Napoli, l'antologica di Manzù a Milano, le mostre su Russia e Cina a Torino e a Stupinigi, sugli splendori di Bisanzio a Ravenna, su Masaccio a Firenze ecc.

Cossiga presenziò a molte cerimonie di carattere militare, cui volle assistere perché era un ambiente al quale era legato sia per passate esperienze personali (era capitano di corvetta e di fregata), sia perché aveva una vera ossessione per la sicurezza propria e delle sedi delle istituzioni: intervenne a cerimonie di giuramento di allievi di vari Corsi o Scuole militari, visitò porti e aeroporti, assistette a esercitazioni alpine e navali ecc. Invece, probabilmente per la diversità della storia personale derivante dall'appartenere a una generazione che non aveva partecipato alla guerra egli, a differenza dei predecessori, partecipò a poche cerimonie rievocative della Resistenza, anche se molto significative: visitò il Museo Cervi a Gattatico e la Risiera di San Sabba; conferì alcune Medaglie d'oro; accolse il ritorno delle spoglie di un soldato ignoto caduto in Russia; rievocò l'eccidio delle Malghe di Porzus. Celebrò poi a Vittorio Veneto il 70° anniversario della fine della prima guerra mondiale.

Dal punto di vista economico l'epoca del *boom* e della costruzione di grandi infrastrutture era finita da tempo e infatti Cossiga, come già Pertini, non dedicò molti inter-

venti a questo settore: andò due volte alla Mostra-mercato dell'antiquariato a Firenze; incontrò i capi di Stato partecipanti al Vertice economico dei Paesi del G7 a Venezia nel 1987; visitò in forma privata il Salone nautico internazionale di Genova. Nel settore delle grandi opere si segnala in questo settennato l'inaugurazione del tratto autostradale Fiano-San Cesareo e di un nuovo impianto idroelettrico vicino a Caserta.

Il presidente mostrò interesse per le categorie sociali più deboli, le cui difficoltà andavano aumentando in un periodo come gli anni Ottanta in cui l'edonismo e il rampantismo, finalizzati al successo personale, lasciavano poco spazio alla solidarietà verso chi era ai margini della società. Cossiga, per esempio, fu il primo capo di Stato a visitare l'Istituto di osservazione maschile "Filangeri" di Nisida, mostrando un'attenzione che sarà confermata dai successori; partecipò al VII Congresso dell'Onu sul tema della prevenzione del crimine che si svolse a Milano nel 1985; visitò comunità per il recupero dalla tossicodipendenza e centri di assistenza per handicappati; intervenne a Firenze all'inaugurazione della VII Conferenza internazionale sull'Aids; partecipò in forma privata al *Meeting* per l'amicizia tra i popoli di Rimini nel 1991. Inoltre, a differenza dei predecessori, esplicitò la sua formazione cattolica partecipando a svariate cerimonie di carattere religioso.

In campo sportivo è da ricordare che nel 1990 si svolsero in Italia i Campionati mondiali di calcio: il presidente assistette ad alcune partite a Milano, incontrando i capi di Stato venuti ad assistere alle partite delle Nazionali dei loro Paesi.

Cossiga, infine, onorò le figure dei presidenti che lo avevano preceduto commemorando Luigi Einaudi nel 25° e nel 30° anniversario della scomparsa, Giovanni Gronchi nel centenario della nascita e Sandro Pertini un anno dopo la morte, avvenuta nel 1990, con una visita al cimitero di Stella.

#### **4. Dagli anni Novanta al Duemila: Scalfaro e Ciampi**

Il nono presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, fu eletto alla più alta carica dello Stato il 25 maggio 1992, due giorni dopo l'assassinio di Giovanni Falcone e tre mesi dopo lo scoppio dello scandalo di "Tangentopoli" e l'inizio dell'inchiesta "Mani pulite": un momento della vita del Paese in cui le istituzioni sembravano crollare di fronte al feroce attacco della mafia e all'emersione dei mali interni della politica e dei partiti. Fu così che al sedicesimo scrutinio il Parlamento raggiunse un accordo sul nome di Scalfaro, che appena un mese prima era stato eletto presidente della Camera. Piemontese, magistrato, anch'egli democristiano di lungo corso, aveva partecipato all'Assemblea Costituente e poi iniziato una lunghissima carriera politica durante la quale fu titolare di diversi ministeri.

Il settennato del nuovo presidente fu molto difficile, sia perché il crollo dei partiti tradizionali portò a una notevole disaffezione dei cittadini verso la politica, sia perché la nuova legge elettorale del 1993 favorì il bipolarismo e tolse di fatto al capo dello Stato uno dei più significativi poteri affidatigli dalla Costituzione: la scelta del capo del governo. Inoltre, l'irruzione nella vita pubblica di Berlusconi e la nascita di nuove formazioni come Forza Italia e Lega Nord delinearono uno scenario politico completamen-

te nuovo con scontri molto inaspriti. Scalfaro però, cattolico convinto ma anche uomo fedelissimo delle istituzioni e tenace assertore della laicità dello Stato, pur fatto bersaglio di durissimi attacchi anche a livello personale, seppe difendere con forza la Costituzione e il rispetto delle regole democratiche.

Per quanto riguarda l'aspetto della sua attività che interessa in questa sede rileviamo che viaggiò moltissimo, sia all'estero sia in Italia, sempre accompagnato dalla figlia Marianna che svolgeva il ruolo di *first lady* (essendo vedovo): si arrivò a circa 100 viaggi all'estero e a 341 visite in Italia, che è fino a oggi il numero più alto di interventi di tutti i capi dello Stato italiani. Tra i viaggi fuori dai confini nazionali si nota che Scalfaro è stato il primo a visitare l'India, la Finlandia e due Paesi africani come l'Etiopia e l'Eritrea, legati all'Italia da un passato coloniale non facile da superare.

Le visite in Italia toccarono il numero di quasi 60 all'anno nel periodo centrale del settennato, dal 1994 al 1997, con un calo nel 1995 e nel 1998 perché in quelle date il presidente compì numerosi viaggi all'estero, alcuni dei quali davvero impegnativi (India e Sud America nel 1995; Giappone, Cina e Australia nel 1998). Scalfaro conferma la tendenza iniziata con Cossiga a visitare molte località, anche piccole, e infatti la somma degli interventi nelle maggiori città (Milano, Napoli, Firenze, Torino, Venezia e Genova) ammonta a 100, meno di un terzo del totale: tra esse, comunque, Milano si conferma quella più visitata, seguita da Torino, Napoli e Firenze; il presidente partecipò inoltre a numerosi eventi nel suo Piemonte.

Analogamente alla distribuzione più capillare dei luoghi si riscontra una più equilibrata varietà della tipologia degli interventi. Gli eventi culturali scendono a meno di un quarto del totale e sono rappresentati dalla consueta varietà di mostre, concerti, convegni ecc.: vale la pena ricordare la grande mostra su Chagall a Ferrara; quelle sul Rinascimento, sui Maya e su Tiepolo a Venezia; l'inaugurazione del Museo Morandi a Bologna; il restauro degli affreschi di Piero della Francesca ad Arezzo; la riapertura del Museo di Capodimonte a Napoli e dei Teatri Comunali di Trieste e Agrigento; la grande esposizione sui Gonzaga a Mantova e così via.

Durante il mandato di Scalfaro il triennio 1993-1996 fu dedicato alle celebrazioni del cinquantesimo anniversario della guerra partigiana e della fine del secondo conflitto mondiale; per questo il presidente intervenne a ben sessanta cerimonie commemorative di episodi della Resistenza, benché non vi avesse partecipato personalmente perché, in quanto magistrato, era stato congedato dall'esercito regio nel 1942 e aveva ripreso la sua attività. Già nel 1992 si organizzarono due cerimonie molto toccanti: il ritorno in Italia dei resti mortali di oltre 1.500 soldati provenienti da Russia, Ucraina e Germania – accolti dal capo dello Stato all'Aeroporto di Ronchi dei Legionari il 19 settembre – e il raduno dei superstiti della Brigata “Giustizia e Libertà” a Gaggio Montano nell'ottobre seguente. Dal marzo 1993 iniziarono gli eventi in ricordo dei terribili eccidi di civili e dei sacrifici dei singoli che purtroppo furono perpetrati e causati dai nazifascisti in ogni parte d'Italia, ma anche i festeggiamenti della liberazione delle varie città, che si conclusero a Milano il 25 aprile 1995.

Durante il settennato caddero anche importanti anniversari di eventi storici: per esempio il 7 gennaio 1997 fu festeggiato con grande solennità a Reggio Emilia il bicentenario del Tricolore; nell'ottobre 1994 Scalfaro andò a Trieste per i 40 anni del ricon-

giungimento della città all'Italia e nel settembre 1997 a Gorizia per i 50 anni dal ritorno all'Italia di questa località; infine, nel 1998 si ricordò l'80° anniversario della conclusione della prima guerra mondiale. Grande rilievo fu dato nel giugno 1996 ai cinquant'anni della scelta repubblicana effettuata dal popolo con il *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946: il 1° giugno il presidente andò a Redipuglia e a Bari per deporre corone d'alloro ai due Sacrari; il giorno seguente, a Roma, si tennero solenni manifestazioni: oltre ai tradizionali ricevimenti al Quirinale, i giardini del Palazzo furono aperti al pubblico. Inoltre, Scalfaro pronunciò un discorso alla Camera, ricevette i membri superstiti dell'Assemblea costituente e inaugurò l'Archivio storico della presidenza della Repubblica.

Poche furono le visite del presidente a eventi di carattere economico, anche se tornò alla Fiera del Levante di Bari e andò all'Interflora di Genova e a Cagliari per la Fiera internazionale; notevole fu invece il suo interesse per il campo sociale, certamente sostenuto dalla sua profonda fede cattolica. Ben 51 interventi riguardarono questo settore: visitò quattro volte il Carcere minorile di Nisida; partecipò a convegni sui temi della solidarietà e della carità, affrontati sia dal punto di vista laico che religioso; andò nell'agosto 1993 al *Meeting* di Rimini organizzato da Comunione e Liberazione; visitò molte strutture e centri nati per accogliere vittime della tossicodipendenza (tra i quali la Comunità di Nomadelfia e quella di don Gelmini ad Amelia) e diede il suo appoggio a svariate associazioni di volontariato.

Sempre favorevole a iniziative atte a favorire un corretto sviluppo psico-fisico dei giovani, Scalfaro partecipò per ben tre volte alle cerimonie inaugurali dei Giochi della Gioventù. Profondamente credente, intervenne a numerose cerimonie di carattere religioso sia in forma privata che ufficialmente, incontrando anche papa Giovanni Paolo II a Loreto in occasione dell'apertura del VII Centenario lauretano; contemporaneamente presenziò a molte commemorazioni di personalità: dall'arcivescovo di Firenze Benelli a monsignor Bonomelli; da Benedetto Croce a Ezio Franceschini; da don Gnocchi a Roberto Ruffilli ai politici Spadolini, Gonella, Pella, Terracini e Matteotti.

Il settennato di Scalfaro vide il lento esaurirsi della tremenda stagione del terrorismo e degli attentati di mafia, che peraltro toccarono proprio in quel momento il loro apice: due mesi dopo la strage di Capaci l'Italia sgomenta assistette all'uccisione di Paolo Borsellino e degli agenti della scorta, per arrivare poi agli attentati mafiosi del 1993 a Roma, Firenze e Milano. Il Paese fu colpito in quegli anni anche da due gravi alluvioni in Piemonte e in Toscana e dal terremoto dell'Umbria del 1997, alle cui popolazioni il presidente non mancò di mostrare la sua vicinanza.

Scalfaro ebbe importanti incontri politici fuori dal Quirinale: a Caserta, dove nel luglio 1994 offrì un pranzo ai capi di Stato e di Governo riuniti per il vertice G7 di Napoli; a Firenze, dove nel 1996 offrì una colazione ai partecipanti al Consiglio Europeo; ancora a Firenze e poi a Napoli incontrò due volte il presidente francese Chirac in occasione del vertice italo-francese; accompagnò poi il presidente Clinton al Cimitero militare americano di Nettuno nel giugno 1994.

Infine, Scalfaro commemorò tre suoi predecessori: a Pontedera nel maggio 1995 ricordò il quarantennale dell'elezione di Giovanni Gronchi a presidente; a Savona nel dicembre 1996 partecipò a un evento per il centenario della nascita di Sandro Pertini; a

Torino nel giugno 1998 intervenne alla celebrazione del 50° anniversario dell'elezione di Luigi Einaudi a primo presidente eletto della Repubblica.

L'ultimo presidente preso in esame in questa sede, Carlo Azeglio Ciampi, è stato il primo capo di Stato non parlamentare della storia della Repubblica, il secondo ex governatore della Banca d'Italia (dopo Einaudi) e il secondo presidente eletto al primo scrutinio (dopo Cossiga). Come Pertini, ha goduto di vasta popolarità e, proseguendo un'iniziativa ripresa in via sperimentale da Scalfaro, ha cercato di fare del Quirinale «la casa degli italiani» aprendo al pubblico il palazzo ogni domenica e i giardini ogni 2 giugno; inoltre, ha fortemente incentivato il culto della bandiera e dell'inno nazionale.

Da queste premesse discende naturalmente che anche Ciampi viaggiò molto, sia all'estero che in Italia (ma meno di Scalfaro): in campo internazionale sono da segnalare i viaggi in Cina, India, Sud Africa, Russia e la prima visita di un presidente italiano nei territori dell'Autonomia palestinese, nell'ambito di un viaggio in Israele nel 1999. In Italia Ciampi effettuò il maggior numero di visite nel triennio 2000-2002, per poi attestarsi su un numero costante di circa 25 all'anno e raggiungere l'obiettivo prefissatosi di visitare tutte le province italiane. Sempre accompagnato dalla moglie donna Franca, il presidente fu accolto ovunque con entusiasmo dalla gente, che amava non soltanto l'immagine del tecnico, del 'non politico' che aveva fortemente contribuito a portare l'Italia nell'Europa dell'euro, ma anche quella di una coppia unita e serena. Come Scalfaro, Ciampi non privilegiò città particolari, tranne molte visite effettuate nella nativa Livorno e a Milano che, pur lontana dai livelli toccati con i primi presidenti, resta quella più visitata.

Come per tutti i presidenti, anche tra le visite di Ciampi le più numerose risultano essere quelle legate a eventi culturali, ma è confermato il *trend* già rilevato per Scalfaro di un minore stacco rispetto ad altre tipologie. Andò varie volte all'inaugurazione della stagione lirica della Scala, fece un viaggio tra le bellezze della Sicilia insieme al presidente tedesco Rau e visitò molte mostre (le Bibbie atlantiche a Cassino, Balthus a Venezia, la Pinacoteca Agnelli al Lingotto di Torino, Napoleone a Milano, Rubens a Genova e Gentile da Fabriano nella cittadina patria del grande pittore rinascimentale). Durante questi anni si ultimarono molte importanti operazioni di restauro, i cui magnifici risultati il presidente non mancò di visitare: Villa d'Este e Villa Gregoriana a Tivoli, il Crocefisso di Cimabue e gli affreschi di Piero della Francesca ad Arezzo, il Teatro Malibran a Venezia, la Cappella degli Scrovegni a Padova, il Teatro Goldoni a Livorno.

Durante il settennato si ricordò il sessantesimo anniversario del 1943-1946, cui il presidente diede particolare rilievo anche perché dopo l'8 settembre il giovane sottotene Ciampi si era rifiutato di aderire alla Repubblica di Salò e si era unito in Abruzzo a un gruppo che si ispirava al Partito d'azione, compiendo un avventuroso viaggio dalla Maiella fino a Bari. Inoltre, non si può non considerare come gli anni Novanta e Duemila siano stati un periodo molto difficile per le istituzioni e di grande disaffezione della popolazione per la politica, cosicché i due predecessori del presidente Napolitano hanno difeso la Costituzione non solo vigilando attentamente sulla sua osservanza, ma anche ricordando con particolare rilievo i fatti tragici ed eroici che hanno portato alla fine del fascismo e alla nascita di un'Italia libera e democratica.

Ciampi partecipò a molte cerimonie funebri, sia per la morte di insigni personalità come Leo Valiani, Paolo Barile, Carlo Bo, Francesco De Martino, Gianni Agnelli, Alessandro Galante Garrone, Norberto Bobbio, Mario Luzi, sia perché in quegli anni ci furono le prime vittime italiane nei conflitti in Iraq e in Afghanistan.

Infine, altre ricorrenze importanti durante il settennato furono i 50 anni dal ricongiungimento di Trieste all'Italia e i 140 anni dell'unità d'Italia, i cui festeggiamenti a Torino nel novembre 2001 hanno preannunciato e preceduto i grandi eventi del 2011.

Alla fine di questa breve carrellata si può concludere che nel corso dei sessantacinque anni di storia repubblicana la figura del presidente della Repubblica si è avvicinata sempre di più ai cittadini, che conoscono molto meglio che nei primi decenni postbellici la persona e l'attività del capo dello Stato: questo è certamente dovuto a una diversa interpretazione del proprio ruolo da parte dei più recenti protagonisti, che intervengono nella vita pubblica con discorsi, messaggi, interviste, uso delle moderne tecnologie (basta pensare che anche il Quirinale si è dotato dal 2002 di un sito *web*); ma sicuramente molto importanti sono state, a tal fine, le sempre più numerose visite dei presidenti in ogni angolo del Paese, dove sono stati sempre accolti da cittadini entusiasti di sentire vicina ai problemi della gente la più alta figura istituzionale dell'Italia.



# L'epurazione dei magistrati del Consiglio Superiore della Magistratura alla caduta del fascismo

Mariarosa Cardia, Università di Cagliari

## 1. Cenni sui precedenti storici

Il problema dell'indipendenza della giurisdizione è all'origine del Consiglio Superiore della Magistratura, istituito nel 1907, dopo una lunga e travagliata gestazione; modificato in età liberale e fascista, alla caduta del fascismo, e infine – con denominazione immutata – profondamente cambiato nella funzione e nella composizione dalla Costituzione repubblicana.<sup>1</sup> Anche in Italia l'esigenza dell'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo si è affermata nella fase di transizione dallo Stato assoluto allo Stato costituzionale. Lo Statuto albertino non prevedeva però un organo competente a occuparsi della carriera dei giudici. Il governo della magistratura era posto sotto la direzione del ministro di grazia e giustizia, dal quale dipendevano nomine, promozioni, trasferimenti e, attraverso il pubblico ministero, azione disciplinare. I magistrati furono, quindi, per lungo tempo soggetti al potere discrezionale del Governo. Il tormentato cammino verso la piena indipendenza della magistratura ha subito continue oscillazioni. Solo nel 1907, con la l. 14-7-1907 n. 511, fu creato un organo in grado di incidere sulla discrezionalità del potere esecutivo. Denominato Consiglio Superiore della Magistratura, in analogia all'istituto introdotto nella legislazione francese nel 1883, ne ricalcava il modello anche nella composizione: 2 membri di diritto (il primo presidente della Corte di Cassazione di Roma, che lo presiedeva, e il procuratore generale presso la stessa Corte) e 18 magistrati (9 appartenenti ed eletti dalle 5 Corti di Cassazione, nominati dal ministro; 9, di grado non inferiore a primo presidente di Corte d'Appello, di nomina regia). La principale funzione del nuovo organo era quella di esprimere parere vincolante sulla promovibilità a consigliere di Cassazione e, in seconda istanza, a consigliere d'Appello, nonché sui ricorsi contro i giudizi sulla promovibilità emessi dai Consigli giudiziari. Dava inoltre pareri sulle nomine di avvocati o professori a magistrati, sulle ammissioni o riammissioni in magistratura, sul passaggio tra le funzioni requirenti e giudicanti, sui collocamenti in aspettativa d'ufficio per infermità.

L'anno successivo la l. 24-7-1908, n. 438, sulle guarentigie e disciplina della magistratura, aggiunse il compito di esprimere parere, obbligatorio ma non vincolante, anche

---

<sup>1</sup> Sui precedenti storici del Csm prima della Costituzione repubblicana ci si limita a segnalare F. Santosuosso, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Milano, 1957, pp. 47 ss.; L. Daga, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, 1973, pp. 61-132; le voci *Consiglio Superiore della Magistratura*, in L. Barone (a cura di), *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, 1938, pp. 940 ss.; in A. Torrente (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Varese, 1961, pp. 327 ss.; in M. Janiri (a cura di), *Novissimo Digesto Italiano*, vol. IV, Torino, 1968, pp. 213 ss.; in G. Ferrari (a cura di), *Enciclopedia giuridica*, vol. VIII, Roma, 1988, pp. 1 ss.; A. Meniconi, *Disciplina e garanzie. Alle origini del Csm attuale*, in G. Melis (a cura di), *La magistratura italiana tra età liberale e fascismo*, «Studi storici», n. 4 (2010), pp. 819 ss.

sui trasferimenti d'ufficio dei magistrati causati da incompatibilità o da menomato prestigio. Venne inoltre istituita la Suprema corte disciplinare, composta da 7 magistrati e da 6 senatori. Tuttavia, a distanza di pochi anni, l'elettività fu abrogata dalla l. 19-12-1912, n. 1311, sull'ordinamento giudiziario, estendendo a tutti i componenti il principio della nomina regia, e venne ridotto a 12 il numero dei membri del Csm. Sebbene l'elettività venisse reintrodotta con il r.d. 14-12-1921, n. 1978, che modificò nuovamente la composizione del Consiglio (10 magistrati e 4 professori universitari, oltre a 6 supplenti), con l'avvento del fascismo vennero ripristinate le norme più illiberali e rafforzato il ruolo dell'Esecutivo. Il testo unico del guardasigilli Oviglio (r.d. 30-12-1923, n. 2786) riportò la composizione a 5 magistrati effettivi e 5 supplenti, tutti di nomina regia, e prevede la facoltà di trasferire anche senza consenso i magistrati che «per qualsiasi causa, anche se indipendente da loro colpa», non amministrassero giustizia «nelle condizioni richieste dal prestigio dell'Ordine giudiziario». Le successive norme sulle promozioni nella magistratura, il r.d.l. 30-12-1926, n. 2219 e la l. 5-6-1933, n. 557, reintrodussero i due capi della Cassazione quali membri di diritto e ripartirono la competenza delle sezioni e dell'adunanza plenaria del Csm.

Col nuovo ordinamento giudiziario (r.d. 30-1-1941, n. 12) il Csm subì ulteriori modifiche che lo resero organo meramente consultivo e tecnico. Il guardasigilli Grandi aveva chiarito di avere respinto «il principio del così detto autogoverno della Magistratura, incompatibile col concetto dello Stato Fascista». Del Csm, costituito presso il Ministero di grazia e giustizia, facevano parte il primo presidente della Corte di Cassazione, con funzione di presidente, il procuratore generale presso la stessa Corte, 8 componenti effettivi, dei quali 3 magistrati del pubblico ministero, e 6 supplenti, tutti di grado non inferiore a consiglieri di Cassazione. Erano nominati con decreto reale su proposta del ministro, sentito il Consiglio dei ministri; a eccezione dei 2 membri di diritto, duravano in carica 2 anni; non potevano essere rinominati, se non dopo un biennio dalla scadenza. Era prevista una segreteria, composta di 2 magistrati esercitanti funzioni amministrative presso il Ministero di grazia e giustizia, nominati con decreto per un biennio, rinnovabili e revocabili, e di 2 supplenti scelti tra giudici e sostituti procuratori in servizio presso il Ministero. Il Csm deliberava in adunanza plenaria e in 2 sezioni, ciascuna di 5 magistrati compreso il presidente. La formazione delle sezioni veniva deliberata nella prima adunanza plenaria del Consiglio su proposta del presidente. Il presidente del Csm presiedeva le adunanze plenarie e la prima sezione; il procuratore generale presiedeva la seconda sezione. Per la validità dell'adunanza plenaria occorreva la presenza di 10 componenti, compreso il presidente, che, se impedito, era sostituito dal presidente della seconda sezione. Nel caso di parità, il voto del presidente era decisivo. Per la validità delle adunanze delle sezioni occorreva la presenza di 5 componenti compreso il presidente, sostituito, in caso di impedimento, dal componente effettivo più elevato in grado e più anziano.

Le funzioni del Csm erano state ridotte a commissione d'esame. L'art. 216 prevedeva infatti che la prima sezione procedesse in sede di scrutinio alla classificazione dei magistrati aventi grado di consigliere d'Appello e parificati; la seconda sezione procedesse in sede di scrutinio alla classificazione dei giudici, sostituti procuratori, pretori e per la nomina dei primi pretori al grado di consigliere d'Appello parificato. Ciascuna

delle sezioni, in relazione alla competenza, dava parere sui passaggi di funzioni e su tutti gli affari sui quali il Csm era chiamato a pronunciarsi dal ministro. In adunanza plenaria, il Consiglio procedeva alla revisione degli scrutini, su richiesta del ministro o su ricorso degli interessati, e dava parere sulle nomine e ammissioni straordinarie in magistratura. Veniva sottratta al Csm la competenza a pronunciarsi sui trasferimenti dei magistrati, per i quali era invece necessario il parere di una più ristretta Commissione centrale, presieduta dal primo presidente di Cassazione, e di cui facevano parte il procuratore generale presso la Cassazione, e un presidente di sezione della Corte medesima o magistrato di grado equiparato, scelto dal ministro di grazia e giustizia, che nominava altresì i componenti supplenti. Essi duravano in carica due anni e non potevano essere rinominati se non dopo un biennio. La Commissione, assistita da un magistrato addetto al Ministero con funzioni di segretario, aveva funzioni consultive e facoltà di procedere all'istruttoria che ritenesse necessaria.

Alla caduta del fascismo, col d.lgs.lgt. 8-2-1945, n. 114, la Commissione centrale venne soppressa e le relative funzioni trasferite al Csm. Con il successivo r.d.lgs. 31-5-1946, n. 511, sulle guarentigie della magistratura, il Csm fu reso elettivo (11 effettivi e 6 supplenti, oltre ai 2 membri di diritto: il primo presidente e il procuratore generale di Cassazione), con la funzione di esprimere parere vincolante sui trasferimenti d'ufficio dei magistrati inamovibili e nei casi di dispensa per infermità, debolezza di mente, inettitudine, nonché parere obbligatorio, ma non vincolante, sui trasferimenti dei magistrati del pubblico ministero. Rimanevano al Consiglio gli scrutini per le promozioni in Corte d'Appello e in Cassazione, i giudizi sui gravami avverso le deliberazioni dei Consigli giudiziari sulla promovibilità degli aggiunti giudiziari a giudice, e sull'ammissibilità al concorso per la promozione a magistrato di appello, nonché i pareri sul passaggio tra le funzioni requirenti e giudicanti. Il Csm era diviso in tre sezioni<sup>2</sup> e deliberava a sezioni riunite in sede di ricorso avverso le deliberazioni delle singole sezioni nei casi ammessi dalla legge. Il successivo d.l.c.p.s. del 13-9-1946, n. 264, dettò norme per le elezioni dei Consigli giudiziari, del Csm e della Corte disciplinare.

## **2. I magistrati del Csm alla caduta del fascismo**

La composizione del Csm presa in esame è riferita agli ultimi mesi del mandato (febbraio-marzo 1943) per il biennio 21 giugno 1941-20 giugno 1943, tenuto conto dei movimenti della magistratura sino al 1943, rispetto alla composizione approvata nella riunione del Consiglio dei ministri del 7 giugno 1941. La composizione considerata è quindi la seguente:<sup>3</sup> 1) Casati Ettore,<sup>4</sup> presidente della prima sezione – sostituito da Anichini il 21 dicembre 1942; 2) Saltelli Carlo,<sup>5</sup> presidente della seconda sezione;<sup>6</sup> 3)

<sup>2</sup> Alla prima competevano i pareri sulla promozione dei magistrati di Cassazione alle funzioni direttive; alla seconda gli scrutini per le promozioni alle funzioni di magistrato di Cassazione; alla terza gli scrutini per le promozioni alle funzioni di magistrato d'Appello.

<sup>3</sup> Questa composizione è presente anche nella «Guida Monaci» del 1943, che riporta la situazione al 15-3-1943.

<sup>4</sup> Nato a Chiavenna nel 1873, in servizio dal 1895, primo presidente di Cassazione al momento della nomina.

<sup>5</sup> Nato a Roma nel 1881, in servizio dal 1905, procuratore generale del re presso la Cassazione.

<sup>6</sup> In realtà sostituito da Anichini, ma ancora presente nella «Guida Monaci».

Anichini Ugolino,<sup>7</sup> membro effettivo; 4) Assisi Armando,<sup>8</sup> effettivo; 5) Azara Antonio,<sup>9</sup> effettivo; 6) Conforti Leopoldo,<sup>10</sup> effettivo; 7) Cortesani Domenico,<sup>11</sup> effettivo; 8) Marzadro Oreste Enrico,<sup>12</sup> effettivo; 9) Pellegrini Francesco,<sup>13</sup> effettivo – nominato il 27 dicembre 1941; 10) Terra-Abrami Lorenzo,<sup>14</sup> effettivo; 11) Acampora Francesco,<sup>15</sup> supplente; 12) Arena Francesco Gabriele,<sup>16</sup> supplente; 13) Cantelli Arturo,<sup>17</sup> supplente;<sup>18</sup> 14) De Villa Cristoforo,<sup>19</sup> supplente; 15) Forlenza Francesco,<sup>20</sup> supplente; 16) Manca Antonio,<sup>21</sup> supplente.

Non sono stati presi in esame i 3 magistrati nominati il 7 giugno 1941: Stefano Costa, deceduto nel dicembre 1941 e sostituito da Assisi con decreto del 27-12-1941; Carlo Rebuttati, sostituito da Forlenza il 21-11-1942; Alfredo Marchi, sostituito da Manca il 27-12-1941.

I magistrati esaminati erano in maggioranza di provenienza meridionale. Oltre la metà di essi, 12 su 16, proveniva infatti dal Sud, 8 dal Mezzogiorno continentale – con una netta prevalenza della Campania e della Calabria<sup>22</sup> – e 4 dalle Isole.<sup>23</sup> Solo 4 magistrati provenivano dal Centro-Nord: 2 dal Centro,<sup>24</sup> 2 dal Nord.<sup>25</sup>

La loro età media al momento della nomina era di circa 61 anni. Il più giovane era Conforti (50 anni), con Acampora e Manca del gruppo dei magistrati tra i 50 e i 55 anni. Cinque magistrati avevano tra i 56 e i 60 anni (Anichini, Azara, Forlenza, Pellegrini, Saltelli); 3 avevano tra i 61 e i 65 anni (Cortesani, De Villa, Terra Abrami) e ben 5 avevano oltre 66 anni (Arena, Assisi, Cantelli, Casati, Marzadro). Assisi e Casati erano i più anziani, avendo già compiuto i 68 anni.

Solo un magistrato era iscritto al Partito Nazionale Fascista dal 1919 (Saltelli).<sup>26</sup> La metà dei magistrati (8<sup>27</sup> su 16) si tesserò nel 1932, in occasione della riapertura delle

<sup>7</sup> Nato a Scansano nel 1885, in servizio dal 1909, consigliere di Cassazione.

<sup>8</sup> Nato a Casalnuovo nel 1873, in servizio dal 1901, consigliere di Cassazione.

<sup>9</sup> Nato a Tempio nel 1883, in servizio dal 1907, presidente di sezione di Cassazione.

<sup>10</sup> Nato a Marano Marchesato nel 1891, in servizio dal 1914, avvocato generale presso la Cassazione.

<sup>11</sup> Nato a Salerno nel 1880, in servizio dal 1902, sostituto procuratore generale presso la Cassazione.

<sup>12</sup> Nato a Cembra nel 1874, in servizio dal 1898, presidente di sezione di Cassazione.

<sup>13</sup> Nato a Montauro nel 1882, in servizio dal 1906, presidente di sezione di Cassazione.

<sup>14</sup> Nato a Lecce nei Marsi nel 1877, in servizio dal 1901, procuratore generale applicato alla Cassazione.

<sup>15</sup> Nato a Vico Equense nel 1886, in servizio dal 1908, consigliere di Cassazione con funzioni di presidente di sezione.

<sup>16</sup> Nato a Pizzoni nel 1874, in servizio dal 1901, sostituto procuratore generale di Cassazione con funzioni di avvocato generale.

<sup>17</sup> Nato a Palermo nel 1875, in servizio dal 1898, consigliere di Cassazione.

<sup>18</sup> Nominato effettivo in sostituzione di Saltelli il 21-11-1942.

<sup>19</sup> Nato a Sassari nel 1879, in servizio dal 1902, sostituto procuratore generale.

<sup>20</sup> Nato a Foggia nel 1882, in servizio dal 1910, consigliere di Cassazione.

<sup>21</sup> Nato a Macomer nel 1886, in servizio dal 1910, consigliere di Cassazione.

<sup>22</sup> Terra Abrami dall'Abruzzo; Acampora, Assisi e Cortesani dalla Campania; Arena, Conforti, Pellegrini dalla Calabria; Forlenza dalla Puglia.

<sup>23</sup> Azara, De Villa e Manca dalla Sardegna; Cantelli dalla Sicilia.

<sup>24</sup> Anichini dalla Toscana; Saltelli dal Lazio.

<sup>25</sup> Casati dalla Lombardia; Marzadro dal Trentino.

<sup>26</sup> Risultava iscritto dal 1922 al partito nazionalista e dopo la marcia su Roma al PNF, in seguito alla fusione dei due partiti. La sua iscrizione venne così retrodatata al 1919 per effetto di un provvedimento di carattere generale.

<sup>27</sup> Acampora, Assisi, Casati, De Villa, Manca, Marzadro, Pellegrini, Terra Abrami.

iscrizioni, e per alcuni è stato rintracciato il documento che sollecitava l'iscrizione. Gli altri 6<sup>28</sup> si iscrissero dal 1923 al 1929. In un solo caso (Azara) manca l'informazione.

### 3. L'epurazione dei magistrati del Csm

L'analisi di questo gruppo di magistrati può rappresentare un ridotto ma significativo campione dell'epurazione dei vertici della Cassazione, sulla quale è in corso una più complessiva indagine da parte dell'autrice. Dei 16 magistrati uno, Terra Abrami, era deceduto (18-6-1943); due, Assisi (19-10-1943) e Arena (13-10-1944), erano stati collocati a riposo per raggiunti limiti di età.

Particolare è il caso di Saltelli, che dal '25 al '32 esercitò le funzioni di capo della Segreteria e poi di capo di Gabinetto del guardasigilli Alfredo Rocco, facendo una rapida carriera – da sostituto procuratore nel '25 a consigliere, presidente di sezione, procuratore generale presso la Cassazione nel '28, '31 e '42 – che gli procurò critiche e accuse.<sup>29</sup> Chiamato il 27 aprile 1944 ad assumere le funzioni di capo dell'Ufficio del pubblico ministero della Cassazione a Brescia, il 3 maggio comunicò l'impossibilità di trasferirsi, per cui il 13 fu collocato a riposo dalla Rsi per motivi di servizio, con liquidazione del trattamento di quiescenza.<sup>30</sup> Insediatosi il nuovo governo, il ministro Tupini, pur riconoscendo illegittimo il decreto della Rsi, invitò «perentoriamente» Saltelli a presentare domanda di collocamento a riposo, in base all'indirizzo generale di sostituire gli alti funzionari. Saltelli, ritenendo di non avere altra scelta, presentò la richiesta e fu collocato a riposo per anzianità di servizio dal 1° luglio. Tuttavia, il 1° giugno '49 ne chiese la revoca «perché il presupposto oggettivo essenziale dell'atto amministrativo (cioè la domanda dell'interessato) era viziato per *metus*», e affinché si riparasse a una «manifesta ingiustizia», per il diverso trattamento verso coloro che, pur sottoposti a regolare giudizio di epurazione, erano stati collocati a riposo con speciali condizioni economiche in base al d.lgs.lgt. 11-10-44 n. 257. La richiesta venne accolta, ritenendo «che egli si indusse a rassegnare le dimissioni non per libera determinazione della sua volontà, ma per aderire all'invito del ministro, nel timore di peggio», e che si fosse verificata quindi «una grave sperequazione» di trattamento: «Per rimediare a ciò, e poiché il dott. Saltelli nella ipotesi che la sua istanza venga accolta, è disposto a essere ricollocato immediatamente a

<sup>28</sup> Anichini, Arena, Cantelli, Conforti, Cortesani, Forlenza.

<sup>29</sup> Sul caso si veda Archivio Centrale dello Stato (Acs), Ministero di grazia e giustizia (Mgg), Ufficio superiore personale e affari generali, Ufficio secondo, Magistrati, Fascicoli personali, III Versamento 1936-1949 (III Vers.), f. 66923; e in particolare una lettera anonima inviata il 23-06-49 al ministro di grazia e giustizia da «Un gruppo di magistrati e di cancellieri indipendenti». Cfr. inoltre P. Saraceno, *Le «epurazioni» della magistratura in Italia dal regno di Sardegna alla repubblica (1848-1951)*, «Clio», n. 3 (1993), pp. 519 ss.; P. Saraceno, *I magistrati italiani tra fascismo e repubblica. Brevi considerazioni su un'epurazione necessaria ma impossibile*, «Clio», n. 1 (1999), pp. 69 ss.; N. Bertini, *Il Ministero della giustizia e degli affari di culto tra la crisi dello Stato liberale e la stabilizzazione del regime fascista (1919-1932)*, «Le Carte e la Storia», n. 2 (2005), pp. 185 ss.

<sup>30</sup> Uno scambio di lettere dal 28 settembre '44 al 5 febbraio '45 testimonia il braccio di ferro tra il sottosegretario di Stato della Rsi Barracu e il ministro della giustizia Pisenti sul collocamento a riposo per speciali motivi di servizio di magistrati della Corte di Cassazione. La Presidenza del Consiglio dei ministri riteneva che Saltelli, non avendo ottemperato all'ordine di seguire il governo, dovesse essere rimosso dall'ufficio con perdita del diritto a pensione, ma il guardasigilli mantenne il provvedimento adottato.

riposo, e a tal fine ha già presentato la relativa domanda, sembra opportuno riammetterlo in servizio, per consentirgli, ricollocandolo poi a riposo, di migliorare il trattamento di quiescenza». Riammesso in servizio il 17 settembre 1949, lo stesso giorno Saltelli richiese il collocamento a riposo.

Cinque magistrati – Acampora, Anichini, Casati, De Villa, Marzadro – non furono deferiti e ricoprirono ruoli di rilievo durante l'occupazione. Acampora fu nominato presidente del Consiglio direttivo dell'Ufficio controllo prezzi, istituito dal commissario regionale del Governo militare alleato. Anichini, collocato a riposo per esigenze di servizio il 13 aprile 1944 dalla Rsi, nell'agosto 1945 fu posto a disposizione dell'alto commissario per le sanzioni contro il fascismo; per la sua opera ricevette nel 1946 una lettera di encomio da parte del commissario per l'epurazione Peretti Griva, che sentì «moralmente doveroso segnalare le alte benemerenze» acquisite nell'attività prestata come suo diretto coadiutore, sorretta «da quel sano equilibrio umanistico [...] particolarmente apprezzabile nella delicatissima e preoccupante materia della epurazione».<sup>31</sup> Casati non aderì alle pressioni del governo fascista di giurare fedeltà alla Rsi e chiese anticipatamente il collocamento a riposo. Raggiunto, dopo molte difficoltà, il Governo a Salerno, il 15 febbraio 1944 fu nominato ministro di grazia e giustizia nel primo Ministero Badoglio, per cui la Rsi revocò il precedente collocamento a riposo dichiarandolo d'ufficio dimissionario con perdita del diritto a pensione. Conclusa l'esperienza governativa il 22 aprile, fu chiamato a presiedere dal 27 luglio l'Alta corte di giustizia col compito di giudicare i reati compiuti dai membri del governo fascista e la decadenza dalla carica dei membri di assemblee legislative o di enti e istituti che con i loro voti o atti avessero contribuito al mantenimento del regime. Fu inoltre nominato, il 10 novembre, componente della Commissione per gli Affari del personale dipendente dal Ministero di grazia e giustizia. Nella sua attività ministeriale contribuì ad accelerare la formazione di un governo politico di coalizione e a elaborare la legislazione per l'epurazione. Morì l'11 agosto 1945. Marzadro, collocato a riposo dalla Rsi il 13 aprile 1944 per limiti d'età, il 27 febbraio 1948 fu chiamato a far parte della Commissione per la revoca della nazionalità tedesca per gli altoatesini che lo avessero domandato. De Villa si trovava in Sardegna nel 1944 e il Ministero ricevette diverse richieste, tra cui quelle del comandante militare della Sardegna Magli e dell'alto commissario aggiunto per le sanzioni contro il fascismo Berlinguer, affinché egli fosse assegnato a reggere la Corte d'Appello della Sardegna; ricoprì la carica di direttore generale degli Affari generali durante il Governo di Salerno; nell'ottobre 1944 fu nominato presidente delle Commissioni di epurazione di primo grado del personale dipendente dall'Istituto nazionale della previdenza sociale e del personale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato; concluse la carriera presso la Corte d'Appello di Cagliari e fu collocato a riposo dal 1° gennaio 1950 per limiti d'età.

Relativamente ad altri 3 magistrati – Cortesani, Pellegrini, Manca – non risultano documenti relativi al deferimento. Essi continuarono la loro carriera, dimostrando in tal modo di essere passati indenni al vaglio dell'epurazione. Cortesani fu nominato procuratore generale nel febbraio '45 e collocato a riposo nel '50. Pellegrini non fu deferito

---

<sup>31</sup> Ministero di grazia e giustizia, Fascicoli personali dei magistrati (Mgg, F. pers.), n. 80755.

nonostante alcune segnalazioni nei suoi riguardi, in quanto le indagini ebbero esito negativo; continuò la sua carriera sino al collocamento a riposo per limiti d'età nel '52. Manca fu destinato al Ministero di grazia e giustizia nel novembre '44, nel '56 venne nominato giudice alla Corte costituzionale e collocato a riposo per limiti d'età.

Quattro magistrati vennero invece deferiti: Azara, Cantelli, Conforti e Forlenza. Azara venne deferito e proposto per la dispensa dal servizio il 9 settembre 1944, per avere in scritti e conferenze tenute in Italia e all'estero svolto «attiva opera di propaganda a favore del regime fascista e delle sue istituzioni», identificando l'italiano nel fascista, elevando «inni di glorificazione al 'Duce' e ai vari Ministri guardasigilli, e in particolare a Grandi». <sup>32</sup> Nelle sue memorie difensive, accompagnate da un nutrito *corpus* di documenti a discolpa, Azara sottolineò di non aver mai tratto dal fascismo vantaggi nella progressione di carriera, conquistata attraverso esami e concorsi, e di aver sempre esercitato le funzioni presidenziali «con la più scrupolosa probità» e con la sola finalità «di rendere giustizia». <sup>33</sup> Dichiarò che il suo impegno scientifico, testimoniato dalla partecipazione a numerose associazioni giuridiche anglosassoni e francesi, espletato sempre «senza mai togliere tempo all'adempimento» delle funzioni di magistrato «e soltanto col sacrificio del riposo e di qualsiasi divertimento», aveva avuto l'obiettivo della riunificazione del diritto italiano e francese, e che nella primavera del 1942 – informato delle disastrose condizioni in cui versava l'esercito italiano – si era astenuto da qualsiasi attività non direttamente inerente alla funzione giudiziaria: «Si voleva, allora, che io estendessi la mia attività dal campo meramente tecnico a quello politico e io questa volta recisamente rifiutai, perché diversa era la materia, diverso lo scopo, diverso il tempo [...]. Il rifiuto portò come conseguenza al mio definitivo accantonamento: fui messo in disparte, perché, essendo note le mie simpatie per i francesi e per una legislazione con essi concordata, si temeva – con ragione – che io avessi intralciato, come già più volte avevo tentato di fare, le disposizioni di marca puramente fascista, per far trionfare quelle dei progetti preliminari più scientifiche e niente affatto politiche [...]. Per timore infine, che potessi svolgere opera contraria alla parte politica della codificazione, mi fu anche tolta la direzione dell'Ufficio del ruolo e del massimario presso la Corte suprema di Cassazione; fui, insomma, messo in condizioni di non poter far nulla di azione, come si sapeva che facevo di pensiero contro il regime». <sup>34</sup>

Sostenne inoltre di essere stato dall'8 settembre «decisamente sul fronte della resistenza»: «Il 21 gennaio 1944 dovetti convocare tutti i componenti la seconda sezione

---

<sup>32</sup> Cfr. Acs, Mgg, Ufficio superiore personale e affari generali, Commissione per l'epurazione, Magistrati, cancellieri, pretori, 1945 (Ce), b. 2, f. 5; b. 10, f. 155; Corte suprema di Cassazione, Personale, Fascicoli personali di magistrati (Csc, f. pers.), b. 58, f. 853. Elementi probanti di reiterata apologia fascista venivano individuati in particolare negli scritti: *L'etica fascista nel primo codice civile, La riforma fascista del diritto successorio, Direttive fasciste sul nuovo codice civile, Il fascismo all'avanguardia della tutela giuridica dell'agricoltura, Preparazione dei nuovi codici, La riforma des Codes en Italie, Successioni legittime e testamentarie nel nuovo codice civile fascista*. Non venne peraltro menzionata la sua partecipazione al comitato scientifico della rivista «Diritto Razzista», come evidenziato da G. Focardi, *Le sfumature del nero: sulla defascistizzazione dei magistrati*, «Passato e Presente», n. 64 (2005), p. 78.

<sup>33</sup> Deduzioni difensive presentate il 6 ottobre 1944. Cfr. Acs, Mgg, Ce, b. 2, f. 5; b. 10, f. 155.

<sup>34</sup> Promemoria riassuntivo presentato il 7 novembre 1944, nel quale Azara si sofferma sul ruolo che svolse quale segretario della Commissione reale per la riforma dei codici per impedire la decadenza. Cfr. Acs, Mgg, Ce, b. 2, f. 5; b. 10, f. 155.

civile della Corte suprema. Avrei dovuto, secondo il pensiero del così detto ministro, indurli a partire: feci perfettamente il contrario ottenendo la unanimità per la resistenza».<sup>35</sup> Ai primi di marzo, durante un'adunanza di presidenti, parlò «energicamente contro il giuramento»; pochi giorni dopo gli furono rinnovate le minacce e apprese che la polizia conosceva la sua propaganda tra i magistrati per la resistenza e che il suo nome era incluso fra quelli degli ostaggi da prelevare. Ebbe diversi incontri con Carlo Scialoja, membro del Cln, «circa il modo più opportuno di svolgere la propaganda per rafforzare il fronte della resistenza tra i magistrati» e a quelli che parlarono con lui consigliò di non partire. Dopo l'ordine di trasferimento delle tre sezioni si rifiutò di partire insieme agli altri magistrati, bloccando così l'attività della Corte e suscitando l'apprezzamento anche del ministro della giustizia Arangio-Ruiz, che in un discorso a Radio Bari dichiarò che con la loro resistenza collettiva i magistrati della Corte suprema avevano acquistato una grande benemerita di cui si sarebbe tenuto conto. Questi magistrati furono «per radio, collocati a riposo e poi defenestrati per telegrafo». Azara seppe poi di essere stato iscritto nelle liste di proscrizione anche delle SS e due agenti della squadra speciale politica chiesero di lui presso la Corte suprema: «Qualificato, ormai notoriamente, quale capo della resistenza fra i magistrati della Cassazione, sotto la incombente minaccia di arresto e di deportazione, dovetti nell'ultimo mese di occupazione nazi-fascista assentarmi da casa durante la notte; ma [...] continuai a recarmi quotidianamente al Palazzo di Giustizia, sopra tutto per dare conforto, consiglio e incoraggiamento ai miei colleghi». Affermò altresì di essersi più volte adoperato per far liberare dalla prigione giovani patrioti.

In relazione all'accusa di apologia negò di «avere mai scritto o pronunciato o soltanto pensato la frase conclusiva contenuta nel foglio di contestazione: 'identificare nel fascista e nel fascista soltanto l'italiano'», nonché di aver commemorato Bruno Mussolini sul «Messaggero», ma sostenne di aver solo dovuto «ricordare il soldato caduto nell'adempimento del proprio dovere». Riguardo al contenuto delle conferenze e degli articoli, ne rilevò il carattere tecnico e non politico, mirante ad accordare il diritto italiano con quello francese «e far così trionfare in Europa un comune diritto latino, di fronte ai tedeschi, che miravano ad imporre agli altri il diritto germanico, rinnegando anche il diritto romano». Riconobbe peraltro di «aver avuto torto (giudicando della cosa dopo quanto è avvenuto nel frattempo) ad usare espressioni (non a elevare inni di gloria, come è detto nel foglio di contestazione) che, oggi, possono essere interpretate in senso non benevolo, ma che nel momento in cui furono pronunciate o scritte, lasciavano, come suol dirsi, il tempo che trovavano». Concluse che non poteva essere dichiarato colpevole di apologia non avendo avuto l'*animus* di compierla, come testimoniato anche dal comportamento tenuto dalla primavera del 1942.

La Commissione, dopo aver esaminato le numerose testimonianze a discolpa e averlo sentito personalmente, concluse l'8 novembre 1944 per il suo proscioglimento, ritenendo che la lettura di «singole frasi isolate» non consentisse di concludere che egli fosse colpevole di apologia, ma fosse necessario «tener presente tutto il complesso

<sup>35</sup> Acs, Mgg, Ce, b. 2, f. 5; b. 10, f. 155. Deduzioni difensive presentate il 6 ottobre 1944. Anche nella scheda personale di epurazione, presentata il 6 novembre 1944, Azara sottolineò il rifiuto di trasferirsi a Brescia e di giurare, e la propaganda per la resistenza al nazi-fascismo svolta dopo l'8 settembre: Acs, Mgg, Ce, b. 2, f. 5.

dell'opera da lui spiegata per molti anni ad incremento delle scienze giuridiche».<sup>36</sup> Ritene inoltre da non considerare apologetico il discorso tenuto in Cassazione in occasione della morte di Bruno Mussolini, «non potendo egli sottrarsi all'incarico ricevuto dal Presidente di condoglianze e di deferente ricordo nell'occasione del grave lutto che colpiva il capo del governo, in conformità di quanto si era praticato in altri collegi giudiziari e amministrativi». Quanto ai lavori accusati di apologia, i commissari sostennero che essi avevano avuto l'obbiettivo precipuo di illustrare le riforme dei codici, alle quali Azara aveva preso «notevole parte» come segretario generale della Commissione reale per la riforma dei codici. Pur non negando che tale illustrazione «potesse ben farsi col linguaggio moderato e non enfatico», «secondo il mal vezzo, allora diffuso, di inserire anche negli studi di carattere tecnico e scientifico frasi encomiastiche per il fascismo e per il suo duce», la Commissione sottolineò l'importanza di valutare la «notevole finalità» perseguita da Azara e da altri giuristi nella collaborazione con Vittorio Scialoja per l'unificazione della legislazione italiana e francese. Rilevò infine che, sebbene Azara avesse talvolta assecondato il «censurabile andazzo del tempo fascista», egli era stato «alieno da spirito fazioso e settario», come testimoniato «in particolare modo dall'azione costante, accorta ed efficace che, anche con suo personale rischio», egli svolse sin dall'inizio del '44 «per ottenere da tutti i componenti della sezione da lui presieduta e da altri consiglieri quella resistenza collettiva alle pretese del governo neofascista, dirette al trasferimento di sezioni della Corte suprema al Nord e alla prestazione del giuramento di fedeltà al governo stesso, la quale ha segnato una mirabile pagina nella storia della nostra magistratura ed ha, sconvolgendo i piani del nazi-fascismo, esercitato benefico influsso sull'animo della sezione».

Il 27 novembre 1944 l'alto commissario aggiunto presentò ricorso contro queste conclusioni, che non apparivano sorrette «da validi argomenti», data la frequenza con cui l'Azara aveva aderito «al diffuso malvezzo di inserire negli studi di carattere tecnico e scientifico frasi encomiastiche per il fascismo e il suo duce».<sup>37</sup> Per dare sostegno alla conclusione la Commissione aveva dovuto escludere il settarismo di Azara e fare ricorso al comportamento tenuto dopo l'8 settembre, trascurando di poter applicare una sanzione minore. Scoccimarro chiese perciò la dispensa dal servizio o quanto meno una sanzione disciplinare minore. Per contrastare la tesi dell'alto commissario ed evitare una sanzione disciplinare che avrebbe gettato «un'ombra immeritata sulla sua toga immacolata», Azara presentò nuove memorie difensive l'11 dicembre 1944 e il 7 gennaio 1945, tese a ribadire che gli elementi documentati, precedenti e concomitanti alla pronuncia delle frasi incriminate, valevano a escludere qualsiasi intento apologetico e a giustificare il proscioglimento.<sup>38</sup> Il ricorso venne giudicato infondato, non sussistendo la figura giuridica dell'apologia, e perciò respinto il 25 marzo 1945.<sup>39</sup> La Commissione centrale accolse quindi le conclusioni della Commissione di primo grado e le considerazioni difensive di Azara incentrate sul «fatto obiettivo dell'assenza di faziosità o settarietà» e «sul comportamento rettilineo, deciso e convincente tenuto dopo l'8 settembre 1943». Azara

<sup>36</sup> Cfr. Acs, Mgg, Ce, b. 2, f. 5; b. 10, f. 155.

<sup>37</sup> Cfr. Acs, Mgg, Ce, b. 2, f. 5; b. 10, f. 155.

<sup>38</sup> Cfr. Acs, Mgg, Ce, b. 2, f. 5; b. 10, f. 155.

<sup>39</sup> Cfr. Acs, Csc, f. pers., b. 58, f. 853; Mgg, Ce, b. 10, f. 155.

venne eletto senatore nel 1948 nelle liste della Dc e fu ministro di grazia e giustizia dal 17 agosto 1953 al 18 gennaio 1954 nel governo Pella.

Cantelli, iscritto al Pnf il 20 aprile 1926, fu deferito il 15 novembre 1944 con richiesta di dispensa dal servizio e perdita del diritto a pensione per aver collaborato con il governo fascista repubblicano, trasferendosi a Brescia il 14 aprile '44 per assumere le funzioni di presidente di sezione e accettando la promozione al grado 3° quale primo presidente della Corte d'Appello di Trieste.<sup>40</sup> La Commissione concluse il 24 novembre dispensandolo dal servizio con perdita del diritto a pensione. Il 29 gennaio 1945, ormai prossimo ai 70 anni, il magistrato fu però collocato a riposo ai sensi dell'art. 2 del d.lgs.lgt. n. 257/44, con il precedente grado di consigliere di Cassazione e con trattamento di quiescenza. Il 23 marzo l'alto commissario aggiunto chiese perciò, stante la gravità degli addebiti, che il procedimento di epurazione proseguisse con la perdita del diritto a pensione.

Cantelli, rientrato da Brescia, presentò ricorso il 1° ottobre, sia per motivi procedurali, non avendo l'alto commissario rispettato il termine di 30 giorni per la proposizione del ricorso, che per motivi di merito. Sostenne di non poter essere considerato responsabile di collaborazionismo poiché aveva rifiutato diverse volte il trasferimento, anche quando gli era stata proposta la promozione; aveva ubbidito all'ordine solo dopo aver subito minacce coercitive, senza mai agevolare il governo illegittimo bensì operando esclusivamente nell'interesse della magistratura. La promozione impostagli non aveva costituito un favore del governo repubblicano fascista, in quanto già dal febbraio '43 le condizioni di salute della moglie l'avevano indotto a rinunciare alla nomina a procuratore generale presso la Corte d'Appello. Nella memoria difensiva presentata il 15 ottobre Cantelli citò alcuni episodi per confutare l'accusa di collaborazionismo,<sup>41</sup> e in un documento aggiuntivo presentato il 25 ottobre sottolineò che secondo i nuovi criteri per l'epurazione il trasferimento al Nord doveva essere valutato avendo riguardo anche all'intenzionalità, assente nel suo caso, poiché si era trattato di trasferimento e promozione imposte, non di collaborazione al regime; inoltre al Nord si era tenuto lontano dalla politica, non si era iscritto al Pfr né aveva giurato fedeltà al governo. Il 31 ottobre la Commissione centrale per l'epurazione rigettò il ricorso dell'alto commissario e accolse quello di Cantelli, riconoscendogli il diritto a pensione. Pur sottolineando che egli

---

<sup>40</sup> Per le diverse fasi del procedimento di epurazione si veda: Acs, Csc, f. pers., f. 930; Mgg, III Vers., f. 67150; Ce, b. 3, f. 585c; b. 7, f. 178.

<sup>41</sup> Tra questi, Cantelli cita: l'assoluzione da lui decretata a Palermo, nel primo anniversario dell'assassinio Matteotti, perché il fatto non costituiva reato, verso alcuni studenti e avvocati che si preparavano a distribuire un manifesto inneggiante al deputato socialista, sentenza che provocò le proteste dei fascisti e l'elogio da parte della «Stampa»; la dispensa dal servizio, decretata nel 1930 in qualità di capo del personale degli Istituti di prevenzione di grazia e di pena, del medico delle carceri di Piacenza, squadrista e gerarca locale, perché favoriva i detenuti fascisti; la sentenza, da lui redatta nel 1939 nel processo di Cassazione per il ricorso dei fratelli Nicolosi contro la condanna a essi inflitta per oltraggio al segretario federale locale e resistenza a un ufficiale della milizia, nella quale sostenne che non poteva ritenersi rivestito della qualifica di pubblico ufficiale il segretario federale in un alterco con un privato cittadino; l'inchiesta svolta nell'ottobre 1940, a carico del Tribunale di Reggio Emilia, al quale si addebitava la pronuncia di sentenze civili e penali ingiuste per inframmettenze fasciste nei confronti di un avvocato del luogo che lo portarono al suicidio; la conferma della validità degli atti emessi dal governo Badoglio e non revocati dal governo repubblicano, sancita il 29 agosto 1944 dalle sezioni unite penali della Corte di Cassazione di Brescia da lui presiedute, decisione contrastante con le tesi del procuratore generale che ne sosteneva la nullità. Cfr. Acs, Mgg, Ce, b. 7, f. 178.

si era arreso a prestare servizio a Brescia, contrariamente a molti suoi colleghi che si erano rifiutati di partire, considerò come attenuanti la difficoltà del momento, le gravi minacce, il rifiuto di prestare giuramento e di iscriversi al Pfr. Il magistrato impugnò il collocamento a riposo per nullità il 5 agosto 1946 ai sensi del d.l. 25-6-1946 n. 15, perché alla data della sua adozione egli si trovava in territorio non ancora soggetto all'amministrazione italiana. Produسه inoltre, senza esito, diversi ricorsi ed esposti affinché nel calcolo delle indennità venisse riconosciuta e conteggiata anche la promozione concessagli dalla Rsi e il periodo di trasferimento a Brescia, sostenendo l'efficacia giuridica del provvedimento di trasferimento.<sup>42</sup>

Conforti, iscritto al Pnf nel 1929, fu deferito il 28 ottobre 1944 con la richiesta di dispensa dal servizio «per aver dimostrato di anteporre l'ossequio alle massime gerarchie del fascismo al dovere del suo magistero, sostenendo quale pubblico ministero nella causa Soc. Finanziaria ditta Trezza di Verona contro Franciosina [...] contro ogni principio di diritto, la tesi secondo la quale la circolare del 'Duce' doveva essere ritenuta interpretazione autentica della legge, rendendosi così indegno dell'alta funzione da lui esercitata», e «per avere egli, dopo l'8 settembre 1943, collaborato col governo fascista repubblicano, accettando dallo stesso la nomina ad avvocato generale della Corte di Cassazione, dopo il collocamento a riposo dallo stesso governo fascista repubblicano del titolare dell'ufficio».<sup>43</sup> Conforti presentò ricorso il 15 novembre, sostenendo di aver sempre svolto con assoluta indipendenza la funzione di magistrato, di non aver mai avuto contatti coi gerarchi fascisti e di non aver in alcun modo concorso a stilare la sentenza citata. Rilevò inoltre di non aver «chiesto né desiderato l'incarico»,<sup>44</sup> di essersi limitato ad accettare la nomina del 14 maggio 1944 prendendo il 27 maggio possesso dell'ufficio, ma di non aver mai collaborato fattivamente con la Rsi, continuando a svolgere l'attività puramente amministrativa esercitata dal 1940, non un'attività nuova né politica della quale il governo avesse «uno specifico bisogno». Sottolineò che non aveva potuto rifiutarsi all'ordine al fine di evitare il collocamento a riposo e altre eventuali rappresaglie.

Il 28 novembre la Commissione di epurazione dichiarò non provato il primo addebito (ossequio al fascismo) ma giustificato il secondo (collaborazionismo) e propose la sua dispensa dal servizio, facendo salvo il diritto a pensione, in quanto ci si trovava davanti «a una reale collaborazione con la Rsi, prestata volontariamente e che oltrepassa i limiti dell'osservanza dovuta alle disposizioni dell'autorità occupante», tanto più che «molti magistrati della stessa Corte non avevano esitato, e quando ancora la liberazione di Roma appariva incerta o lontana, a rifiutarsi di aderire ad altre richieste del governo neo-fascista, il che aveva loro procurato il collocamento a riposo e li aveva esposti a se-

---

<sup>42</sup> Istanza del 30 maggio 1945; lettera di dicembre 1945; esposto del 18 marzo 1948; istanze del 20 luglio e del 10 settembre 1948; esposti del 20 settembre 1951 e del 26 ottobre 1953.

<sup>43</sup> Acs, Ce, b. 1, f. 17; b. 7, f. 142.

<sup>44</sup> Acs, Mgg, Ce, b. 7, f. 142. Nella scheda personale predisposta dall'alto commissario aggiunto per l'epurazione, il 1° ottobre 1944 dichiarò di non essersi trasferito al Nord (Acs, Mgg, Ce, b. 1, f. 17) e nelle memorie difensive sostenne di aver accondisceso a un verbale di presa di possesso del nuovo ufficio e di essere stato conservato nella sua sede. Le considerazioni difensive vennero ribadite in una nuova nota esplicativa del 25 novembre 1944.

rio pericolo di rappresaglie».<sup>45</sup> Il 28 dicembre Conforti venne sospeso dall'ufficio. Intanto aveva presentato ricorso l'11 dicembre, lamentando l'inadeguatezza dell'indagine sul primo addebito e ribadendo di non aver pronunciato la requisitoria attribuitagli; rigettando altresì l'accusa di collaborazionismo, non avendo svolto attività politica ma solo la sua «obiettiva funzione di magistrato», compiuta nello stesso ufficio nel quale si trovava, e definendo le conclusioni della Commissione illegali, contraddittorie e illogiche.<sup>46</sup> Nella stessa data fece richiesta di collocamento a riposo, accettata il 29 gennaio 1945. Il collocamento a riposo estinse il procedimento epurativo. Il 13 aprile fu revocata la sospensione e disposta la corresponsione degli assegni di cui il magistrato era stato privato in quel periodo. Il giorno dopo, la Commissione centrale per l'epurazione dichiarò estinto il procedimento, poiché l'alto commissario aggiunto non aveva proposto ricorso.

Forlenza, iscritto al Pnf il 20 aprile 1923,<sup>47</sup> fu deferito l'11 novembre 1944 con richiesta di dispensa dal servizio e perdita del diritto a pensione, per aver collaborato con la Rsi trasferendosi al Nord, dove l'8 settembre 1944 era stato nominato presidente di sezione di Cassazione.<sup>48</sup> La richiesta fu accolta il 24 novembre per «prova manifesta della collaborazione col sedicente governo fascista repubblicano»<sup>49</sup> e il magistrato fu collocato a riposo il 29 gennaio 1945. Forlenza ricorse il 7 novembre, sostenendo che la sua condotta era sempre stata improntata a «inflexibilità», «indipendenza» e «dirittura»; di non aver mai rivestito cariche di partito né avuto incarichi politici né fatto manifestazioni apologetiche o di propaganda del regime né inserito nelle sue sentenze o nelle requisitorie concetti o frasi elogiative per il fascismo.<sup>50</sup> Rilevò che, trasferendosi a Brescia nell'aprile del '44 per ottemperare a un ordine comunicatogli dal primo presidente della Cassazione il 20 marzo, non aveva creduto di compiere un atto politico né di seguire il governo, giacché la funzione giudiziaria esercitata a Roma e a Brescia non aveva «nulla a che vedere col governo, essendo, istituzionalmente e di fatto, funzione separata e indipendente» dalla funzione governativa, e perché a Brescia si sarebbero applicate le stesse leggi che dal settembre 1943 si applicavano a Roma e che a Roma i magistrati della Cassazione rimasti in sede continuarono ad applicare fino all'arrivo degli Alleati, sempre «in nome della legge». Sottolineò che i magistrati delle sezioni unite della Cassazione a Brescia stabilirono la legittimità e validità dei decreti emanati dal Governo Badoglio, «andando in diverso avviso dalla requisitoria del procuratore generale»; che non si iscrissero al Pfr, non prestarono giuramento, non presero mai parte a manifestazioni di partito né a sottoscrizioni. Richiamò inoltre le ragioni di servizio e di pubblica utilità per il trasferimento a Brescia che, date le difficoltà delle comunicazioni dovute alla guerra, miravano a non lasciare le popolazioni del Nord senza la garanzia giurisdizionale della Corte suprema, e sottolineò le minacce e i provvedimenti di rigore rivolti ai magistrati che non fossero partiti. Soffermandosi infine sulla sua particolare

<sup>45</sup> Acs, Mgg, III Vers., f. 67141; Ce, b. 1, f. 17; b. 7, f. 142.

<sup>46</sup> Acs, Mgg, Ce, b. 7, f. 142.

<sup>47</sup> Dal novembre 1937 aveva assolto l'incarico affidatogli dal segretario del Pnf di collegamento tra l'Associazione fascista del pubblico impiego e il Ministero di grazia e giustizia.

<sup>48</sup> Acs, Mgg, III Vers., f. 67145; Mgg, Ce, b. 4, f. 585e.

<sup>49</sup> Acs, Mgg, III Vers., f. 67145; Mgg, Ce, b. 4, f. 585e.

<sup>50</sup> Acs, Mgg, III Vers., f. 67145.

situazione familiare, rilevò che il trasferimento gli aveva consentito di allontanare la famiglia da una situazione di «gravissimo disagio e di imminente pericolo».

Anche l'alto commissario propose ricorso contro la decisione di primo grado, chiedendo per la gravità del caso la perdita del diritto a pensione, ritirandolo tuttavia il 23 gennaio 1946, poiché Forlenza si trovava nella stessa situazione di Cantelli per il quale era già stato respinto il ricorso alto commissariale.<sup>51</sup> Inoltre, il 28 giugno 1950, quando il magistrato era ormai deceduto il 16 maggio, la IV Sezione del Consiglio di Stato accolse il ricorso di Forlenza annullando il collocamento a riposo, in quanto il provvedimento era stato adottato «il 29 gennaio 1945, quando il decreto legislativo in base al quale esso era stato emanato non era ancora entrato in vigore nell'Italia settentrionale, ove il ricorrente dimorava».<sup>52</sup> Ne conseguì la riliquidazione agli eredi della pensione e dell'indennità di buonuscita.

In definitiva, a parte Azara, che fu prosciolto in primo grado, in nessun caso il giudizio si è concluso con la perdita del diritto a pensione, ma solo con il collocamento a riposo, per alcuni revocato successivamente. Come si è visto, le strategie difensive presentano argomentazioni comuni, analoghe d'altronde a quelle adottate dai vertici politici e amministrativi: carattere essenzialmente tecnico dell'attività svolta e non sussistenza dell'*animus* apologetico. Tutti i magistrati, infatti, respinsero le accuse di apologia e di collaborazionismo, sottolineando di aver agito quali servitori dello Stato con forte senso della legge e dell'autorità costituita. Coloro che aderirono all'ordine di trasferimento al Nord sostennero di non averlo richiesto né fatto per la promozione, ma di aver agito in condizioni di necessità sotto costrizioni e minacce, e di aver operato nell'interesse delle popolazioni e della magistratura, con spirito di indipendenza, senza faziosità e senza agevolare il governo repubblicano, tenendosi comunque lontani dalla politica, non iscrivendosi al Pfr né prestando giuramento. Cantelli e Forlenza, inoltre, si avvalsero della circostanza che il decreto legislativo in base al quale era stato disposto il collocamento a riposo non era ancora entrato in vigore nell'Italia settentrionale, dove essi risiedevano.

---

<sup>51</sup> Acs, Mgg, III Vers., f. 67145; Mgg, Ce, b. 4, f. 585e; b. 15, f. 164.

<sup>52</sup> Acs, Mgg, III Vers., f. 67145.



# L'educazione e la cultura nelle politiche locali e regionali del secondo dopoguerra in Italia

Pietro Causarano, Università di Firenze

## 1. Prima dei 'nuovi mecenati'

Chiunque, oggi, si avvicini all'analisi delle politiche educative e culturali nel nostro Paese, necessariamente è costretto a confrontarsi anche con la dimensione locale e regionale di esse. Un fenomeno tanto evidente dopo gli anni Settanta che qualcuno ha parlato di 'nuovi mecenati' già alla metà del decennio successivo.<sup>1</sup> Ma non sempre è stato così nell'Italia repubblicana, sia sul versante dell'educazione e della formazione in senso stretto sia su quello della cultura più in generale.

Roberto Ruffilli, in uno studio del 1962 in cui, fra i primi, si occupava di istituzioni culturali, di fatto era costretto a gettare uno sguardo d'insieme fortemente condizionato dalla prospettiva nazionale e centralistica derivante da una tradizione d'élite in materia e dai modelli amministrativi sedimentatisi nei decenni precedenti la repubblica.<sup>2</sup> Questo non vuol dire che egli non fosse consapevole dell'esistenza di enti e istituti minori innervati nella tradizione locale e finanche localistica delle 'piccole patrie' risorgimentali e folkloriche, oltre che nell'esperienza corporativa del ventennio, alla cui diffusione il fascismo – con i suoi orientamenti da 'Stato educatore' nella gestione del tempo libero e dei giovani – aveva non poco contribuito.<sup>3</sup> Ma indubbiamente, di fronte ad essi, era assai difficile ricostruire nel dopoguerra un quadro unitario e sistemico delle politiche culturali, se non attraverso il filtro del loro profilo nazionale e della loro problematica de-fascistizzazione rispetto alla funzionalità nell'organizzazione del consenso che avevano rivestito in precedenza.

D'altro canto, molte delle stesse grandi associazioni culturali e del tempo libero nate dalla politica di massa democratica del secondo dopoguerra, si muovevano su altri terreni, certamente diffusi sul territorio ma pure coordinati centralmente per scelta ed anche per necessità. A differenza dei successivi anni Settanta, allora prevaleva ancora un 'conflitto fra culture' esterno agli apparati istituzionali della promozione culturale, i

---

<sup>1</sup> F. Rositi, *Gli enti locali e la cultura: un caso di risposta politica ai mutamenti socioculturali*, in *Politica locale e politiche pubbliche*, a cura di G. Martinotti, Milano, 1985, pp. 206-216. In generale, G. Bechelloni, *Politica culturale e regioni*, Milano, 1972, e C. Bodo, *Rapporto sulla politica culturale delle regioni*, Milano, 1982.

<sup>2</sup> R. Ruffilli, *Le istituzioni culturali dell'Italia repubblicana (1962)*, in R. Ruffilli, *Istituzioni società Stato*, a cura di G. Nobili Schiera, Bologna, 1989, vol. I, pp. 21-90. Il testo originario era comparso, con il titolo *Cultura*, nell'Archivio Isap, I, Milano, 1962, pp. 914-978. In generale, A. Ragusa, *Alle origini dello Stato contemporaneo*, Milano, 2011.

<sup>3</sup> S. Cavazza, *Piccole patrie*, Bologna, 2003; in generale, G. Turi, *Lo Stato educatore*, Roma-Bari, 2002.

quali – dovendo confrontarsi poco con la dimensione associativa – riproducevano spesso solo la tradizione d'élite o i grandi schemi inclusivi e esclusivi del conflitto politico nella Guerra fredda.<sup>4</sup>

A proposito degli enti locali, poi, un Ruffilli sconcolato affermava:

[...] per quanto riguarda in particolare i Comuni e le Province, nulla è stato innovato, rispetto a quanto disposto dalla legge comunale e provinciale del '34, che prevedeva soltanto una divisione di spese tra lo Stato e le comunità locali, senza dar poi a queste la possibilità di porre in essere una politica culturale conforme alle loro peculiari esigenze.<sup>5</sup>

A maggior ragione, vista la continuità di ordinamenti con il fascismo, questo valeva pure per il sistema formativo e scolastico.<sup>6</sup> Il comune (come la provincia), prima dell'avvento delle regioni ordinarie nel 1970, svolge così in misura assai marginale una funzione propria di carattere culturale in senso lato nell'Italia repubblicana e, ricorda Ruffilli, l'unica delega in materia ad una regione a statuto speciale aveva riguardato soltanto la Val d'Aosta nel 1946, prima ancora della sua istituzione.<sup>7</sup>

In altri termini, la complessa articolazione di soggetti attivamente coinvolti nel campo culturale, scientifico, artistico ed ambientale (assai meno sul piano strettamente educativo, come vedremo), che si intravede dietro la trama costituzionale del 1948 in favore di un decentramento delle politiche anche a garanzia del pluralismo democratico,<sup>8</sup> nella concreta esperienza di governo e di elaborazione dei primi anni del secondo dopoguerra vede venir meno proprio i virtuali protagonisti di questo spostamento d'asse istituzionale dal centro alla periferia, condizionando gli sviluppi successivi fino alla re-

<sup>4</sup> F. Rositi, *Informazione e complessità sociale*, Bari, 1981, pp. 108-110. In generale, cfr. S. Pivato, *Strumenti dell'egemonia cattolica*, in S. Soldani, G. Turi (a cura di), *Fare gli italiani*, Bologna, 1993, vol. II, pp. 361-388; P. Dal Toso, *L'associazionismo giovanile in Italia*, Torino, 1995; S. Gundle, *I comunisti italiani tra Hollywood e Mosca*, Firenze, 1995; V. Santangelo, *Le muse del popolo*, Milano, 2007.

<sup>5</sup> Ruffilli, *Le istituzioni culturali*, p. 70. Fa riferimento in particolare agli artt. 91, 144 (spese obbligatorie) e 314 (spese facoltative) del Testo unico comunale e provinciale del 1934. Questa distinzione è fondativa del nostro ordinamento locale post-unitario (fin dal 1859-1865) e su di essa – in particolare riguardo alle spese obbligatorie – passa una delle linee di definizione indiretta per funzioni e competenze di comuni e province, almeno fino all'abolizione nel 1978; alle spese facoltative spetta invece il compito residuale di garantire la flessibilità e l'apertura rispetto all'assunzione di nuove competenze in rapporto ai bisogni emergenti: e quindi esse sono particolarmente oggetto dei controlli politico-amministrativi e finanziari esercitati dal sistema prefettizio fino al 1970; P. Causarano, *Enti locali e finanza pubblica in Italia: i limiti del sistema delle autonomie*, in *Enti locali, società civile e famiglia nell'educazione in Toscana*, a cura di P. Ginsborg, D. Ragazzini, G. Tassinari, Firenze, 1996, pp. 18-42.

<sup>6</sup> Mi permetto di rinviare a P. Causarano, *Un progetto non sempre condiviso: la scuola dell'Italia unita, «Zapruder»*, 27 (2012), pp. 8-25, [online], URL: <[http://www.storieinmovimento.org/articoli/zapruder\\_n27\\_pp008-025.pdf](http://www.storieinmovimento.org/articoli/zapruder_n27_pp008-025.pdf)>

<sup>7</sup> Fabio Rugge segnala inoltre come solo dopo il 1974, con la nascita del Ministero dei beni culturali e ambientali, a quello della pubblica istruzione fossero stati infine tolti oneri e competenze impropri che assommava fin dal secolo precedente in campo archivistico e bibliotecario, svincolando le politiche di settore in maniera da permettere un aggancio con il contemporaneo decentramento regionale (F. Rugge, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in F. Barbagallo [a cura di], *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, 1995, vol. II, tomo 2, pp. 287-288).

<sup>8</sup> L. Ambrosoli, *La scuola alla Costituente*, Brescia, 1987; E.A. Imparato, *Identità culturale e territorio fra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010.

gionalizzazione degli anni Settanta.<sup>9</sup> Questo dipende in larga misura dalla continuità dell'ordinamento amministrativo nel campo scolastico, delle politiche culturali e del governo locale, un modello centralistico (o al massimo negoziabile e talvolta negoziato), per molti versi ottocentesco, che transita nell'Italia repubblicana e condiziona l'idea stessa di Stato sociale che sta dietro la Costituzione del 1948 e quindi le componenti che fanno riferimento alla formazione e alle forme dello scambio culturale.<sup>10</sup>

## 2. L'eredità del fascismo: una periferia culturalmente periferica

In assenza delle regioni ordinarie, nel secondo dopoguerra – in base ad una tradizione amministrativa ormai consolidata accanto al processo di statalizzazione dell'istruzione elementare fra 1911 e 1933 – il comune e la provincia certamente mantengono ancora competenze in materia scolastica, benché residuali, in particolare dal punto di vista edilizio, gestionale e logistico;<sup>11</sup> come ricordato da Ruffilli, fra le spese obbligatorie permangono quelle inerenti gli archivi storici amministrativi e le biblioteche scolastiche, ma non quelle per le biblioteche o musei locali o altre istituzioni conservative dei beni culturali;<sup>12</sup> inoltre il municipio ha l'opportunità eventualmente di affiancare e coadiuvare interventi filantropici a carattere custodialistico per la prima infanzia o in genere di tipo assistenziale e igienico-sanitario (asili nido, scuole materne, patronati di vario genere, refezioni scolastiche, colonie estive, trasferimenti alle famiglie, ecc.), che svolgono una funzione culturale in senso lato nella misura in cui contribuiscano alla socializzazione oppure sostengano l'alfabetizzazione attraverso enti e organismi sopravvissuti poi fino agli anni Settanta inoltrati.<sup>13</sup> Tuttavia il carattere residuale di queste competenze educative e culturali locali e la loro forte curvatura assistenziale condizionano qualsiasi velleità di intervento attivo e preventivo, costringendole all'interno di una logica passiva non solo eteronoma ma prevalentemente riparatoria e risarcitoria e non propeudeica ad un'effettiva e attiva crescita civile, sociale e culturale, oltretutto in un confronto perenne e spesso perdente con l'azione privata, prevalentemente di tipo confessionale, e la presenza filantropica largamente ramificate fin dal secolo precedente.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Bodo, *Rapporto sulla politica culturale delle regioni*, pp. 25-34.

<sup>10</sup> Di 'autonomia contrattata' ha parlato R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, pp. 140-143.

<sup>11</sup> R. Bardelli, *Enti locali ed edilizia scolastica*, Pistoia, 1975, e G.F. Ferrari, *Stato ed enti locali nella politica scolastica*, Milano, 1979. La generalità del governo locale europeo è spesso assai più direttamente coinvolto che in Italia nell'istruzione e non solo nei servizi logistici; L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2002, pp. 196-197.

<sup>12</sup> La biblioteca comunale, poco diffusa fino agli anni Sessanta, è sostanzialmente presente solo nei principali capoluoghi e si definisce come struttura di conservazione e di 'storia patria' più che come *public library* o centro culturale quale comincerà ad essere realmente solo dopo la regionalizzazione; P. Traniello, *Biblioteche e regioni*, Firenze, 1983, ma anche P. Traniello, *Storia delle biblioteche in Italia*, Bologna, 2002.

<sup>13</sup> Sull'Opera nazionale maternità e infanzia (Onmi), cfr. M. Minesso (a cura di), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea*, Bologna, 2007. Sul patronato scolastico, cfr. A. Angelini, A. Grisafi, *L'amministrazione dei patronati scolastici e dei consorzi provinciali*, Bologna, 1961.

<sup>14</sup> M.G. Boeri, *Scuola, cultura, educazione e assistenza nelle competenze del Comune*, in *Enti locali, società civile e famiglia*, pp. 43-60. In generale, si guardi anche P. Aimò, *Politiche sociali per l'infanzia ed enti locali tra Ottocento e Novecento*, in M. Minesso (a cura di), *Welfare e minori*, Milano, 2011, pp. 123-146.

Dopo la riforma generale del governo locale fascista, nel 1934, travasata nella repubblica democratica come ordinamento provvisorio in attesa della regionalizzazione,<sup>15</sup> il comune abbina così due elementi caratterizzanti prevalenti: l'essere ente economico nella gestione di alcune funzioni collettive, come rivendicato già in età giolittiana di fronte alla trasformazione industriale e all'urbanizzazione,<sup>16</sup> accanto ad un preciso profilo di ente prevalentemente assistenziale sul piano sociale sia per i servizi erogati sia per le risorse impiegate, sviluppando in questa direzione quanto era stato adombrato fin dalle riforme crispine e poi dall'evoluzione delle politiche locali a cavallo della Grande guerra.<sup>17</sup> A tutto detrimento, però, di un profilo culturale che invece proprio in età giolittiana aveva cominciato ad emergere e poi ad affermarsi in quanto qualificante, anch'esso, l'azione municipale in relazione con un tessuto politico e associativo in crescita e assai vivace per quanto geograficamente differenziato.<sup>18</sup>

Come ha mostrato Ettore Rotelli in una ricerca da lui coordinata alla fine degli anni Settanta e pubblicata nel 1981,<sup>19</sup> le conseguenze della centralizzazione fascista si trascinano anche nell'immediato secondo dopoguerra dove le politiche sociali e culturali locali vengono particolarmente depresse e soggette a restrizioni, segnatamente quelle dedicate all'istruzione e all'edilizia scolastica una volta finita la fase acuta della ricostruzione post-bellica.<sup>20</sup> I pochi studi che indagano con un approccio di lunga durata la spesa pubblica nell'istruzione, distribuita per livelli di governo, confermano l'accentuazione dell'orientamento centralista negli anni Venti-Trenta e la sua pesante e fallimentare eredità per l'Italia repubblicana fino ai governi di Centro-sinistra e alla scuola media unica del 1962.<sup>21</sup>

Solo con gli anni Sessanta, per comuni e province, si torna a percentuali paragonabili a quelle dell'età giolittiana o del primo dopoguerra, accanto ad un impegno nuovo e crescente dello Stato centrale nell'istruzione legato all'esperienza dei governi di Centro-sinistra, alla programmazione economica e sociale e ai piani di edilizia scolastica complementari alla riforma della scuola media unica del 1962.<sup>22</sup> Se ancora nel 1951 le

<sup>15</sup> C.M. Iaccarino, *Comune (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, vol. VIII, pp. 178-207.

<sup>16</sup> G. Sapelli, *Comunità e mercato*, Bologna, 1986, pp. 168-169.

<sup>17</sup> Si pensi all'Ente comunale di assistenza (Eca), istituito nel 1937 al posto della vecchia Congregazione di carità introdotta nel 1862 e sopravvissuto di fatto fino alla fine degli anni Settanta come le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab) previste fin dalle riforme crispine. In generale, *Le riforme crispine*, «Archivio Isap», voll. III e IV, 1990; F. Amoretti, *Le politiche sociali in età giolittiana*, «Stato e Mercato», 1989, n. 27, pp. 409-443; E. Bartocci, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Roma, 1999.

<sup>18</sup> P. Frascani, *Finanza locale e sviluppo economico: appunti sulla dinamica della spesa pubblica in età liberale*, «Storia urbana», 1981, n. 14, pp. 183-212. In generale, R.D. Putnam, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, 1993.

<sup>19</sup> E. Rotelli (a cura di), *Tendenze di amministrazione locale nel dopoguerra*, Bologna, 1981.

<sup>20</sup> A.M. Verna, *La pubblica istruzione nei comuni di Torino e di Trento*, in Rotelli (a cura di), *Tendenze di amministrazione*, in particolare, pp. 490-493, 498-500.

<sup>21</sup> E. Luzzatti, *Introduzione allo studio delle spese pubbliche in istruzione in Italia (1862-1965)*, «Annali della Fondazione Einaudi», vol. IV (1970), pp. 75-159. In generale, G. Crainz, *Il paese mancato*, Roma, 2003, pp. 77-83.

<sup>22</sup> Fa parte di un impegno complessivo crescente dell'azione comunale in Italia che, fra 1963 e 1973, raddoppia la spesa comunale totale pro-capite; G. Maltinti, A. Petretto, *I differenziali nella spesa pubblica locale in Toscana*, Firenze, 1981, p. 5. In generale, per la scuola, M. Baldacci, F. Cambi, M. Degl'Innocenti, C.G. Lacaita, *Il Centro-sinistra e la riforma della scuola media (1962)*, Manduria, 2004, e per la finanza pubblica

spese sociali costituivano un terzo della spesa corrente totale dei comuni italiani e quelle in pubblica istruzione solo l'8%, nel 1965 – restando invariata sul 30% la spesa sociale – quella in pubblica istruzione è invece ormai salita al 14%.<sup>23</sup> La cesura della graduale statalizzazione dell'istruzione primaria nei piccoli comuni dal 1911 e poi della sua definitiva avocazione anche nei principali centri urbani dal 1933, è dunque ben chiara ed essa trascina con sé tutte le spese culturali in genere fino al secondo dopoguerra inoltrato.<sup>24</sup>

### 3. L'ipoteca del controllo: fra il martello e l'incudine<sup>25</sup>

Un'altra continuità caratterizza la transizione repubblicana, quella dei controlli prefettizi. La spesa culturale locale non dedicata direttamente alla pubblica istruzione o filtrata dall'assistenza attraverso le politiche sociali di sostegno, è soggetta in particolare allo stretto controllo politico-finanziario svolto dai prefetti per conto del centro governativo sulle spese facoltative: e questo anche nel secondo dopoguerra, come mostra la debole e disomogenea diffusione ad es. delle biblioteche comunali prima richiamata e la ritardata loro trasformazione in servizi alla comunità locale.<sup>26</sup> Il tutto, anche in epoca repubblicana, viene giocato quindi sulla arcaica distinzione fra spese obbligatorie e facoltative. La spesa facoltativa (ma anche gli investimenti sulle spese obbligatorie) risulta così particolarmente compressa, soprattutto dagli anni Cinquanta del centrismo fino all'inizio del decennio successivo, là dove in particolare i confini fra politiche culturali e politica *tout court* siano stati molto labili e permeabili.

Si tratta di un controllo fatto per evitare selettivamente che i comuni, soprattutto quelli governati dalle sinistre, diventino – come ebbe a dire il ministro dell'interno Tambroni nel 1955 – 'areopaghi politici' esorbitanti le loro esclusive funzioni amministrative secondo il modello autarchico alla base della legislazione fascista del 1934 (ma non del testo costituzionale).<sup>27</sup> Non a caso la differenziazione funzionale della cultura dalla pubblica istruzione è osteggiata di norma nei controlli amministrativi rispetto alla distribuzione delle deleghe per la composizione delle giunte locali (nelle epigrafi, si ammettono gli assessorati alla pubblica istruzione ma non quelli alla cultura, specularmente all'indifferenza dimostrata al livello dei ministeri centrali).<sup>28</sup>

La pressione censoria è assai forte se pensiamo che ancora fino agli anni Sessanta, ad es., lo sviluppo a rete del servizio bibliotecario municipale in un'area periferica 'rossa' di

---

G. Brosio, C. Marchese, *Il potere di spendere*, Bologna, 1986, p. 10; G. Brosio, *Economia e finanza pubblica*, Roma, 1986, p. 182; V. Tanzi, L. Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo*, Firenze, 2007, pp. 24, 34.

<sup>23</sup> U. Tupini, *Le autonomie locali nella programmazione economica e nello sviluppo democratico*, relazione generale alla V assemblea Anci (Salerno, 13-16 ottobre 1966, f. b).

<sup>24</sup> Cfr. S.Q. Angelini, *La scuola tra Comune e Stato*, Firenze, 1998, e C. Betti, *La prodiga mano dello Stato*, Firenze, 1998.

<sup>25</sup> Rubo impropriamente l'intitolazione a E. Rotelli, *Il martello e l'incudine*, Bologna, 1991.

<sup>26</sup> M.G. Tavoni, *Disomogeneità del paesaggio bibliotecario*, in *Fare gli italiani*, vol. II, pp. 169-209.

<sup>27</sup> G. Tosatti, *Il rapporto centro-periferia attraverso l'esperienza del Ministero dell'interno*, in P.L. Ballini (a cura di), *Le autonomie locali dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, Roma-Soveria Mannelli, 2010, pp. 705-723.

<sup>28</sup> Bechelloni, *Politica culturale e regioni*, p. 232.

forte trasformazione sociale ed economica come la Valdelsa fiorentina, viene bloccato dal prefetto e dalla Giunta provinciale amministrativa (Gpa) in quanto esorbitante le funzioni obbligatorie, benché in alcuni comuni esistessero già biblioteche locali di antica tradizione, finanziate o gestite dal comune.<sup>29</sup> Lo stesso avviene nei confronti delle politiche a favore della prima infanzia, se precocemente orientate alla dimensione socio-educativa e non solo assistenziale, come quelle promosse da una figura pedagogica di spessore nazionale come Bruno Ciari, che non a caso – per poter portare avanti queste sperimentazioni innovative negli asili nido e nel tempo pieno alla scuola elementare – si sarebbe trasferito alla metà degli anni Sessanta dalla periferia valdelsana ad un'area urbana come Bologna, capace di mobilitare risorse politiche ben diverse nel promuovere un'azione autonoma in questo campo dell'innovazione delle politiche sociali.<sup>30</sup>

La costituzione delle regioni ordinarie nel 1970, al di là delle incertezze e delle ambiguità iniziali che l'hanno accompagnata, costituisce uno spartiacque grazie alla fine del controllo prefettizio sulle politiche locali.<sup>31</sup> Ben prima che le regioni superino la fase costituente degli anni Settanta per implementare la loro struttura per politiche funzionali e ben prima che sviluppino l'attività di programmazione grazie al completamento delle deleghe per le materie previste dall'art. 117 della Costituzione nella seconda metà degli anni Settanta, gli enti locali diventano protagonisti in campo culturale e educativo attraverso l'espansione dei servizi collettivi e alla persona, un'espansione onerosa sul piano della finanza pubblica che, però, sarà poi condizionata fortemente dalla riforma tributaria avviata fin dal 1971 e dalla fine dell'autonomia impositiva dei comuni.<sup>32</sup> Una ricentralizzazione funzionale della politica locale, evidente dalla fine degli anni Settanta, che passerà attraverso il filtro del controllo finanziario indiretto garantito allo Stato nel trasferimento di risorse e attraverso la mediazione della programmazione regionale.<sup>33</sup>

Normalmente, a seguito della rottura nei comportamenti sociali e nella mentalità diffusa seguita al 1968, si imputa questo crescente attivismo locale ad un ricambio generazionale degli amministratori. Questo in realtà avviene massicciamente solo dopo le elezioni amministrative del 1975, mentre già nel lustro precedente si vedono cambiamenti consistenti negli orientamenti locali.<sup>34</sup> In questo campo, la svolta degli anni Settanta coinvolge quindi tre livelli: uno istituzionale con la regionalizzazione; uno sociale con la crescita di domanda culturale (giovanile e non solo) seguita alla rottura negli schemi tradizionali dopo gli anni Sessanta; uno politico con il ricambio generazionale degli ammini-

<sup>29</sup> D. Ragazzini, M.G. Boeri, P. Causarano, *Rimuovere gli ostacoli*, Firenze, 1999, p. 207.

<sup>30</sup> E. Catarsi, *Bruno Ciari assessore alla pubblica istruzione del comune di Certaldo (1952-1960)*, in E. Catarsi, A. Spini (a cura di), *L'esperienza educativa e politica di Bruno Ciari*, Firenze, 1992, pp. 102-105. Alla fine del decennio, le medie città, quelle comprese fra centomila e mezzo milione di abitanti, risultano statisticamente le più propizie allo sviluppo di politiche sociali, educative e culturali, rispetto ai piccoli comuni (oberati dalle spese obbligatorie) e ai grandi comuni metropolitani (condizionati dalle spese infrastrutturali); P. Giarda, *La struttura delle spese degli enti locali*, in *La finanza delle regioni e degli enti locali*, Napoli, 1975, p. 162.

<sup>31</sup> U. De Siervo, *La difficile attuazione delle Regioni*, in G. De Rosa, G. Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Soveria Mannelli, 2003, pp. 389-402.

<sup>32</sup> A. Villani, *L'indebitamento degli enti locali*, a cura dell'Isap, Milano, 1969, p. 106; A. Fraschini, *La finanza comunale in Italia*, Milano, 1995<sup>2</sup>, pp. 38, 49.

<sup>33</sup> B. Dente, *Governare la frammentazione*, Bologna, 1985.

<sup>34</sup> R. Segatori, *I sindaci*, Roma, 2003, pp. 92-94, 100-107.

stratori e la stagione innovativa sul piano dello stile di governo rappresentata dalle giunte di sinistra.<sup>35</sup>

Un'espansione di nuove politiche culturali – e non si parla qui solo dell'‘effimero’ nelle grandi realtà urbane – che non a caso negli anni Settanta entra in concorrenza con il retaggio di tutte quelle istituzioni, spesso eredità del fascismo, che avevano monopolizzato questo campo d'azione fino ad allora e che con la regionalizzazione si provvederà a superare: insieme agli enti locali, cresce esponenzialmente il ruolo attivo della società civile attraverso le varie forme dell'associazionismo diffuso e autonomo (culturale ma anche sportivo), attraverso l'animazione culturale e i servizi socio-culturali e educativi, attraverso i centri sociali e attraverso forme nuove di comunicazione (dalla musica al fenomeno delle ‘radio libere’).

#### 4. Andata e ritorno: liberi tutti!

Analisi comparative hanno mostrato per il secondo dopoguerra che, se l'orientamento politico in senso positivo a proposito dell'istituzionalizzazione dell'educazione e della cultura in senso lato è storicamente presente con continuità nel programma politico delle sinistre (non solo europee), i partiti moderati di centro all'opposto non mostrano analogo interesse fino agli anni Cinquanta ed esso cresce significativamente solo dagli anni Settanta-Ottanta, dopo la crisi del 1968 (per la destra questo avviene ancora dopo e in tutt'altro contesto).<sup>36</sup> E proprio subito dopo il 1968 e la regionalizzazione, i già richiamati comuni della Valdelsa – come tutti i comuni maggiori e minori governati dalle sinistre italiane in quegli anni – rivendicano la propria autonomia politica in questo campo e la possibilità di attuare in periferia una vera politica culturale e specifici interventi educativi e socio-educativi capaci di qualificare il governo locale e di rispondere a nuovi bisogni e a nuove richieste: non a caso la rete bibliotecaria locale e la fondazione di nuove biblioteche municipali in quanto strumento di educazione sociale e di aggregazione in veri e propri circoli culturali costituiscono un primo banco di prova dopo il ‘liberi tutti!’ seguito all'abolizione del controllo prefettizio di merito, stimolato dalle politiche regionali fin dal 1976.<sup>37</sup>

Se il ruolo dello Stato italiano nelle spese propriamente culturali (cinema, teatro, musica, enti di cultura, musei, biblioteche, ecc.) resta comunque dominante ancora negli anni Novanta (abbondantemente oltre il 50% della spesa pubblica totale), regioni (con circa il 15%) e comuni (con circa il 30%) giocano – dopo la stabilizzazione dell'ordinamento re-

---

<sup>35</sup> M. Caciagli (a cura di), *Governo locale, associazionismo e politica culturale*, Padova, 1986.

<sup>36</sup> A.P. Jacobi, *Political Parties and Institutionalization of Education: A Comparative Analysis of Party Manifestos*, «Comparative Education Review», 2011, n. 2, pp. 189-210. Questo orientamento ha un corrispettivo anche sul piano della spesa pubblica: F. Cazzola, *Qualcosa di sinistra*, Bologna, 2010.

<sup>37</sup> La rete locale in Valdelsa è sperimentata invece fin dal 1973; D. Ragazzini, M.G. Boeri, P. Causarano, *Rimuovere gli ostacoli*, pp. 195-197, 207.

gionale negli anni Ottanta – un ruolo altrettanto rilevante.<sup>38</sup> La pubblica istruzione, ormai, si è cristallizzata a cavallo del 15% del bilancio comunale corrente.<sup>39</sup>

Il fardello ereditato dall'Italia pre-repubblicana, anche dopo la regionalizzazione, in ogni caso si vede chiaramente nel confronto con altri paesi, dove invece il peso dello Stato rispetto alla periferia è nettamente ridimensionato nel campo della spesa culturale, anche in nazioni dalla forte tradizione centralistica come la Francia.<sup>40</sup> D'altro canto un ruolo trainante nell'espansione dei consumi culturali, dal 1970 alla prima metà degli anni Ottanta, viene svolto dai principali centri urbani, proponendo nuove e inedite forme di centralità attraverso le politiche regionali.<sup>41</sup> Negli anni più recenti, dopo l'avvio dell'autonomia scolastica nel 1997, la spesa corrente locale di comuni e province in pubblica istruzione ormai è stabile al 12% negli anni 2000, benché con marcate differenze territoriali. Le spese per sport e consumi ricreativi e per la cultura e i beni culturali assommano al 5%.<sup>42</sup>

Qualcosa di analogo, al confine coi servizi sociali, si ha dopo la legge-quadro di finanziamento delle politiche per gli asili nido nel 1971 e l'avvio della programmazione regionale nel campo dei servizi per l'infanzia. La loro formulazione su base regionale e la loro implementazione su base comunale, oltre ad essere profondamente differenziata dal punto di vista geografico, rappresenta una significativa forzatura in alcune aree del paese rispetto ai modesti limiti assistenzialistici presenti nella legislazione nazionale, spostando l'equilibrio in favore di un loro precoce sviluppo in direzione socio-educativa che muta i caratteri della tradizione custodialistica locale.<sup>43</sup> Questa geografia differenziata si conferma ancora oggi, dove le regioni 'rosse' come Emilia e Toscana e alcune regioni di antica industrializzazione come Lombardia e Liguria sono non solo sempre ai vertici quantitativi ma anche qualitativi nei termini di impegno comunale diretto a favore dell'infanzia, a differenza del Mezzogiorno e delle isole ma anche del Triveneto o del Piemonte, in cui o le politiche sono pressoché assenti o maggiormente esternalizzate verso il 'terzo settore' della cooperazione sociale.<sup>44</sup>

<sup>38</sup> Le regioni a statuto speciale (soprattutto quelle bilingui) hanno la spesa pro-capite più elevata; Friuli, Piemonte, le regioni 'rosse' e le isole si collocano in una fascia intermedia; C. Bodo, C. Spada (a cura di), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia, 1990-2000*, Bologna, 2004, pp. 80, 83, 85-86.

<sup>39</sup> Mentre il peso relativo della spesa sociale comunale è scemato dopo la riforma sanitaria del 1978; a cavallo del passaggio di millennio è di poco superiore al 10%, mentre le voci che riguardano economia, infrastrutture, territorio, ecc. arrivano a coprire ormai il 45% del totale; F. Osculati, *Province e comuni: finanza e funzioni*, in M.C. Guerra, A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, 2009, pp. 161-162. Al netto dei trasferimenti statali e regionali vincolati, comunque, il ruolo degli enti locali italiani nel campo della cultura e soprattutto della pubblica istruzione si ridimensiona parecchio già negli anni Ottanta, se visto in chiave comparata; E.C. Page, *Localism and Centralism in Europe*, Oxford, 1991, pp. 15, 18-19.

<sup>40</sup> Cras, *Autonomie e cultura (1980-1985)*, «Critica marxista», 1985, n. 23, p. 66.

<sup>41</sup> Questo è molto evidente ad es. in Lombardia e in Veneto, rispetto a Emilia Romagna e soprattutto Toscana; Irpet, *I consumi culturali e ricreativi in Toscana*, Firenze, 1988, pp. 124-137.

<sup>42</sup> *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, a cura di Isae, Ires Piemonte, Irpet, Rsm, Irer, Milano, 2008, pp. 310-304. Non è possibile distinguere, dai dati macro-finanziari ripartiti per funzioni, le spese per i servizi socio-educativi (compresi di norma nel capitolo delle spese sociali) che invece costituiscono un onere rilevante.

<sup>43</sup> In concorrenza ad es. con l'Onmi; R. Trifilitti, P. Turi, *Tutela del bambino e famiglia 'invisibile'*, Milano, 1996. In generale, V. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, 1997.

<sup>44</sup> F. Zollino, *I servizi di cura per la prima infanzia*, in M. Bianco, P. Sestito (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Bologna, 2010, p. 172.

In conclusione, prendendo a solo titolo d'esempio il caso toscano, se si mettono a confronto le azioni messe in campo da comuni di media dimensione all'interno di aree metropolitane, di comuni di antica industrializzazione e di comuni di aree ad economia diffusa, notiamo la funzione tendenzialmente unificatrice che, nel corso di tutti gli anni Ottanta, hanno svolto le politiche regionali nei diversi contesti, in direzione del raggiungimento di standard di spesa pro-capite paragonabili e comunque tali da attenuare le grandi divergenze che esistevano fuori delle grandi realtà urbane ancora alla fine degli anni Sessanta. A parità di valore, le spese correnti pro-capite a carattere sociale (compresi i servizi socio-educativi) in questi comuni quadruplicano fra il 1964 e il 1989 (ma l'impennata si ha nella prima parte degli anni Settanta); quelle per pubblica istruzione, cultura e sport crescono di venti e talvolta di trenta volte nello stesso periodo. La svolta degli anni Sessanta, nel pieno dispiegamento degli effetti sociali dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione, in fondo aveva solo consentito di raggiungere di nuovo – per questa classe di comuni di medie dimensioni – un livello di spesa pro-capite educativa e culturale in senso lato pari a quello già attinto in età giolittiana e poi compresso dal fascismo e dal centrismo. Solo con la regionalizzazione questo limite verrà infranto definitivamente.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Ragazzini, Boeri, Causarano, *Rimuovere gli ostacoli*, pp. 115-119; per l'età giolittiana, Frascani, *Finanza locale e sviluppo economico*, p. 201.



# Democrazia, rappresentanza e cittadinanza politica femminile: le consultrici

M. Antonella Cocchiara, Università di Messina

## 1. In premessa

Con il prevalere del significato politico rispetto alla tradizionale accezione giuridica, la ‘cittadinanza’ ha assunto progressiva centralità nella valutazione critica della democrazia. Danilo Zolo, alla fine degli anni Novanta, metteva in evidenza questa prospettiva, osservando, tra l’altro, come l’idea di cittadinanza permetta di collegare

il tema del funzionamento delle istituzioni democratiche a quello della ‘qualità’ della vita pubblica in quanto effettivamente fruita dai cittadini. Permette cioè di guardare al sistema politico *ex parte popoli*, poiché privilegia il duplice punto di vista della titolarità di diritti (*entitlement*) e del loro godimento effettivo (*endowment*) da parte dei cittadini e, soprattutto, delle cittadine. La prospettiva della cittadinanza consente di giudicare criticamente anche le istituzioni democratiche perché rifiuta di dare per scontato che in esse la logica della rappresentanza prevalga sulla logica oligarchica e gerarchica del potere politico.<sup>1</sup>

In tempi di crisi della democrazia e del sistema della rappresentanza politica, quando la qualità dei processi democratici sembra potersi misurare, più che in termini di risposte istituzionali, sulla base di altri indicatori come la dimensione, il carattere innovativo e l’inclusività della partecipazione politica, riprendere la riflessione sulla cittadinanza politica femminile e le persistenti asimmetrie di genere può risultare, oltre che attuale, più che mai utile. Tornare a scrutare le pieghe di una cittadinanza politica formalmente acquisita da oltre sessant’anni e ancora non pienamente goduta, risalendo agli esordi della presenza delle donne italiane in un’assemblea politica, può aiutare, tra l’altro, a comprendere alcune delle persistenti ragioni del divario di genere tra accesso *formale* e *sostanziale* nei luoghi delle decisioni, a individuare certe costanti nei meccanismi di selezione della classe politica femminile, a cogliere l’eventuale specificità e l’alterità del contributo delle donne al dibattito politico italiano negli anni di costruzione della democrazia, ma anche a intercettare alcune cause (o concause) remote della loro sottorappresentanza.

La storica Giovanna Fiume di recente ha suggerito una convincente prospettiva da cui guardare per cogliere le difficoltà e debolezze del rapporto tra le donne, la politica e le istituzioni; una prospettiva che non fa leva sui numeri o sulla permanenza nelle cariche politiche, ma sulla carenza di una tradizione politica femminile – «oggi quasi del

---

<sup>1</sup> D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1999, p. 4.

tutto assente nella riflessione scientifica, nel dibattito politico e nella riflessione storiografica». <sup>2</sup> Non una ‘tradizione inventata’, ma certamente da ‘costruire’ <sup>3</sup> e consolidare attraverso l’azione legittimante della storia.

L’assenza di una genealogia femminile avrebbe, in sostanza, contribuito a marginalizzare e indebolire la posizione delle donne rispetto alla politica. Oltre a impedire la trasmissione di esperienze da una generazione all’altra, a delegittimare lo *status* delle nuove presenze femminili in politica e a indebolirne il rapporto di autorità, avrebbe infatti avuto anche l’effetto di scoraggiare «i partiti a ‘investire’ sulle donne che risultano le ‘stagionali’ della politica, le ‘precarie’ delle istituzioni, la cui presenza a tempo diventa causa (e alibi) della loro debolezza». <sup>4</sup>

Riferita alle deputate elette in Assemblea Regionale Siciliana, <sup>5</sup> la riflessione della Fiume può essere utilmente estesa all’intero caso italiano, che solo negli ultimi vent’anni (con punte elevate in occasione del 50° e del 60° del voto alle donne e dei corsi universitari di formazione ‘Donne, politica e istituzioni’) <sup>6</sup> ha registrato un notevole sviluppo di studi sul valore della tradizione politica femminile, a cominciare dal suffragismo di ’800-’900, e sull’apporto che le donne – specie le ventuno costituenti – hanno dato alla rinascita dello Stato italiano.

Meno indagato, almeno in modo sistematico, è stato, invece, il contributo delle donne entrate a far parte, durante il governo Parri, della Consulta nazionale, prime rappresentanti femminili chiamate a sancire, dopo il crollo del fascismo, il nuovo ruolo riconosciuto alle donne nella sfera pubblica. Ad esse è dedicato il presente saggio, segmento di una ricerca più ampia, <sup>7</sup> che intende collocarsi nel solco degli studi volti a

<sup>2</sup> G. Fiume, *Prefazione a G. Fiume (a cura di), Donne diritti democrazia*, Roma, 2007, p. 27.

<sup>3</sup> Cfr. G. Fiume, *Le stagionali della politica: donne all’Assemblea regionale siciliana*, in *Donne diritti democrazia*, pp. 268-269, riprodotto, con modifiche e aggiornamenti e con il titolo *A futura memoria. Per una storia della democrazia italiana*, per introdurre il volume T. Gentile, M. Marconi, F. Messina, *Eravamo comuniste. Tre storie militanti*, a cura di G. Fiume, Roma, 2010, p. 45.

<sup>4</sup> G. Fiume, *Le stagionali della politica*, pp. 268-269. In questo senso vanno anche le considerazioni di L. Balbo, *Pensando al prossimo appuntamento: i cento anni del voto alle donne*, pp. 101-107, in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant’anni dal voto*, Torino, 1997.

<sup>5</sup> I risultati cui perviene la Fiume a conclusione della sua indagine sono conformi a studi riguardanti altri ambiti territoriali. Si veda, ad esempio, M. Cardia, S. Benussi, *Genere e rappresentanza nelle istituzioni politiche. Materiali per una storia istituzionale delle donne. Il caso Sardegna*, Cagliari, 2008.

<sup>6</sup> Su tali corsi, realizzati, su impulso del Dipartimento pari opportunità, da circa 41 Università italiane, e sulla produzione scientifica da essi sollecitata, cfr. M.A. Cocchiara, *A proposito della rappresentanza politica femminile*, «Le Carte e la Storia», XIV (2008), pp. 34-40, nt. 2; R. Biancheri, *Nuovi ambiti di partecipazione femminile: dalla cura all’impegno sociale e politico*, in R. Biancheri (a cura di), *Il genere della partecipazione. Come promuovere la cittadinanza attiva delle donne*, Pisa, 2010, pp. 58-60.

<sup>7</sup> Sulle consultrici è in corso di preparazione un mio lavoro monografico (*Le consultrici: prime donne politiche nell’Italia in transizione*), che conterrà schede biografiche più complete dei brevi cenni del presente saggio e, in appendice, il testo degli interventi più interessanti da esse svolti in Aula o in Commissione. In questa sede, pertanto, le note e l’apparato biobibliografico sono ridotti all’essenziale. Su di loro si vedano almeno *Le donne nel Parlamento della Repubblica dalla Consulta alla VII Legislatura*, a cura del gruppo di ricerca: A. Miserocchi, A. Altezza, D. Chiossi e M. Mammuccari, s.l., Fondazione Cesira Fiori, [1989]; A. Rossi-Doria, *Le donne sulla scena politica*, in *Storia dell’Italia Repubblicana*, 1. *La costruzione della democrazia*, Torino, 1994, pp. 777-846, riedito, con il titolo *Le donne sulla scena politica italiana agli inizi della Repubblica*, in A. Rossi-Doria, *Dare forma al silenzio. Scritti di storia politica delle donne*, Roma, 2007, pp. 127-208; M. Alloisio, G. Gadola Beltrami, *Volontarie della libertà. 8 settembre 1943-25 aprile 1945* (Milano, 1981), Milano, 2003; G. Galeotti, *Storia del voto alle donne in Italia*, Roma, 2006, pp. 182 ss. (benché con qualche imprecisione); C. Dau Novelli, *Introduzione a Le donne della Costituente*, a cura di M.T.A. Morelli, Roma-

fortificare la tradizione politica delle donne, e con essa la costruzione o rielaborazione dei profili identitari del ceto politico femminile italiano.

## 2. L'esordio delle italiane nella cittadinanza politica: le consultrici

Se limitassimo lo spettro della cittadinanza politica al diritto di voto, dovremmo dire che le donne italiane sono diventate cittadine in seguito al d.lgs.lgt. n. 23 del 1° febbraio 1945, che ha riconosciuto loro l'elettorato attivo, e al successivo d.lgs.lgt. n. 74 del 10 marzo 1946 che, nel dettare la disciplina della legge elettorale per l'Assemblea Costituente, ha esteso alle donne anche il diritto di essere votate. Se, però, alla cittadinanza politica assegniamo il significato più ampio di partecipazione e gestione del potere politico e di presenza nei luoghi della rappresentanza e delle decisioni,<sup>8</sup> l'esordio 'istituzionale' delle donne italiane in politica può farsi risalire agli anni della Consulta Nazionale (1945-1946), quando un'esigua pattuglia femminile entrò a far parte di quell'assemblea che, se non formalmente rappresentativa, di sicuro costituiva, dopo la caduta del fascismo, la prima istituzione destinata allo svolgimento democratico di un libero dibattito, banco di prova della democrazia parlamentare e – come dirà Cecilia Dau Novelli – «vero battesimo politico» delle donne italiane.<sup>9</sup>

In quella che venne enfaticamente salutata come l'«assemblea della libertà», le consultrici nominate dal governo erano state in tutto quattordici, ma in realtà ad entrarvi sa-

---

Bari, 2007, pp. V-XXVIII (in part. pp. XVIII-XX); P. Gabrielli, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, Roma, 2009, *passim*. Sulle consultrici che sono poi state costituenti si vedano, per tutti, i profili biografici curati da M.T.A. Morelli in *Le donne della Costituente*, pp. XXIX-LXXXVI. Alcuni loro contributi in Consulta Nazionale si leggono nel volume *Le donne e la Costituzione. Atti del Convegno promosso dall'Associazione degli ex-parlamentari* (Roma, 22-23 marzo 1988), Roma, 1989, alle pp. 277-299.

<sup>8</sup> Sul tema della cittadinanza, cfr. almeno Th.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale* (1950), a cura di S. Mezzadra, Roma-Bari, 2002; G. Zincone, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, 1992; *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*; e soprattutto P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 v., Roma-Bari, 1999-2001; con approcci diversi, riguardo alla cittadinanza politica femminile e alla conquista del diritto di voto, cfr. tra l'altro, P. Gaiotti, *Il voto alle donne*, in G. Rossini (a cura di), *Democrazia cristiana e costituente nella società del dopoguerra. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca. Atti del convegno di studio tenuto a Milano il 26-28 gennaio 1979*, 3 v., I, *Le origini del progetto democratico cristiano*, Roma, [1980], pp. 407-456; M. Bigaran, *Donne e rappresentanza nel dibattito e nella legislazione tra '800 e '900*, in D. Gagliani, M. Salvati (a cura di), *La sfera pubblica femminile. Percorsi di storia delle donne in età contemporanea*, Bologna, 1992, pp. 63-71; A. Del Re, *Cittadinanza politica e rappresentanza femminile in Italia*, in A. Del Re, J. Heinen (a cura di), *Quale cittadinanza per le donne? La crisi dello stato sociale e della rappresentanza politica in Europa*, Milano, 1996, pp. 159-179; A. Rossi-Doria, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze, 1996; M. Forcina, *Una cittadinanza di altro genere. Discorso su un'idea politica e la sua storia*, Milano, 2003; *Genere e democrazia* (in particolare M.L. Boccia, *La radice della politica: la soggettività delle donne nella transizione italiana*, pp. 27-49; M. Guadagnini, *La cittadinanza politica: presenza delle donne in Parlamento negli anni Novanta*, pp. 51-61; A. Del Re, *Per una ri-definizione del concetto di cittadinanza*, pp. 63-74; Balbo, *Pensando al prossimo appuntamento*, pp. 101-111). Mi sia consentito un richiamo anche a M.A. Cocchiara, *Donne e cittadinanza politica: una prospettiva storica. Breve storia del diritto di voto alle donne in Italia*, in M.A. Cocchiara (a cura di), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Roma, 2009, pp. 83-127 e alla bibliografia ivi indicata.

<sup>9</sup> Dau Novelli, *Introduzione* (la citazione si legge a p. XVIII).

rebbero state in tredici perché l'azionista Ada Prospero Marchesini, più nota come Ada Gobetti,<sup>10</sup> subentrava in un secondo momento, in sostituzione di Bastianina Martini Musu, l'azionista sarda che mai avrebbe varcato la soglia di Montecitorio perché gravemente malata e poi scomparsa il 21 ottobre 1945, a distanza di neanche un mese dalla nomina.

In Consulta Nazionale l'avrebbe commemorata anche Emilio Lussu, allora ministro ai rapporti con la Consulta del I governo De Gasperi, che nell'occasione esaltava l'apporto che le donne avrebbero dato «alla vita amministrativa e alla vita politica [...]». Esse – diceva – portano nella loro azione quella sensibilità umana [...] che è qualche cosa di più della tecnica e della scienza ed è anche qualche cosa di più della stessa politica».<sup>11</sup>

Lussu attribuiva, pertanto, al ruolo che le donne avrebbero potuto svolgere nella ricostruzione morale e materiale del Paese un peso notevole, e tuttavia ancorato all'immagine femminile 'del materno e della cura', in continuità con lo stereotipo di età liberale e fascista che, esaltando la «sensibilità» delle donne a discapito della razionalità, ne aveva a lungo giustificato l'incapacità giuridica e politica. Un ruolo, di conseguenza, diverso da quello sostenuto dalle donne del suo partito, tra cui proprio la Martini Musu che, durante la breve e intensa battaglia post-fascista per il voto alle donne, non aveva mancato di evidenziare la specificità del contributo femminile, collegandola però alla nuova consapevolezza che molte italiane avevano maturato, stando «a fianco all'uomo» in clandestinità e durante la guerra. Soggettività femminile, quindi, ma in posizione di parità con l'uomo, e poi voglia di partecipare alla nuova vita democratica e di contare con «la loro volontà e la loro opera [...] sul governo della nazione come [...] su quello della famiglia»: <sup>12</sup> a questi principi e obiettivi aspirava Bastianina Martini, ribadendoli anche dopo la conquista del suffragio femminile, quando avanzava dalle pagine del periodico azionista «L'Italia libera» un'ardita proposta di riequilibrio della rappresentanza, ovvero quella di riservare alle donne un decimo dei seggi nei consigli comunali.<sup>13</sup>

Del resto pure Ada Gobetti, che ne avrebbe preso il posto in Consulta, era portatrice di un'analogia 'sensibilità', anzi viene ancora oggi ricordata come «una delle più belle figure della Resistenza [anche] perché, già allora, fu una delle poche ad aver coscienza della 'uguaglianza nella diversità' della natura femminile» e a ricoprire nel partito ruoli dirigenti senza mai accettare supinamente il «punto di vista dei compagni».<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Ada Prospero, vedova di Piero Gobetti, era risposata con Ettore Marchesini, ma avrebbe mantenuto il cognome del defunto marito. Alla Consulta veniva registrata come Ada Marchesini Prospero.

<sup>11</sup> Cfr. *Atti della Consulta Nazionale. Discussioni dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1946 (= Cn), Assemblea plenaria (= Ap.), *seduta di mercoledì 9 gennaio 1946*, p. 170. I resoconti dei lavori della Consulta Nazionale sono scaricabili dal sito, URL: <[http://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-consulta\\_nazionale#nav](http://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-consulta_nazionale#nav)>.

<sup>12</sup> B. Musu Martini, *Le donne hanno diritto al voto*, «Noi donne», anno I, n. 9, 15 gennaio 1945, p. 3, riprodotto in M. d'Amelia (a cura di), *Donne alle urne. La conquista del voto. Documenti 1864-1946*, Roma, 2006, pp. 130-131.

<sup>13</sup> B. Musu Martini, *Il Partito d'Azione e le donne*, «L'Italia libera», 16 febbraio 1945, ricordato da Gabrielli, *Il 1946, le donne*, p. 118. Interessanti riflessioni della Musu e di altre azioniste si leggono nell'opuscolo *Uguaglianza!*, pubblicato a cura del Movimento femminile del Partito d'azione, Roma, [aprile] 1945.

<sup>14</sup> Alloisio, Gadola Beltrami, *Volontarie della libertà*, p. 178.

### 3. Chi erano le consultrici?

Oltre alle azioniste, facevano parte di questo primo nucleo di donne politiche italiane figure che, come la Gobetti e la Musu, erano piuttosto «conosciute nel mondo politico, dirigenti la cui esperienza – sottolinea Patrizia Gabrielli – era più che consolidata». <sup>15</sup> Si erano tutte distinte per l'impegno antifascista e di combattenti partigiane e, nell'immediato dopoguerra, divenute quadri dei rispettivi partiti nonché appassionate animatrici dell'Udi o dei movimenti femminili cattolici, si erano mobilitate nella difesa dei diritti civili e politici delle donne, decise a promuovere la partecipazione femminile alla vita politica «non soltanto come elettrici ma come elette». <sup>16</sup> Dopo quella «guerra totale» <sup>17</sup> che le aveva viste soffrire e rischiare la vita al pari degli uomini, niente poteva essere più come prima, nessuna arrendevolezza poteva consentirsi, nemmeno di fronte ai reduci che, come nel '19, <sup>18</sup> accusavano le donne di occupare posti di lavoro che dovevano essere 'restituiti' agli uomini e che avrebbero voluto un massiccio rientro femminile in famiglia, affinché, obbedienti, tornassero ad assumere il loro ruolo 'naturale'. <sup>19</sup>

Le altre consultrici, designate dai rispettivi partiti, erano le democristiane Laura Bianchini e Angela Maria Guidi Cingolani, le socialiste Clementina Caligaris Velletri, Jole Tagliacozzo Lombardi e Claudia Maffioli, la liberale Virginia Quarello Minoletti e le comuniste Gisella Floreanini della Porta, Ofelia Garoia Antonelli, Teresa Noce Longo, Rina Picolato ed Elettra Pollastrini. <sup>20</sup> Era comunista anche Adele Bei Ciufoli, designata, però, non dal partito ma dalla Cgil. Demolaburisti, monarchici e qualunque, invece, non avevano proposto alcuna designazione femminile per la Consulta. Anche il Partito d'azione, che oltretutto poteva contare su un personale politico femminile di alto spessore culturale, attivissimo in clandestinità e durante la Resistenza, si era in fondo limitato a designarne una soltanto, esprimendo, come i liberali, sostanziale sfiducia e disinteresse verso un'attiva partecipazione delle donne alla vita politica. <sup>21</sup>

Se su alcune consultrici – specie su quelle che poi furono elette alla Costituente – si è scritto molto, sia per ricordarne l'azione partigiana che per il successivo impegno politico, di altre si hanno scarse notizie. Vale, comunque, per tutte una certa indifferenza verso la loro attività in Consulta nazionale, da parte sia della stampa del tempo che della storiografia.

<sup>15</sup> Gabrielli, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, p. 228.

<sup>16</sup> Roma, Archivio Centrale Udi, *Cronologico*, b. 9, fasc. 89, Commissione elettorale, citato da Gabrielli, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, p. 118.

<sup>17</sup> Così Gabrielli, *Il 1946, le donne*, p. 43.

<sup>18</sup> Cfr. G. Melis, *Introduzione*, in *L'altra metà dell'impiego. La storia delle donne nell'amministrazione*, a cura di C. Giorgi, G. Melis, A. Varni, Bologna, 2005, pp. 7-11.

<sup>19</sup> Una polemica protrattasi nel periodo costituente e anche oltre, fino alla metà degli anni Cinquanta; cfr. G. Focardi, «Guerra alle impiegate!». *Il dibattito nelle commissioni nel periodo della Costituente*, in *L'altra metà dell'impiego*, pp. 119-142.

<sup>20</sup> Ho elencato in modo uniforme le consultrici antepoendo, per le coniugate, il loro cognome a quello del marito. In realtà, nei registri e nella documentazione ufficiale della Consulta le coniugate erano indicate diversamente, in qualche caso omettendo il nome da sposate (così Clementina Caligaris, Ofelia Garoia, Teresa Noce e Adele Bei), in altri antepoendolo (Angela Maria Cingolani Guidi e Virginia Minoletti Quarello), in altri ancora usando solo quello del marito e omettendo il cognome di famiglia (Jole Lombardi e Gisella Della Porta).

<sup>21</sup> I rapporti (e i contrasti) tra le azioniste e gli uomini del loro partito meriterebbero maggiore attenzione. Cenni in Rossi-Doria, *Diventare cittadine*, pp. 65-66.

In realtà, la curiosità destata da quelle prime 'signore della politica' nella seduta di insediamento della Consulta era stata pari al *novum* che esse rappresentavano nella storia parlamentare italiana:<sup>22</sup> «la novità delle novità», scriveva Clelia d'Inzillo sulle pagine di «Azione Femminile»,<sup>23</sup> il periodico del Movimento femminile della Dc. E tuttavia quella presenza, politicamente significativa, avrebbe finito per assumere la coloritura della nota di costume. La Gabrielli lo sottolinea riprendendo alcuni articoli di cronaca che, in più d'un caso, indulgevano in commenti futili sull'eleganza delle consultrici,<sup>24</sup> senza curarsi, invece, di essere approssimativi persino sul loro numero: «una quindicina» secondo «L'Illustrazione italiana»,<sup>25</sup> «più di 12» per il cronista de «La Domenica del Corriere», il quale peraltro, quando si era già prossimi alla fine dei lavori, non trovava di meglio da scrivere sulle consultrici che le seguenti note:

Per la prima volta nella storia d'Italia, anche le donne si siedono oggi sugli scanni di Montecitorio [...]. Dove sono le consultrici comuniste? – Eccole laggiù tutt'e cinque. – E quell'elegante signora che sta per uscire dall'aula? – È la signora Minoletti, del partito liberale: È la consultrice più elegante. Si figuri che cambia abito per ogni seduta. Tutto l'opposto della sua collega comunista Picolato, che resta fedele alla sua camicetta rossa dal giorno dell'inaugurazione.<sup>26</sup>

Le consultrici vivevano, invece, sin dall'inizio quell'esperienza con grande serietà e cogliendone gli oneri più che gli onori o la notorietà che ne sarebbe derivata. L'articolo sulla seduta inaugurale della Consulta pubblicato da Jole Lombardi su «Noi Donne» ne è prova, declinato com'è sul versante delle responsabilità. La consultrice, nel ricostruire il clima di quella giornata, restituiva innanzitutto ai suoi lettori l'ansia, l'incertezza, il timore avvertito da lei e da altri consultori riguardo alla capacità di realizzare i risultati che il paese si aspettava da loro:

Avevamo temuto – scriveva – che il dibattito avrebbe acuito i dissensi fra i rappresentanti delle più diverse correnti, che avrebbe accentuato vieppiù i lati negativi della vita politica attuale piuttosto che valorizzarne quelli positivi, che avrebbe rafforzato la sfiducia che affiora purtroppo qua e là nell'animo di molti. Ma nulla di tutto questo è avvenuto, che anzi i vari discorsi si sono succeduti in atmosfera di serena critica e di correttezza.<sup>27</sup>

Un approccio rigoroso, di per sé utile a differenziarle. Proviamo adesso a conoscerle meglio.

Si è detto che erano antifasciste militanti, partigiane o dirigenti di partito. Dieci di loro erano dell'Udi<sup>28</sup> e quasi tutte avevano vissuto le ansie della clandestinità, le persecuzioni del regime o le drammatiche esperienze della deportazione, dell'esilio o del

<sup>22</sup> Sull'interesse della stampa, diffusamente, anche Galeotti, *Storia del voto*, pp. 182-183.

<sup>23</sup> C. d'Inzillo, *Donne alla Consulta*, «Azione Femminile» del 12 ottobre 1945.

<sup>24</sup> Gabrielli, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, pp. 226-229.

<sup>25</sup> G.B., *La Consulta*, «L'Illustrazione italiana», 7 ottobre 1945.

<sup>26</sup> Il Cronista, *La Consulta*, «La Domenica del Corriere», 3 marzo 1946.

<sup>27</sup> J. Lombardi, *La Consulta*, «Noi Donne», n. 5, 15 ottobre 1945.

<sup>28</sup> Rossi-Doria, *Diventare cittadine*, p. 95.

carcere. Il loro ingresso in Consulta era dipeso dall'impegno nella Resistenza, che era stata vissuta in molti casi come attestazione dell'«inserimento pieno, cosciente, attivo della donna nella vita politica».<sup>29</sup>

Proprio perché selezionate su queste basi, le tredici consultrici erano, a differenza dei consultori,<sup>30</sup> tutte del centro-nord. Unica eccezione: la napoletana Jole Tagliacozzo Lombardi, che comunque al momento della nomina risiedeva a Roma.

La loro età media era di 42 anni; agli estremi: la sessantatreenne Caligaris e la ventisettenne Tagliacozzo. Solo la Bianchini e le due comuniste Picolato e Pollastrini erano nubili, mentre le altre erano sposate e con figli (la Tagliacozzo era incinta di un bimbo che sarebbe nato nel periodo di attività della Consulta, il 24 dicembre 1945); la Guidi, la Noce e la Bei facevano ingresso nell'Aula di Montecitorio insieme ai rispettivi mariti, i consultori Mario Cingolani, Luigi Longo e Domenico Ciufoli, ma anche le altre – di sicuro la Caligaris, la Prospero, la Tagliacozzo e la Quarello – avevano vissuto con i mariti sodalizi, oltre che sentimentali, di forte condivisione politica. Era in famiglia, «accanto al padre o al marito»<sup>31</sup> oppure al fratello, che le future consultrici avevano maturato sentimenti antifascisti e si erano nutrite di cultura e formazione politica.

Il livello d'istruzione era mediamente superiore a quello delle donne dell'epoca:<sup>32</sup> su tredici, sei erano laureate (tutte in facoltà umanistiche),<sup>33</sup> tre diplomate (la Floreanini era musicista, diplomata al Conservatorio di Milano, la Caligaris aveva conseguito il diploma di insegnante elementare e la Pollastrini la licenza tecnica) e solo quattro (le comuniste e sindacaliste Bei, Garoia, Noce e Picolato) non avevano titolo di studio superiore.

A eccezione della Guidi, che era ispettrice del lavoro, le laureate erano insegnanti presso istituti medi e superiori. Anche la Caligaris aveva alle sue spalle una lunga esperienza di maestra elementare svolta nell'Agro pontino e la Floreanini era insegnante di musica. Le comuniste Garoia e Pollastrini, pur registrate agli albi della Consulta come 'impiegate private',<sup>34</sup> erano operaie, mentre la Bei era salariata agricola, la Picolato era sarta e la Noce, formatasi alla scuola del partito, oltre ad aver svolto un'intensa attività sindacale, era pubblicitista e aveva diretto più di una testata giornalistica.

---

<sup>29</sup> E. Conci, *Risultati politici della Resistenza*, in *Donne cristiane nella Resistenza. Testimonianze e documentazioni sul contributo femminile alla lotta partigiana in Lombardia*, a cura del Movimento femminile della Democrazia Cristiana di Milano, Milano 1955, p. 107, ricordato da A. Rossi-Doria, *L'avvento del voto alle donne in Italia*, in M.A. Selvaggio (a cura di), *Desiderio e diritto di cittadinanza. Le italiane e il voto. A cinquant'anni dal voto alle cittadine italiane: valore e significati del suffragismo nella tradizione politica femminile*. *Atti del Convegno, Napoli 6-7 dicembre 1995, Palazzo Serra di Cassano*, prefazione di A. Finocchiaro, Palermo, 1997, p. 35.

<sup>30</sup> Tra i consultori, invece, i meridionali erano molti (circa 160), sia tra quanti erano stati designati dai partiti politici, sia tra coloro che erano stati scelti tra gli ex parlamentari antifascisti e fra gli appartenenti a categorie e organizzazioni sindacali, professionali, culturali, di reduci, mutilati ecc. Particolarmente numerosi erano i siciliani e i campani.

<sup>31</sup> Così Dau Novelli, *Introduzione*, p. XXV, per le costituenti. Considerazione valida anche per le consultrici.

<sup>32</sup> Sempre a proposito delle costituenti, la Dau Novelli fa la stessa osservazione, mettendo in evidenza che «nel decennio 1941-51 si contano 5.100 laureate l'anno, che sono decisamente una minoranza rispetto alle 141 mila ragazze che finiscono la scuola superiore» (*Introduzione*, p. XXV).

<sup>33</sup> La Bianchini era laureata in Pedagogia e Filosofia, la Maffioli, la Prospero e la Quarello in Filosofia, la Tagliacozzo in Lettere e la Guidi in Lingue e letterature slave (all'Orientale di Napoli).

<sup>34</sup> Cfr. Camera dei Deputati, *La Consulta Nazionale*, II. Attività dei Consultori, pp. 132 e 203.

Donne di condizione sociale e con esperienze di studio e di lavoro diverse, che si erano però riconosciute nei modelli identitari della Resistenza e avevano trovato in quel nuovo protagonismo femminile unità d'intenti e motivi, se non di trasversalismo, certamente di sintonia, rafforzata dal condiviso impegno per la ricostruzione e pacificazione del Paese e dalle battaglie di emancipazione femminile che, dopo la conquista dei diritti politici, era forse apparsa una strada in discesa.

Alcune di loro avevano ricevuto maggiori riconoscimenti politico-istituzionali *prima* della conquista del voto che *dopo*, con il ritorno alla 'normalità' che in qualche caso significherà, dopo il picco di protagonismo coincidente con la nomina alla Consulta Nazionale, ritorno al privato o all'impegno civile, ma fuori dai 'palazzi' e dai centri di potere. È quanto avviene, ad esempio, alla vedova Gobetti, vice-sindaca di Torino tra il 25 aprile 1945 e il 10 novembre 1946, o alla socialista Caligaris, assessora prima ancora che consultrice, le cui carriere politiche si sarebbero in seguito rivestite di invisibilità istituzionale. Anche la parabola politica della mitica 'partigiana garibaldina' Gisella Floreanini – nota come la prima 'ministra' italiana (nel governo della Repubblica della Val d'Ossola) – avrebbe subito una brusca flessione rispetto alle sue potenzialità. Un divario quello «tra il forte protagonismo femminile durante la guerra, la Resistenza e il periodo immediatamente successivo alla liberazione, e il suo attenuarsi e scomparire in seguito»<sup>35</sup> sul quale la storiografia continua a interrogarsi.

#### 4. I primi discorsi delle consultrici

A ricordare la carica amministrativa della Caligaris sarebbe stata la democristiana Guidi Cingolani, nell'intervento in Assemblea plenaria del 1° ottobre 1945, più volte citato proprio perché era il primo che una donna italiana avesse tenuto in un'assemblea politico-istituzionale. L'assessorato della Caligaris veniva definito come uno degli sporadici esempi di «prove concrete di fiducia in pubblici uffici» riconosciuto alle donne italiane che, invece, «nel campo del lavoro, della previdenza, della maternità e infanzia, della assistenza in genere e in quella post-bellica in specie» avrebbero potuto dar prova di «maturità e capacità di realizzatrici».<sup>36</sup>

Le parole e i toni della consultrice democristiana poco avevano del 'discorso di circostanza'. La Guidi, parlando in rappresentanza «delle donne italiane» e a nome delle altre consultrici, non solo segnalava la delusione, diffusamente avvertita, per la scarsa presenza di donne nelle cariche pubbliche,<sup>37</sup> ma alternando certa inevitabile retorica con

<sup>35</sup> Rossi-Doria, *L'avvento del voto*, p. 37.

<sup>36</sup> Cfr. Cn Ap, *seduta di lunedì 1° ottobre 1945*, p. 121. Il discorso della Guidi, proprio perché il primo tenuto in Italia da una donna in un'assemblea politica, avrebbe avuto vasta eco nella stampa non solo politica ma d'opinione e sarebbe stato più volte citato dalla storiografia. Interamente riprodotto nel volume *Le donne e la Costituzione*, pp. 277-281, è citato, tra gli altri, da Rossi-Doria, *Le donne sulla scena politica*, p. 808; Rossi-Doria, *L'avvento del voto*, p. 37; Rossi-Doria, *Diventare cittadine, passim*; Galeotti, *Storia del voto*, pp. 183-184.

<sup>37</sup> Rossi-Doria, *Le donne sulla scena politica*, p. 809.

punte di sarcasmo<sup>38</sup> biasimava la sottovalutazione delle risorse femminili da parte della classe politica maschile.

Il discorso pronunciato il giorno dopo dalla comunista Picolato era per alcuni aspetti in sintonia con quello della dirigente democristiana: tra compiacimento e senso di responsabilità, anche la Picolato diceva di rappresentare in Consulta «le donne italiane» e condivideva con la Cingolani l'affermazione «che, per risanare moralmente l'Italia, occorrono opere di rigenerazione, di rieducazione e una vita onesta e di lavoro». Considerava, inoltre, la presenza delle donne in Consulta Nazionale innanzitutto come un segno che le basi della democrazia italiana erano state letteralmente «raddoppiate» permettendo così che «nuovi bisogni, nuovi interessi, nuovi sentimenti» potessero essere espressi «direttamente, e misurarsi con i bisogni, gli interessi, i sentimenti di tutta la Nazione». Il suo intervento, poi, declinava il tema, particolarmente caro, del «riconoscimento della parte che le donne» avevano «avuto nella liberazione del Paese». A questo punto, però, dopo aver passato in rassegna i meriti antifascisti e partigiani delle colleghe consultrici, la Picolato rivestiva l'abito del suo partito, opponendo, a chi aveva voluto contestare l'autorità della Consulta e del governo Parri: «Noi comuniste pensiamo invece che fino a che non vi saranno elezioni, l'aver partecipato alla sollevazione, alla organizzazione, alla direzione dell'insurrezione, è il solo titolo legittimo, giusto e democratico di rappresentare e dirigere il popolo che ha lottato e con la lotta si è liberato dal nazismo e dal fascismo».<sup>39</sup>

All'insistenza sui meriti e la funzione legittimante della Resistenza faceva seguito un altro tema 'difficile', quello della disoccupazione, rispetto al quale la Picolato avvertiva:

il Governo dovrà cercare di dare lavoro a tutti. Noi [comuniste] insistiamo sul «tutti», perché non si ricorra alla misura più facile, ma più ingiusta e più inumana, di licenziare le donne, di dividere perciò la classe lavoratrice. Tutti quelli che hanno bisogno di lavorare per vivere, devono poter trovare la possibilità di guadagnarsi onestamente col lavoro un pezzo di pane. Questa possibilità la chiediamo per gli uomini, ma anche per le donne.<sup>40</sup>

I malumori dei reduci di guerra e dei tanti disoccupati non dovevano tradursi, come nel '19, nel forzato ritorno a casa delle donne. Per contemperare la durezza di questo richiamo, il discorso tornava rassicurante, proponendo temi tipici del *maternage*, come «l'elevazione morale e materiale della famiglia, delle donne e dell'infanzia», garantendo che l'Udi avrebbe chiamato «le proprie iscritte a dare sempre e pienamente il loro entusiastico contributo a ogni iniziativa» in tal senso e concludendo con un duplice invito. Rivolgendosi alla Consulta, assicurava che la collaborazione delle donne, e di quelle comuniste in particolare, sarebbe stata «preziosa» per risolvere i più pressanti problemi del Paese e fare insieme, uomini e donne, «un buon lavoro».<sup>41</sup> Alle «Colleghe

<sup>38</sup> Per esempio quando diceva: «comunque peggio di quel [che] nel passato hanno saputo fare gli uomini noi certo non riusciremo mai a fare!».

<sup>39</sup> Cfr. Cn Ap, *seduta di martedì 2 ottobre 1945*, p. 128.

<sup>40</sup> Cfr. Cn Ap, *seduta di martedì 2 ottobre 1945*, p. 128. Sull'intervento della Picolato, cfr., tra l'altro, Galeotti, *Storia del voto*, p. 207; Gabrielli, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, p. 229.

<sup>41</sup> Cn Ap, *seduta di martedì 2 ottobre 1945*, p. 129.

Consultrici» volgeva infine le ultime parole, invitandole «a lavorare unite oggi nella ricostruzione» come lo erano state «ieri nella guerra di liberazione».

In linea con le direttive di partito, che continuavano a suggerire all'Udi e alle compagne l'alleanza con le donne cattoliche, la Picolato, pur non resistendo alla voglia di definire le specificità delle comuniste, per disciplina di partito, adottava quei toni concilianti che la *leadership* togliattiana imponeva alle donne del Pci per consolidare reti di collegamento con le donne degli altri partiti, specie con le democristiane. Una «valorizzazione del comune fronte femminile» che, pur non raccogliendo unanimi consensi,<sup>42</sup> si sarebbe rivelata in certe circostanze una carta vincente e di alto valore simbolico.

## 5. Consultrici al lavoro

Dopo quegli esordi, per le consultrici iniziava il lavoro vero e proprio, tradotto in interventi e interrogazioni in Assemblea plenaria e soprattutto nelle attività svolte nelle Commissioni in cui la Consulta era stata articolata e alle quali consultrici e consultori erano stati assegnati all'atto della nomina.

Le comuniste Bei e Noce entravano a far parte di Commissioni a composizione prettamente maschile: la prima era l'unica donna dell'VIII Commissione *Industria e commercio* e l'altra della II *Affari politici e amministrativi*. Più consistenti erano, invece, le presenze femminili nella IV Commissione *Istruzione e Belle Arti*, di cui entravano a far parte la Bianchini, che ne diveniva la segretaria, la Floreanini, la Tagliacozzo, la Maffioli e la Quarello (inizialmente assegnata alla Commissione *Lavoro e Previdenza sociale*); nella VII *Agricoltura e Alimentazione*, cui venivano assegnate la Caligaris, la Garoia e la Pollastrini, e nella IX Commissione *Lavoro e Previdenza sociale*, cui afferivano Ada Gobetti, la Guidi e la Picolato. La Tagliacozzo era, inoltre, nominata dal presidente Sforza componente della Commissione speciale incaricata di procedere alle modifiche nella composizione delle Commissioni.<sup>43</sup>

L'analisi dell'attività svolta dalle consultrici in Commissione e in Assemblea plenaria è rinviata al prossimo lavoro monografico. Adesso ci limiteremo a pochi appunti di carattere generale, a due tra i tanti interventi significativi e a qualche considerazione conclusiva.

La partecipazione delle consultrici ai lavori della Consulta rientrava nella media;<sup>44</sup> non tutte, però, avevano preso la parola. Delle comuniste Garoia e Pollastrini (quest'ultima in seguito piuttosto attiva come costituente e deputata) non si registra alcun intervento

<sup>42</sup> C'era, infatti, chi temeva che l'uniformità di approccio facesse perdere identità e forza ai progetti dei diversi partiti creando confusione «e una rischiosa assimilazione tra associazioni e movimenti femminili di partito, oltre all'isolamento del fronte laico». Così, la dirigente azionista Maria Comandini Calogero, una tra le menti più lucide e lungimiranti del tempo sulla questione femminile; cfr. M. Comandini Calogero, *Precisare i limiti delle associazioni*, «L'Italia libera», 29 ottobre 1945, citato da Gabrielli, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, p. 230.

<sup>43</sup> Cn Ap, verbale *seduta del 27 settembre 1945*.

<sup>44</sup> Cfr. Camera dei deputati, Ufficio dei Questori, Ragioneria, *Indennità ai consultori nazionali*, per l'anno 1945 (10 febbraio 1946), [online], URL: <<http://archivio.camera.it/resources/atc02/pdf/CD1400000249.pdf>>. Merita di essere sottolineata la partecipazione della Tagliacozzo, divenuta madre il 24 dicembre 1945 e già presente alle sedute della Commissione Istruzione, di cui faceva parte, sia il 1° novembre 1945 che il 15 gennaio 1946, dopo venti giorni dal parto.

pubblico. Per quanto coraggiose in clandestinità e nella lotta partigiana, è facile immaginare il disagio di quelle giovani donne, con studi non elevati, entrambe di estrazione operaia, nel ritrovarsi sedute allo stesso tavolo a discutere di provvedimenti legislativi con severi e maturi avvocati, notai e professori universitari di diritto o con autorevoli esponenti dell'antifascismo liberale, abituati a parlare in pubblico e, in qualche caso, avvezzi ai meandri di Montecitorio e al lessico e alle prassi della sua burocrazia.

Anche quelli che adesso chiamiamo 'i tempi della politica'<sup>45</sup> erano loro ostili. Contro i lunghi discorsi, le prolissità, lo sfoggio di eloquenza o le oziose diatribe di certi colleghi si sarebbe levata proprio la voce di una consultrice. Nella seduta pomeridiana dell'11 gennaio 1946, mentre si continuava a dibattere da tre giorni, in Assemblea plenaria, sul progetto di Regolamento interno della Consulta esitato dall'apposita Giunta permanente,<sup>46</sup> la Caligaris non riusciva a trattenere l'insofferenza e, nel tentativo di porre fine agli esasperanti distinguo sul termine più adatto da usare in un articolo di poco conto del Regolamento (l'art. 36),<sup>47</sup> interveniva duramente in quella che definiva senza mezzi termini una «discussione inutile», una superflua perdita di tempo.<sup>48</sup>

Ci voleva una maestrina dell'Agro pontino per riportare i consultori alla cruda realtà del dopoguerra e ai 'veri' problemi di cui donne e uomini del Paese attendevano soluzione. Dopo quel duro rimprovero, in un'Aula in cui doveva essere sceso il silenzio, l'art. 36 veniva approvato senza altre discussioni e così anche tutti gli altri articoli del Capo III. Solo sull'ultimo comma dell'art. 52 l'avvocato azionista Fenoaltea chiedeva di intervenire, ma in premessa auspicava «di poter contare [...] sulla indulgenza della Consultrice Caligaris».<sup>49</sup> Alle 17.25 di quello stesso giorno, comunque, i 78 articoli del Regolamento erano infine approvati.

Anche in Commissione, oltre che in Aula, alcune consultrici riuscivano a imporre il loro punto di vista. Ad esempio, la Bianchini, tra le più attive,<sup>50</sup> in Commissione *Istruzione e Belle Arti*, partecipava tra l'altro al dibattito sullo schema legislativo n. 40 relativo alla *Soppressione delle facoltà e dei corsi di laurea in scienze politiche*,<sup>51</sup> ritenuti

---

<sup>45</sup> Al riguardo, cfr. Gabrielli, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, pp. 196-197.

<sup>46</sup> Il dibattito in Aula aveva avuto inizio il 9 gennaio, protrandosi da tre giorni; cfr. Cn Ap, *seduta di mercoledì 9 gennaio 1946*, pp. 171 ss.

<sup>47</sup> L'art. 36, ripreso letteralmente dal vecchio Regolamento della Camera dei deputati, recitava: «Ogni imputazione di mala intenzione, ogni personalità è violazione dell'ordine». La discussione – l'ennesima – si era arenata sull'opportunità di sostituire il termine *personalità* con quello di *personalismi*.

<sup>48</sup> La Caligaris polemicamente proseguiva: «Stiamo qui perdendo tempo; il popolo italiano, i lavoratori, i bisognosi, attendono ben altro da noi. Noi perdiamo tempo in discussioni per un Regolamento che avrà valore uno o due mesi. (*Approvazioni*). I reduci chiedono assistenza, i reduci chiedono l'allontanamento delle donne dai pubblici uffici. Cosa, questa, molto grave. Le donne che stanno negli uffici, anche se non hanno a loro carico una famiglia, devono provvedere alla loro persona. Noi stiamo combattendo una lotta per la moralità. (*Interruzioni, rumori*). Noi chiediamo che le donne vengano protette, e quindi è inutile stare a perder tempo» (Cn Ap, *seduta di venerdì 11 gennaio 1946*, p. 206).

<sup>49</sup> Cn Ap, *seduta di venerdì 11 gennaio 1946*, p. 208.

<sup>50</sup> Cfr. scheda Bianchini Laura, in Camera dei Deputati, *La Consulta Nazionale*, p. 70.

<sup>51</sup> Cn Com, Istruzione e Belle Arti, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 14 gennaio 1946*, pp. 17-23; *Resoconto sommario della seduta di martedì 15 gennaio 1946*, pp. 25-31.

dal governo Parri «di pretto stile fascista»<sup>52</sup> e pertanto da ‘recidere nettamente’ piuttosto che da trasformare o modificare, tanto da disporre con circolare ministeriale l'immediato blocco delle iscrizioni.

Nel corso della discussione, si sarebbero contrapposte posizioni difficilmente conciliabili: dal pieno sostegno al provvedimento al suo totale rigetto. Tra queste soluzioni estreme, se ne collocavano altre intermedie, tra cui quella sostenuta dalla Bianchini che, condividendo con altri consultori la «necessità degli studi di scienze sociali e politiche, e l'opportunità di mantenerli in onore», inizialmente esprimeva deciso dissenso verso la chiusura indiscriminata di tutte le facoltà di scienze politiche istituite «per la prima volta in Roma nel 1925» (così la *Relazione* ministeriale), facendo osservare che almeno tre erano nate prima del fascismo e su diversi presupposti. Erano la ‘Cesare Alfieri’ di Firenze e le Facoltà di scienze politiche di Padova e dell'Università cattolica del ‘Sacro Cuore’ di Milano, che non potevano essere considerate alla stessa stregua di facoltà come quella di Perugia, «che aveva carattere decisamente fascista» e sulla cui soppressione non aveva alcunché da eccepire. Meglio sarebbe stato

rimaneggiare due o tre facoltà di scienze politiche, sopprimendovi gli insegnamenti di diritto corporativo, la dottrina fascista dello Stato, la storia del fascismo e via dicendo, onde permettere agli studenti, i quali vedrebbero così salvaguardati i propri diritti, di compiere i loro studi nella facoltà in cui si erano iscritti – e concludeva – esprimendo il voto che alle facoltà di scienze politiche [venisse] ridato onore e prestigio, e anche un contenuto che [fosse] più aderente alle esigenze del paese e alla storia del suo pensiero.<sup>53</sup>

Una richiesta cui si associava l'azionista Egidio Meneghetti, farmacologo e in seguito rettore (1945-47) dell'Università di Padova,<sup>54</sup> il quale sottolineava come il giudizio negativo non potesse estendersi alla Facoltà di scienze politiche di Padova da cui erano passati docenti dai meriti indiscutibili, che mai avevano peccato di faziosità fascista né prima né dopo il 1925.<sup>55</sup>

Emergevano divergenze tra consultori dello stesso partito, rendendo evidente che la discussione era condizionata più dal senso di appartenenza agli Atenei o ai territori che dalla rappresentanza politica. Ciascuno (compresa la consultrice) difendeva, più che un'idea, l'interesse di determinate facoltà: anche l'intransigente Volterra, rettore dell'Università di Bologna e ostile alle facoltà di scienze politiche, era in realtà paladino delle facoltà di giurisprudenza, quasi che fossero state immuni da qualunque coinvolgimento con il regime. Il che non sfuggiva alla Bianchini che, per nulla intimorita dall'autorevolezza del romanista bolognese, non esitava a osservare che tutte le facoltà di giurisprudenza avevano portato il loro contributo alla compilazione dei codici fascisti

<sup>52</sup> Cfr. la *Relazione ministeriale*, in Cn, Documenti, *Schema di provvedimento legislativo n. 40 del 12 novembre 1945*, proposto dal ministro della pubblica istruzione, Vincenzo Arangio Ruiz, e trasmesso dal ministro della Consulta Nazionale, Manlio Brosio, per il parere della Commissione Istruzione e Belle Arti.

<sup>53</sup> Bianchini, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 14 gennaio 1946*, pp. 19-20.

<sup>54</sup> Giova ricordare che presso l'Università di Padova insegnava anche il presidente della Commissione, il comunista Concetto Marchesi, illustre latinista, già rettore dell'Ateneo patavino.

<sup>55</sup> Meneghetti, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 14 gennaio 1946*, p. 20.

e che, se si fosse accettato questo punto di vista, si sarebbero dovuto «sopprimerle tutte. Cosa evidentemente assurda».<sup>56</sup>

La ricerca di una mediazione induceva in seguito la consultrice democristiana a sostenere una proposta in parte diversa da quella originaria, volta a lasciare in vita, tra i due tipi di laurea conferiti dalla Cattolica di Milano (una in scienze economico-commerciali e l'altra in scienze politico-sociali), «quel ramo che non è affatto incriminato, pure appartenendo alla facoltà stessa», ovvero la laurea in scienze economico-commerciali, che una generica soppressione delle facoltà di scienze politiche avrebbe automaticamente abolito. Riceveva, al riguardo, anche l'assenso di Volterra, con il quale tuttavia continuava a scontrarsi su un altro fronte, ovvero sulla presunta lesione dei diritti degli studenti iscritti a scienze politiche, contestata dal rettore bolognese e ribadita – a ragione – dalla Bianchini.<sup>57</sup>

Quando, nella successiva seduta del 15 gennaio 1946, venivano messi ai voti gli ordini del giorno presentati da Andreotti<sup>58</sup> e da Spallone,<sup>59</sup> la Bianchini dichiarava di non essere integralmente d'accordo con «nessuno dei due»<sup>60</sup> e, dopo il rigetto dell'o.d.g. Andreotti e l'approvazione dell'altro, in sede di discussione dei singoli articoli, riusciva infine nel suo intento ottenendo l'approvazione di un emendamento sostitutivo dell'art. 5 dello schema che al 2° comma avrebbe precisato: «La soppressione della Facoltà di scienze politiche della Università Cattolica di Milano non implica la soppressione dei corsi e delle lauree in scienze economiche».<sup>61</sup>

L'episodio permette di apprezzare le competenze, le doti di mediazione e la capacità della Bianchini di misurarsi alla pari con gli illustri accademici che componevano la Commissione *Istruzione*, aiuta a comprendere le ragioni del giudizio lusinghiero che su di lei, eletta nel '46 alla Costituente, avrebbero espresso Concetto Marchesi e Umberto

---

<sup>56</sup> Bianchini, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 14 gennaio 1946*.

<sup>57</sup> Nel resoconto sommario della seduta del 14 gennaio 1946 si legge, infatti: «Volterra insiste nell'affermazione che i diritti degli studenti non sono violati perché, oltre la possibilità di conseguire la laurea nella facoltà in cui erano iscritti, è data loro la possibilità di conseguire un'altra laurea»; ivi, p. 22. La Bianchini controbatteva: «quando si è parlato di lesione di diritti – chiariva la consultrice – si è inteso accennare al fatto che non tutti gli studenti di scienze politiche sono forniti di titoli adatti per passare alla facoltà di giurisprudenza, quindi gli studenti che hanno il diploma di maturità scientifica si troveranno in condizioni di inferiorità rispetto agli altri, perché dovranno continuare i loro studi nella facoltà di scienze politiche e conseguire così una laurea svalutata» (Bianchini, *Resoconto sommario della seduta di lunedì 14 gennaio 1946*, p. 22).

<sup>58</sup> Andreotti proponeva il totale rifiuto del provvedimento.

<sup>59</sup> L'o.d.g. Spallone, articolato in quattro punti, mediando tra le posizioni estreme, aveva di fatto assorbito quello di Volterra perché approvava il principio informatore del disegno di legge e richiedeva che, dopo un lavoro preparatorio condotto insieme ai corpi accademici, si provvedesse «senza indugio» a un riordino dell'istruzione universitaria che restituisse «allo studio delle scienze politiche e sociali il compito [specifico] di educare e perfezionare molti di coloro che si avviano alle funzioni amministrative dello Stato democratico»; Cn Com, Istruzione e Belle Arti, *Resoconto sommario della seduta di martedì 15 gennaio 1946*, p. 26.

<sup>60</sup> Bianchini, *Resoconto sommario della seduta di martedì 15 gennaio 1946*, pp. 26-27.

<sup>61</sup> L'art. 5 disponeva una deroga anche per la Facoltà 'Cesare Alfieri' di Firenze che «provvisoriamente» avrebbe continuato a sussistere col nome di 'Facoltà di scienze sociali e politiche' e con l'attuale ordinamento, in attesa, al pari della Facoltà milanese, di un ordinamento definitivo conseguente al complessivo riordino degli studi universitari di scienze sociali e politiche preannunciato dal 3° comma dell'articolo (*Resoconto sommario della seduta di martedì 15 gennaio 1946*, p. 31).

Calosso,<sup>62</sup> ma anche a cogliere la sua autonomia rispetto all'altro esponente democristiano, Andreotti, ancorato alla sua posizione iniziale.

Altri passaggi dell'esperienza delle consultrici meriterebbero – come si è detto – un approfondimento; penso, tra gli altri, alla discussione sullo schema di provvedimento legislativo per l'*Ordinamento delle scuole elementari della provincia di Bolzano*,<sup>63</sup> di cui era relatrice la socialista Maffioli; all'applaudito intervento di Gisella Floreanini sulle dichiarazioni di politica estera di De Gasperi, durante la difficile congiuntura della stesura del trattato di pace;<sup>64</sup> al coinvolgimento delle consultrici nell'iter della legge elettorale per l'Assemblea Costituente (anche se a partecipare alla *Discussione* sarebbe stata solo la liberale Quarello Minoletti, favorevole all'obbligatorietà del voto);<sup>65</sup> al duro affondo di Teresa Noce contro i colleghi della Commissione *Affari politici e amministrativi* da lei accusati di volersi sottrarre, in base a cavilli giuridici, «alla responsabilità [...] di pronunciarsi con un sì o con un no» sul provvedimento di revoca della nomina di Emilio Patrissi, un consultore macchiatosi di indegnità per aver insultato gli esuli antifascisti.<sup>66</sup>

Su queste e altre vicende ci soffermeremo altrove. Preferiamo concludere citando il testo di un'interrogazione presentata il 6 marzo 1946 per chiedere, con «discussione di urgenza», al

Presidente del Consiglio, Ministro degli affari esteri, se di fronte alla condanna a morte, da parte del Governo falangista spagnolo, per fedeltà ai loro ideali politici delle donne: Mercedes Gomez Otero, Isabel Sans Toletano, Maria Teresa Toral, il nostro Governo, facendosi interprete dell'unanime sentimento del popolo italiano, non sia intervenuto o non intenda intervenire per salvare la loro vita in nome dei sentimenti di giustizia e di umanità.<sup>67</sup>

Prima firmataria era Teresa Noce, in clandestinità *Estella*; seguivano le firme di «Rina Picolato, Angela Maria Cingolani Guidi, Gisella Della Porta, Laura Bianchini, Claudia Maffioli, Jole Lombardi, Virginia Minoletti, Caligaris Clementina», tutte insieme, solidali al di là delle appartenenze di partito, come durante la guerra di liberazione, unite per difendere, con gli strumenti della democrazia appena conquistata, la vita di altre donne che stavano lottando contro la dittatura franchista.

<sup>62</sup> Cfr. A. Gotelli, in *Le donne e la Costituzione*, p. 11.

<sup>63</sup> Si trattava di un provvedimento a prima vista tecnico, che rivestiva invece un notevole significato politico; Cn Com, Istruzione e Belle Arti, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 18 gennaio 1946*, pp. 41-47.

<sup>64</sup> Cfr. Della Porta Gisella, in Cn Ap, *seduta di giovedì 17 gennaio 1946*, pp. 348-350.

<sup>65</sup> Cfr. Minoletti Quarello Virginia, in Cn Ap, *seduta di venerdì 15 febbraio 1946*, pp. 722-724.

<sup>66</sup> Il consultore Patrissi, designato in Consulta dalla Concentrazione Democratica Liberale, era accusato di aver detto al congresso del Fronte dell'Uomo Qualunque: «L'origine di tutti i nostri mali presenti è una sola: al seguito delle truppe vittoriose, come branchi di iene e di sciacalli, dei rinnegati che per venti anni congiurarono alla perdita della Patria, hanno inteso accamparsi sulle rovine comuni, sui lutti comuni, sulle miserie di tutti». Nella seduta del 18 febbraio, l'Assemblea plenaria aveva deplorato unanimemente tale condotta e, di conseguenza, il governo aveva approvato lo schema di provvedimento legislativo n. 144, intitolato *Revoca della nomina del professore Emilio Patrissi a componente della Consulta nazionale*, trasmettendolo alla Commissione *Affari politici e amministrativi*, per il parere; cfr. Cn Ap, *seduta di lunedì 18 febbraio 1946*, pp. 762-765; Cn Com, Affari politici e amministrativi, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 14 marzo 1946*, pp. 117-120.

<sup>67</sup> Cfr. Cn Ap, *seduta del 6 marzo 1946*, pp. 1068-1069.

## 6. Qualche riflessione sulle brevi carriere politiche delle consultrici

Le consultrici avevano lasciato un buon ricordo nell'opinione pubblica italiana. A nulla erano valsi i volgari attacchi di certa stampa satirica o del 'giornalaccio' di Giannini, «La Donna Qualunque», che le aveva prese di mira e denigrate senza risparmio per alcuna.<sup>68</sup> «La Domenica del Corriere», dedicando un ampio servizio alle costituenti elette il 2 giugno 1946, ricordava le «rappresentanti femminili» nominate alla Consulta Nazionale e le elogiava asserendo: «diedero prova di preparazione e di una oratoria stringata ed efficace».<sup>69</sup>

Erano state anche molto attive nella campagna elettorale per la Costituente, girando in lungo e in largo il Paese, facendo comizi e soprattutto spronando al voto le donne.<sup>70</sup> Delle tredici consultrici, però, solo cinque sarebbero state elette alla Costituente: erano le comuniste Bei, Noce e Pollastrini e le democristiane Bianchini e Guidi. Solo la Quarello Minoletti non era candidata dai liberali, mentre le altre, tutte candidate, non venivano elette, in qualche caso (la Floreanini, ad esempio) perché non adeguatamente sostenute.<sup>71</sup>

Alle elezioni del 18 aprile 1948, però, anche la Floreanini sarebbe stata eletta, insieme a Bei al Senato e a Bianchini, Guidi, Noce e Pollastrini alla Camera. Nella II Legislatura di queste sei ex consultrici, quattro sarebbero state rielette alla Camera (compresa la Bei, che da Palazzo Madama tornava a Montecitorio), mentre la Bianchini si ritirava «dalla vita parlamentare», riprendendo l'insegnamento,<sup>72</sup> e la Guidi, dopo l'incarico di sottosegretario per l'artigianato al Ministero dell'Industria e del commercio che De Gasperi, alla guida del suo VII governo, le aveva assegnato nel 1951, alle elezioni del 7 giugno 1953 non veniva rieletta e, divenuta sindaca del comune di Palestrina, preferiva mantenere questo incarico fino al 1965, dedicandosi poi fino alla morte al 'Centro studi palestriniani', di cui era presidente.

Tutte le altre, dopo l'incarico in Consulta, sarebbero tornate a vita privata: famiglia, professioni, impegno sindacale, civile o culturale, ma nessuna successiva carica istituzionale.

A cosa si deve una loro così breve carriera politica?

Marisa Rodano ricorderà con amarezza «come alle compagne 'storiche' del carcere e dell'esilio (a Estella, a Rita, a Rina Picolato, a tante altre) sarebbe toccata in tempi ravvicinati l'esperienza dell'emarginazione: gli uomini se ne liberavano senza problemi», antepoendo logiche verticistiche e di apparato alle elementari regole di una democrazia che per essere compiuta avrebbe dovuto essere sin dall'origine non solo pluralista, ma anche partecipata e paritaria.

<sup>68</sup> In proposito, si rimanda a Gabrielli, *Il 1946, le donne, la Repubblica*, pp. 234-237.

<sup>69</sup> *Le 21 donne alla Costituente*, «La Domenica del Corriere», 4 agosto 1946.

<sup>70</sup> Cfr. tra l'altro Galeotti, *Storia del voto alle donne*, pp. 243 ss.

<sup>71</sup> La Floreanini, su cui pesava il perbenismo filisteo che aleggiava nel Pci del dopoguerra, preoccupato di omologarsi ai modelli familiari cattolico-tradizionali, contrastando quindi qualunque deviazione, potrebbe essere stata sacrificata sull'altare dell'alleanza Pci-Dc, che imponeva alle comuniste l'osservanza di un rigoroso codice morale che non ammetteva (almeno in quella congiuntura) devianze, mentre la 'mitica' Floreanini – scrive la giornalista Marta Boneschi – era «sposata, separata e legata a un uomo che non [era] il marito legittimo» (cfr. M. Boneschi, *Santa pazienza. La storia delle donne italiane dal dopoguerra a oggi*, Milano, 1998, p. 120).

<sup>72</sup> Morelli, *Profili biografici*, in *Le donne della Costituente*, p. XXXVIII.

A decretarne il tramonto si aggiungeva, almeno nel Pci, l'avanzare di una nuova generazione di «leve femminili, ingenuie ed entusiaste», le quali «avrebbero appreso ben presto le logiche della lotta politica e tirato fuori le unghie: “Ormai non sono all'altezza dei tempi – si sarebbe cominciato a dire delle vecchie compagne – sono settarie, troppo segnate da esperienze di un'altra fase storica, l'esilio, il carcere, ostacolano l'avanzamento dei nuovi quadri, impediscono l'affermarsi di una giusta linea politica”». <sup>73</sup>

Man mano che la distanza dall'esperienza partigiana aumentava, le direzioni dei partiti, in mano maschile, avrebbero faticato a riconoscere il 'valore' di quelle vivaci presenze femminili che, nella fase di transizione, avevano giocato un ruolo essenziale sia per attrarre al voto la nuova metà dell'elettorato che per fungere da leva per cambiamenti epocali ed essere un importante elemento di mediazione nel riattivato circuito della democrazia. Superata quella fase, dai loro programmi e dalle pratiche politiche scompariva la promozione della presenza femminile nelle istituzioni e nei luoghi delle decisioni. Le ragioni, molteplici e sedimentate nel tempo, sono a tutt'oggi oggetto di studio e riflessione. <sup>74</sup> I brevi cenni sulle consultrici possono in qualche misura aiutarci a decodificare alcune delle anomalie che ancora caratterizzano il rapporto tra donne e politica, a cominciare dalla difficoltà di accesso in ambiti – le istituzioni della rappresentanza e della politica – dominati dalla «riproduzione dell'esistente», <sup>75</sup> per nulla inclini al cambiamento e diffidenti verso qualunque forma di autonomia di pensiero. Proprio quella di cui più d'una volta le consultrici avevano dato prova.

L'esperienza maturata in Consulta Nazionale sarebbe rimasta comunque, per le tredici consultrici, un ricordo esaltante. Lo rievocherà la Floreanini, nel 1987, dicendo: «tra le tante medaglie che ho ricevuto nel corso di questi quaranta anni, quella che porto più volentieri è quella della Consulta Nazionale, perché ricorda la liberazione delle donne, il modo come hanno combattuto, la serietà e la validità delle loro competenze»; <sup>76</sup> impegno, serietà e competenze che in quella breve stagione – sembra voler dire l'anziana consultrice – i partiti avevano assunto a requisiti essenziali per accedere alla rappresentanza politica. Poi seguiva il graduale declino di quei valori e con esso l'invivibilità politica femminile.

<sup>73</sup> M. Rodano, *Del mutare dei tempi. Volume primo, l'età dall'inconsapevolezza, il tempo della speranza 1921-1948*, Roma, 2008, p. 339.

<sup>74</sup> Si veda, tra l'altro, B. Beccalli, *Identità di genere e rappresentanza politica*, «Partecipazione e conflitto», n. 0 (2008), pp. 141-156.

<sup>75</sup> Balbo, *Pensando al prossimo appuntamento*, p. 101.

<sup>76</sup> Associazione nazionale perseguitati politici italiani antifascisti, *XL della promulgazione della Costituzione italiana. 'Contributo delle donne perseguitate politiche antifasciste e partigiane alla elaborazione e attuazione della Costituzione Italiana'*, Perugia, 29 ottobre 1987, Perugia, 1987, p. 83 (citata da Galeotti, *Storia del voto*, p. 206).

# Le petizioni in nome collettivo: i comuni contro l'«omnibus» finanziario di Sella

Elisabetta Colombo, Università di Pavia

## 1. Introduzione

Istituto disciplinato dallo Statuto albertino, il diritto di petizione fu definito da Vittorio Emanuele Orlando la «facoltà del cittadino di promuovere una domanda alla suprema autorità politica e in concreto a una delle due Camere rappresentative, sia per esprimere un bisogno di indole generale, sia per lamentare un abuso di cui personalmente sia stato vittima».<sup>1</sup> Dunque, al tradizionale carattere di *plainte*, di supplica diretta alla tutela di un caso personale per la riparazione di un abuso, si univa quello di richiesta di interessamento a esigenze e interessi sopra-individuali.<sup>2</sup>

Il diritto, di natura giuridica non univocamente determinata in dottrina,<sup>3</sup> era fissato negli articoli 57 e 58, i cui testi richiamavano le prescrizioni contenute nella Costituzione belga del 1831.<sup>4</sup> Differenziandosi però da quest'ultima e riprendendo invece le costituzioni francesi del 1814 e del 1830, gli articoli statutari erano inseriti tra le *Disposizioni comuni alle due Camere*, anziché nel titolo *Dei diritti e dei doveri del Cittadino*, con una scelta che spostava l'enfasi dall'affermazione del diritto alla regolazione del suo esercizio.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. V.E. Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1894<sup>3</sup>, p. 254. Nella costituzione repubblicana il diritto di petizione avrebbe perso la natura di petizione *plainte*. Cfr., ad esempio, G.P. Meucci, *Petizione (Diritto di)*, in A. Azara, E. Eula (diretto da), *Novissimo digesto italiano*, XIII, Torino, 1968, pp. 5-9.

<sup>2</sup> Per un'analisi della pratica di scrivere alle autorità nella società europea d'antico regime, si veda C. Nubola, A. Würzler (a cura di), *Suppliche e «gravamina». Politica, amministrazione, giustizia in Europa (secoli XIV-XVIII)*, Bologna, 2002.

<sup>3</sup> Alcuni giuspubblicisti riconducevano la natura giuridica della petizione al diritto di libertà e di manifestazione del pensiero, altri a un diritto civile, altri ancora a un diritto politico. Cfr. sul punto P. Stancati, *Petizione (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, 1983, pp. 598-602.

<sup>4</sup> La Costituzione belga disponeva all'articolo 21: «Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif» e all'articolo 43: «Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux chambres. Chaque chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la chambre l'exige». Con evidenti riprese, si stabiliva all'articolo 57 dello Statuto albertino: «Ognuno che sia maggiore d'età ha il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una giunta, e dopo la relazione della medesima, deliberare se debbano essere prese in considerazione, e in caso affermativo mandarsi al Ministro competente, o depositarsi negli uffizii per gli opportuni riguardi» e all'articolo 58: «Nissuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere. Le Autorità costituite hanno solo il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo».

<sup>5</sup> L'art. 21 della Costituzione belga era inserito infatti nel titolo II: «Des Belges et de leurs droits», mentre il 43 nel primo capitolo («Des chambres») del titolo III: «Des pouvoirs». Viceversa, l'art. 45 della carta francese del 1830 («Toute pétition à l'une ou à l'autre des chambres ne peut être faite et présentée que par écrit; la loi interdit d'en apporter en personne et à la barre»), che ricalcava l'art. 53 della costituzione del 1814, era incluso tra quelli relativi alla Camera dei deputati.

La titolarità era attribuita sia individualmente che collettivamente, mentre alle «autorità costituite» si consentiva unicamente di presentare petizioni in nome collettivo.<sup>6</sup> È proprio ad alcune di queste petizioni, il cui numero crebbe rapidamente nei decenni postunitari, che sono dedicate le pagine seguenti. In particolare, nel 1870, per manifestare critiche ai provvedimenti finanziari illustrati da Quintino Sella nella cosiddetta ‘legge del pareggio’, molti comuni inviarono petizioni alla Camera dei deputati «con una simultanea spontaneità che – fu scritto – sola rivelerebbe l’intimo fondamento del loro atto».<sup>7</sup>

La preferenza accordata a tale strumento, per avanzare richieste di modifica a un progetto di legge di iniziativa governativa, contribuisce a mostrare come, superando un’antica, soggettiva facoltà di supplica, la petizione andasse progressivamente assumendo, con l’avvento dei regimi liberali, i tratti di «un istituto di indole politica posto a presidio di interessi generali».<sup>8</sup>

Occasione per esprimere valutazioni sulla politica dell’esecutivo in sede parlamentare, la discussione delle petizioni è stata letta anche come embrionale forma di controllo e momento di partecipazione alla funzione di indirizzo politico.<sup>9</sup> Inoltre, la dottrina giuspubblicistica non ha mancato di sottolineare che le petizioni costituirono una sorta di compensazione a una crescente domanda di partecipazione politica.<sup>10</sup> Non essendo limitato ai soli cittadini, ma esteso ai maggiorenti, il diritto costituiva infatti un correttivo al principio del suffragio ristretto, interessando categorie non rappresentate: donne e uomini non in possesso dei previsti requisiti di reddito o di capacità.

Tra i titolari figuravano anche i comuni, oggetto di questo contributo. Essi, peraltro, potevano influenzare il parlamento attraverso i deputati eletti nella loro circoscrizione, anche se questi ultimi non rappresentavano necessariamente una comunità locale collimante con quella municipale. Alla difesa di questioni particolari non ostò infatti il divieto di mandato imperativo, che imponeva ai deputati di rappresentare l’interesse nazionale, anziché quello dei luoghi in cui erano stati eletti. Non rari, poi, furono gli esempi di sindaci-deputati o sindaci-senatori.<sup>11</sup> Mancava, però, una forma giuridicamente codificata di rappresentanza parlamentare del governo municipale, analoga per esempio a quella presente nella *Herrenhaus* prussiana o, di lì a poco, nel Senato francese.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Enumerando la petizione tra i diritti politici, la costituzione repubblicana avrebbe escluso invece le pubbliche autorità dal novero dei soggetti titolari. Cfr. G.P. Meucci, *Petizione (Diritto di)*, p. 6.

<sup>7</sup> Così è detto nella petizione presentata dalla giunta municipale di Mantova, datata 27 aprile 1870. Una copia è in Archivio storico della Camera dei deputati, Roma, *Archivio della Camera Regia (1848-1943)*, Disegni e proposte di legge e incarti delle commissioni [d’ora in avanti Ascd, Incarti commissioni], b. 115.

<sup>8</sup> Lo scrive R. Orrù, *Petizione (diritto di)*, in *Digesto*, XI, Torino, 1996<sup>4</sup>, p. 101.

<sup>9</sup> Sulla valenza delle petizioni nell’ambito dei rapporti parlamento-governo si veda M. Di Napoli, *Le petizioni parlamentari nell’Italia liberale (1848-1922)*, «Nuovi studi politici», XXVI (1996), n. 3-4, pp. 133-143.

<sup>10</sup> Cfr., ad esempio, U. Rossi Merighi, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, 1974, pp. 1689-1734.

<sup>11</sup> L’incompatibilità tra l’ufficio di sindaco e l’elezione a deputato sarebbe stata introdotta nel 1882. Sul cumulo della carica di sindaco con quelle parlamentari si veda E. Colombo, *Dell’effettivo esercizio di un potere eccentrico*, in E. Colombo (a cura di), *I sindaci del re 1859-1889*, Bologna, 2010, pp. 395 ss.

<sup>12</sup> Dei canali attraverso cui le città esercitavano la propria influenza sugli organi rappresentativi centrali ha scritto F. Rügge, *Introduzione*, in F. Rügge (a cura di), *I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra ’800 e ’900*, Milano, 1992, pp. 29 ss.

Il caso in esame, dunque, oltre a sondare l'efficacia delle petizioni, può contribuire a studiare gli effetti che la loro presentazione produsse sulla dinamica dei rapporti fra le istituzioni e sullo sviluppo delle relazioni tra centro e periferie.

## 2. L'«omnibus» finanziario Sella e l'uso delle petizioni

Nel marzo del 1870 Quintino Sella, all'epoca ministro delle Finanze nel governo Lanza, presentò alla Camera dei deputati, con il rendiconto finanziario dal 1862 al 1867 e la situazione di tesoreria per gli anni 1868 e 1869, una serie di misure per ottenere il pareggio del bilancio.<sup>13</sup> Quello che fu definito 'l'*omnibus* finanziario Sella' prevedeva – tra l'altro – la riduzione delle spese militari e civili, un maggior gettito dalla tassa sul macinato e dalle tasse di registro e di bollo, l'aumento della tariffa del dazio consumo governativo e dell'aliquota erariale applicata ai redditi di ricchezza mobile.

Se le finanze locali, regolate dall'articolo 118 della legge comunale e provinciale del 1865, avevano trovato la loro principale fonte d'entrata nella sovrimposizione a contribuzioni statali – la fondiaria (terreni e fabbricati), la ricchezza mobile e i dazi di consumo<sup>14</sup> –, la terza guerra d'indipendenza, prima, la necessità di raggiungere il pareggio del bilancio, poi, avevano indotto i governi ad addossare agli enti locali spese che sarebbero dovute rientrare nella competenza dello stato e, inoltre, ad avocare allo stato stesso importanti voci di reddito. A questo riguardo, dopo avere ripetutamente ridotto i centesimi addizionali che comuni e province potevano complessivamente sovrimporre alla tassa di ricchezza mobile, i provvedimenti finanziari proposti da Sella intendevano togliere definitivamente la facoltà di tale sovrimposizione,<sup>15</sup> andando a colpire soprattutto i comuni urbani, dove maggiori erano gli introiti.

Contro quest'ultima disposizione, confluita in un progetto di legge distribuito ai deputati nella seduta del 28 marzo, numerosi municipi reagirono inviando al parlamento petizioni in nome collettivo, perché i sindaci o le giunte le sottoscrivevano per conto dei consigli comunali e, quindi, dell'intero elettorato.

---

<sup>13</sup> Cfr. *Atti ufficiali del Parlamento italiano. Camera dei deputati*, legislatura X, Firenze, s.d. [d'ora in avanti *Atti Camera*], tornate 10-11 marzo, pp. 211 ss. Sulla politica fiscale negli anni considerati si rimanda a G. Marongiu, *Storia del Fisco in Italia*, I, Torino, 1995 e a G. Marongiu, *La politica fiscale dell'Italia liberale dall'unità alla crisi di fine secolo*, Firenze, 2010.

<sup>14</sup> I comuni, oltre a istituire dazi di consumo in aggiunta a quelli governativi, potevano imporre modesti tributi autonomi. Sulla fiscalità locale si veda, da ultimo, G. Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, 2001, pp. 13 ss.

<sup>15</sup> Nel 1866, l'addizionale sovrimponibile ai redditi di ricchezza mobile era stata contenuta a 50 centesimi. Inoltre, l'introduzione della riscossione per via di ritenuta, limitatamente a pensioni, stipendi e assegni a carico dello stato, aveva diminuito l'imponibile su cui gli enti locali potevano sovrimporre. L'anno successivo, per giunta, il provvedimento fu esteso agli stipendi degli impiegati comunali e provinciali. Nel 1868, poi, l'addizionale era ridotta da 50 a 40 centesimi e i titoli di debito pubblico assoggettati a ritenuta alla fonte, contraendo ulteriormente le basi imponibili di sovrimposizione locale. Va ricordato, peraltro, che nel 1866 era stata accordata ai comuni la facoltà di imporre addizionali alle imposte (all'epoca governative) su vetture e domestici e di attivare un'imposta sul valore locativo, mentre nel 1868 i comuni furono autorizzati ad applicare le imposte di famiglia e sul bestiame.

Lo Statuto, in effetti, non operava una distinzione fra la petizione-*plainte* e quella su oggetti generali o pubblici. Pertanto, che fossero i primi cittadini in nome di interesse collettività a presentare petizioni, non comportava alcuna differenza sul piano formale. Furono semmai la quantità e la *species* delle petizioni redatte a costituire un formidabile atto di pressione, sia per il numero dei soggetti rappresentati dai petenti sia per le specifiche competenze tecniche dei firmatari, qualificati dall'incarico amministrativo ricoperto.

Quanto ai destinatari, sebbene lo Statuto ammettesse l'invio di petizioni a entrambe le assemblee legislative, in nessun caso le petizioni potevano passare da una camera all'altra e venivano vagliate dal ramo del parlamento a cui erano state consegnate.

Di fatto, pochissimi comuni inviarono una petizione al Senato,<sup>16</sup> limitandosi i più – anche nel caso di petizioni genericamente indirizzate al parlamento – alla sola trasmissione alla camera elettiva. Non pesò, evidentemente, la considerazione che il Senato si dedicasse con costanza all'esame delle petizioni, mentre la Camera non riusciva a smaltire gli arretrati, forse anche perché, per prassi, non archiviava le petizioni al chiudersi della sezione (come all'opposto faceva il Senato) e informava direttamente i firmatari delle deliberazioni assunte dall'assemblea.<sup>17</sup>

Che, nel corso degli anni, i firmatari avessero accordato la loro preferenza alla Camera dei deputati piuttosto che al Senato è attestato dai numeri. Nel primo cinquantennio del regime statutario, infatti, il Senato ricevette 6.528 petizioni, la Camera quattro volte di più.<sup>18</sup>

Analoga scelta operarono i comuni nel 1870. Sulla scelta influirono, probabilmente, gli esempi offerti dai municipi di Parma e di Milano, a cui – come si dirà – molte delle petizioni si richiamarono, ma soprattutto la preminenza della camera rappresentativa rispetto a quella di nomina regia, e – non meno importante – la circostanza che il progetto di legge fosse allo studio nella prima.

La giuspubblicistica ha rilevato come proprio le petizioni «che tend[eva]no a sostenere o combattere disegni di legge in corso di studio o particolari soluzioni nei medesimi, [fossero] le più fortunate, in quanto sopraggiung[eva]no sempre in un momento propizio e ri[usciva]no perciò a spiegare un certo influsso sopra l'opera della Camera», così da potere «riuscire di somma utilità e [pervenire] più di tutte le altre a fermare l'attenzione della Camera» stessa,<sup>19</sup> che infatti riferiva regolarmente delle petizioni relative a disegni di legge durante la loro discussione.

Come rimarcato, l'articolo 57 dello Statuto riservava particolare evidenza alla procedura d'esame delle petizioni da parte delle camere. La cura a definire norme procedurali – in una carta che si connotava per la sua brevità – sembrerebbe attestare il rilievo

<sup>16</sup> Al Senato fu data lettura in sunto delle petizioni: del sindaco del Comune di Genova (n. 4305) il 30 marzo; del Comune di Palermo (n. 4314) (*Petizione a stampa mancante dell'autenticità della firma*) il 26 aprile; della giunta municipale di Livorno (n. 4319) il 3 maggio; dei consigli comunali di Serra-Capriola (n. 4322) il 9 maggio, di Parabita (n. 4324) il 27 maggio, di Reggello (n. 4332) il 31 maggio, di Monte San Savino (n. 4334) e di Bagno a Ripoli (n. 4335) il 1° giugno. Cfr. *Atti parlamentari. Senato del Regno*, legislatura X, II sessione [d'ora in avanti *Atti Senato*], pp. 267, 307, 351, 368, 387 e 395.

<sup>17</sup> Su tali profili si rimanda a F. Racioppi e I. Brunelli, *Nozione, fondamento, importanza odierna del diritto di petizione*, in *Commento allo Statuto del Regno*, III, 1, Torino, 1909, pp. 138 ss.

<sup>18</sup> I dati sono ripresi in *Commento allo Statuto del Regno*, III, 1, pp. 140-141.

<sup>19</sup> *Commento allo Statuto del Regno*, III, 1, p. 145.

politico-sociale connesso al diritto. Nel dettaglio, il vaglio delle petizioni era affidato a una giunta permanente, che doveva riferirne all'assemblea perché decidesse se prenderle in considerazione.

In pratica, l'obbligo dell'esame si limitò spesso a una mera deliberazione di ordine del giorno,<sup>20</sup> ossia a una semplice presa d'atto che, depotenziando il diritto di petizione, lo privava di effetti pratici e gli attribuiva una funzione meramente strumentale e suggeritiva.

Viceversa, la presa in esame poteva concretarsi in una valutazione nel merito. In tal caso, le petizioni che richiedevano provvedimenti legislativi non di prossima presentazione erano depositate negli uffici «per gli opportuni riguardi»,<sup>21</sup> mentre quelle che si riferivano a un progetto di legge allo studio dovevano essere rinviate alla commissione chiamata ad esaminare il progetto stesso.<sup>22</sup> Ancora, le petizioni relative a materie spettanti all'esecutivo, su cui il governo stava per legiferare o su cui le camere desideravano si legiferasse con sollecitudine, dovevano essere consegnate al ministro competente.

Ulteriori modalità procedurali erano contemplate nei regolamenti delle camere. All'inizio di ogni tornata, in particolare, dopo la lettura del processo verbale e le comunicazioni della presidenza, un segretario doveva compendiare i contenuti delle petizioni presentate dopo l'ultima seduta. Terminato l'annuncio, ciascun parlamentare poteva richiedere una dichiarazione d'urgenza, che però – è stato scritto –, sovente concessa, «non [aveva] la minima portata pratica» e, dunque, costituiva un «semplice atto di cortesia verso i postulanti».<sup>23</sup>

### 3. La mobilitazione dei comuni

Fu dapprima il Comune di Genova, guidato dal sindaco-deputato Andrea Podestà, a presentare petizioni a entrambe le camere per cercare di sensibilizzare il parlamento e il governo alle difficili situazioni economiche degli enti locali. Il 30 marzo, nel rispetto della procedura, il senatore Tommaso Manzoni, segretario della camera regia, sintetizzava con queste parole la petizione registrata al n. 4305:

Il Sindaco del Municipio di Genova fa istanza perché fra i provvedimenti annunziati dal Ministro delle Finanze per il pareggio del Bilancio, venga respinto come dannoso e ingiusto quello di togliere ai Comuni e alle Province la facoltà di sovraimporre centesimi addizionali sulla tassa della ricchezza mobile.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Lo hanno rilevato M. Mancini e U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 478.

<sup>21</sup> L'invio agli archivi non si differenziò, nei fatti, dal passaggio all'ordine del giorno in quanto le petizioni non lasciavano gli uffici nemmeno nel caso di presentazione di progetti di legge da esse ispirati. Cfr. Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, pp. 478-479.

<sup>22</sup> Per l'iter delle petizioni alle camere si veda Racioppi e Brunelli, *Nozione, fondamento, importanza odierna del diritto di petizione*, pp. 135 ss.

<sup>23</sup> Così F. Racioppi e I. Brunelli, *Il divieto delle petizioni presentate in persona ed in nome collettivo*, in *Commento allo Statuto del Regno*, pp. 150-151.

<sup>24</sup> Cfr. *Atti Senato*, tornata 30 marzo, p. 203.

Analogamente il giorno successivo, esponendo il sunto delle petizioni, il segretario della Camera dei deputati, Luigi Gravina, riferiva di quella iscritta al numero 12.871:

Il municipio di Genova rassegna alcune considerazioni per indurre il Parlamento a non approvare i provvedimenti proposti dal ministro delle finanze, e relativi ad avocare allo Stato i centesimi addizionali e all'aumento di un decimo dell'attuale tariffa del dazio di consumo governativo.<sup>25</sup>

Poiché il progetto di legge era stato presentato alla Camera, questa petizione – come detto – avrebbe dovuto essere trasmessa alla commissione incaricata di riferirne. In realtà, solo il 3 aprile, su proposta di Marco Minghetti, l'esame delle misure per il pareggio del bilancio era demandato a 4 commissioni, appositamente elette. Alle prime tre, ciascuna delle quali composta da 7 membri, si attribuiva rispettivamente il vaglio dei progetti relativi all'esercito (allegato A), alla pubblica istruzione (allegato C), all'unificazione legislativa, all'amministrazione della giustizia e alle tariffe giudiziarie (allegati D e P). La quarta commissione, di 14 membri, e perciò detta 'dei Quattordici', doveva studiare invece i provvedimenti finanziari contenuti nei rimanenti allegati.<sup>26</sup>

A quest'ultimo gruppo di lavoro, autorevolmente composto ma non accreditato di un largo consenso, per l'astensione dal voto di parecchi deputati, che pure avevano avuto «cura [...] di far sì che l'astensione non nuocesse alla legittima efficacia del procedimento parlamentare»,<sup>27</sup> fu mandata d'ufficio la petizione del Municipio di Genova.

Nel frattempo, la città ligure non aveva mancato di divulgare la notizia della "supplica" presentata al parlamento, come si ricava dalla sollecitazione dell'assessore genovese Giuseppe Morro al sindaco di Milano, Giulio Belinzaghi, affinché si unisse alla protesta.<sup>28</sup> Ma la rete orizzontale dei municipi fu soprattutto attivata dal Comune di Parma. Dopo che la propria giunta ebbe deliberato d'urgenza una petizione, ne furono infatti distribuite numerose copie ai sindaci, invitandoli a utilizzare lo stesso strumento per «accrescere autorità alle cose in essa dimostrate», ossia «come alcuni dei provvedimenti pel pareggio proposti dal Ministro delle Finanze [fossero] contrari ai principii amministrativi e altamente pregiudizievoli agli interessi comunali».<sup>29</sup>

Quali fossero tali provvedimenti era chiarito nelle prime righe della petizione:

Ripartire le spese d'interesse generale e corrispondenti a funzioni proprie dello Stato, non nel Bilancio di questo e sulla generalità dei cittadini, ma nei Bilanci provin-

<sup>25</sup> *Atti Camera*, tornata 31 marzo, p. 491.

<sup>26</sup> Furono eletti Isacco Maurogonato Pesaro, Marco Minghetti, Ubaldino Peruzzi, Carlo Fenzi, Bertrando Spaventa, Eduardo D'Amico, Massimiliano Martinelli, Casimiro Ara, Desiderato Chiaves, Giacomo Dina, Angelo Messedaglia (dimissionario, essendo stato eletto anche in altra commissione, poi sostituito da Luigi Nervo), Giuseppe Finzi, Francesco De Blasiis e Antonio Di Rudini.

<sup>27</sup> Lo avrebbe rimarcato il commissario Chiaves nella *Relazione generale* in *Atti Camera*, tornata 19 maggio, p. 1424.

<sup>28</sup> La nota, datata 30 marzo 1870, è conservata in Archivio di deposito del Comune di Milano [d'ora in avanti Adcmi], *Finanze e beni comunali*, b. 75, fasc. 9. Un elenco delle petizioni (non solo in nome collettivo), comunicate alla commissione dei Quattordici fino al 13 marzo [recte maggio] è in *Atti Camera*, pp. 1485-1486.

<sup>29</sup> Una copia della nota ciclostilata, datata Parma, 12 aprile 1870, f.ta dall'assessore anziano A. Balestra, è in Adcmi, *Finanze e beni comunali*, b. 75, fasc. 9.

ciali e comunali a carico delle località in cui hanno sede i relativi servizi, – togliere ai Comuni, per darle allo Stato, imposte di natura essenzialmente locale; – cangiare ad ogni istante e sempre in danno delle locali Amministrazioni le norme amministrative e finanziarie che ne regolano le attribuzioni, le spese, i proventi.<sup>30</sup>

Critiche simili erano già state sollevate dal Comune di Parma alcuni anni prima, quando con una petizione, datata 12 aprile 1867, aveva denunciato all'assemblea elettiva il processo di erosione statale di imposte di natura locale e di addossamento ai comuni di spese di interesse generale. In quell'occasione i deputati avevano rinviato la petizione al neo-ministro delle Finanze, Francesco Ferrara, e agli archivi, in attesa di futuri progetti di legge. «Ma la nostra parola e il vostro rinvio a nulla valsero», si leggeva fondatamente nella petizione del 1870.<sup>31</sup>

L'eco che, nella primavera di quell'anno, le prime rimostranze comunali ebbero sulla stampa, contribuì ad alimentare il fenomeno imitativo. Esso riguardò innanzi tutto – come già accennato – le petizioni presentate da Parma e, in misura minore, da Milano;<sup>32</sup> forse non a caso le due città i cui sindaci, un trentennio più tardi, avrebbero guidato la neoinstituita Associazione nazionale dei comuni italiani. In particolare la giunta ambrosiana, ricordando come i municipi fossero «fattori necessari della prosperità della nazione», esortava il governo a non sacrificare gli enti locali in nome di un rapido pareggio del bilancio statale e a

contemperare le giuste esigenze dello Stato (alle quali – si avvertiva – nessun Comune è più disposto a fare in avvenire, come ha fatto in addietro, ogni compatibile sacrificio) colle ineluttabili necessità del Comune, che non sono meno urgenti, né meno indispensabili, e che cospirano esse pure allo scopo finale della prosperità e grandezza della Nazione.<sup>33</sup>

Nei mesi successivi, tra le petizioni compendiate alla Camera in apertura di ogni seduta, non mancò quasi mai quella di un sindaco, di una giunta, di un consiglio comunale che avversavano i provvedimenti presentati da Sella.

La mobilitazione interessò inizialmente soprattutto le città medio-grandi settentrionali: Genova, Alessandria, Parma, Udine, Vicenza, Novara, Milano, Venezia, Cremona, Padova, Treviso e Belluno; ma anche comuni più piccoli e/o di altre aree geografiche, basti ricordare Acireale (Catania), Palmanova (Udine), Pontremoli (Massa) o Palermo.

In breve, poi, il fenomeno assunse portata nazionale e si caratterizzò per l'attivazione di diverse reti. Sottoscrissero infatti una petizione 24 sindaci della provincia di Parma, i

<sup>30</sup> Cfr. Comune di Parma, *Petizione al Parlamento intorno ai provvedimenti pel pareggio proposti dal ministro delle finanze deliberata d'urgenza dalla Giunta municipale il 9 Aprile 1870*, Parma, 1870, p. 3. La si veda in Ascd, Incarti commissioni, b. 117.

<sup>31</sup> Comune di Parma, *Petizione al Parlamento*, p. 3.

<sup>32</sup> Così, ad esempio, dopo che il quotidiano «La Lombardia» del 19 aprile ebbe pubblicato la notizia della petizione deliberata dalla giunta municipale di Milano, il sindaco di Lecco chiese di averne una copia per seguirne l'esempio e alla petizione milanese si richiamarono esplicitamente, tra le altre, quelle di Mantova, Padova e Trani. Si veda la nota datata Lecco, 20 aprile 1870, in Adcmi, *Finanze e beni comunali*, b. 75, fasc. 9.

<sup>33</sup> Ascd, Incarti commissioni, b. 115, petizione a stampa della giunta municipale di Milano, s.d. [9 aprile 1870], pp. 8-9.

delegati dei sindaci dei comuni del circondario di Vercelli e l'associazione dei sindaci del distretto di Oderzo (Treviso). Inoltre, la petizione del municipio di Montagnana, in provincia di Padova, fu «avvalorata dalle adesioni di 147 municipi, di cui 25 capoluoghi di distretto e 86 di mandamento».<sup>34</sup>

Alla protesta non si unirono, invece, Firenze e Torino. Potrebbero avervi influito ragioni legate al loro *status* di “capitali” o, presumibilmente, la vicinanza tra *élites* politiche locali e nazionale, basti ricordare che il governo ebbe il sostegno della destra piemontese e di gran parte della consorzeria toscana.

Certo è, tuttavia, che i due comuni avevano nella commissione dei Quattordici almeno due influenti sostenitori: Ubaldino Peruzzi,<sup>35</sup> sindaco di Firenze, e Domenico Chiaves, consigliere comunale di Torino.

Tornando agli aspetti procedurali, va osservato che, in aula, spesso i deputati non chiesero di riferire con urgenza sulle petizioni. A esporsi furono soprattutto autorevoli esponenti di sinistra. Parlarono: Urbano Rattazzi per Alessandria, Mauro Macchi per Cremona, Benedetto Cairoli per Pavia, Giovanni Nicotera per Salerno, Francesco De Sanctis per Serra-Capriola (Foggia), Giuseppe Guerzoni per Francavilla Fontana (Brindisi), Giorgio Asproni per Cagliari, Bellino Briganti Bellini per Osimo (Ancona), Luigi Minervini per Eboli (Salerno), Ernesto Di Sambuy per Chieri (Torino), Antonio Mordini per Lucca e Filippo Mariotti per Pioraco (Macerata).<sup>36</sup>

Sul mancato ricorso a tale pratica poté pesare la consapevolezza che le petizioni sarebbero state comunque trasmesse alla commissione incaricata di riferire sui provvedimenti finanziari e l'irrelevanza, a livello procedurale, della concessione dell'urgenza, che infatti – come accennato – era diventata una mera formalità e veniva solitamente accordata senza discussione.

Non è possibile, in questa sede, dilungarsi sui contenuti, sulle argomentazioni, sui firmatari o sul linguaggio giuridico e burocratico delle petizioni, ma è certo che esse mostrano il tentativo degli enti locali di trovare nella Camera dei deputati un'arena di confronto e di dialogo sull'*omnibus* Sella che – per riprendere le drammatiche parole pronunciate da Cairoli, raccomandando la petizione di Pavia – «mira[va] al pareggio colla rovina dei comuni, mentre invece dalle loro condizioni di prosperità o di decadimento dipend[eva]no quelle generali dello Stato».<sup>37</sup>

<sup>34</sup> *Atti Camera*, rispettivamente pp. 1031, 1331, 1917 e 1953.

<sup>35</sup> Su Peruzzi, sindaco dal 1868 al 1878, si veda P. Causarano, *Il Comune patrizio: i notabili moderati fiorentini alla prova del governo locale*, in E. Colombo (a cura di), *I sindaci del re 1859-1889*, pp. 119 ss. Nella commissione sedevano anche ex sindaci o consiglieri comunali; basti accennare che Martinelli era stato gonfaloniere di San Giovanni in Persiceto e consigliere comunale a Bologna, Fenzi consigliere comunale a Firenze e Di Rudini sindaco di Palermo dal 1863 al 1866. Sulla sua sindacatura si veda E.G. Faraci, *I sindaci di Palermo tra moderatismo e regionalismo*, in Colombo (a cura di), *I sindaci del re 1859-1889*, pp. 213 ss.

<sup>36</sup> Cfr. *Atti Camera*, rispettivamente pp. 591 (Rattazzi chiese l'urgenza per le petizioni presentate prima dalla giunta e in seguito dal consiglio comunale di Alessandria, quest'ultima *Atti Camera*, p. 1558), 943, 1249, 1279, 1368, 1525, 1829, 1933, 1969 (Chieri e Lucca), 2033 e 2197.

<sup>37</sup> *Atti Camera*, p. 1249.

#### 4. Il vaglio delle richieste dei comuni

Le petizioni, dopo la lettura in sunto alla Camera e le sporadiche richieste di riferirne con urgenza, furono inviate alla Commissione pei provvedimenti finanziari di cui, nella prima riunione, Marco Minghetti fu eletto presidente e Antonio Di Rudinì segretario.<sup>38</sup>

Nonostante la ristrettezza del tempo a disposizione, i commissari operarono un esame rigoroso dell'incidenza sulle finanze comunali della diminuzione delle entrate e dell'aumento delle spese proposti dal ministro, verificando in particolare i dati contenuti nelle petizioni di Milano e di Genova, i cui originali risultano infatti fittamente collazionati.<sup>39</sup>

A compiere questo dovere – come riconoscevano gli stessi commissari – noi fummo maggiormente spronati dalle petizioni che inviarono al Parlamento le più cospicue e popolose città, le quali coi loro reclami, sebbene talvolta esagerati, ma certo non privi di fondamento, ci stimolarono a studiare la nuova posizione, che i provvedimenti proposti dal Ministero, e in parte consentiti dalla Commissione, avrebbero fatto ai grandi, non solo, ma ben pure ai piccoli comuni del regno.

Era impossibile – aggiungevano – che non fosse ascoltata la voce di Milano, di Genova, di Venezia, di Napoli e di Palermo, e la Commissione fu unanime nel riconoscere che, per sopperire alle necessità dell'erario nazionale, e scemare il disavanzo che lo consuma, non bisognava aderire a provvedimenti che, isolati, avrebbero potuto riuscire ad un semplice spostamento del disavanzo medesimo, trasportandolo dal bilancio dello Stato su quelli dei comuni e delle provincie.<sup>40</sup>

Questi convincimenti spinsero la commissione a modificare «in più parti» lo schema ministeriale. «Non vennero a mutare però sostanzialmente – si legge nella relazione redatta a chiusura dei lavori – il concetto e le risultanze in modo che non siasi potuto ottenere in definitiva un accordo coll'onorevole ministro proponente intervenuto a parecchie sedute della Commissione».<sup>41</sup>

Fu dunque raggiunto un compromesso che, tuttavia, non cancellò le divergenze d'opinione emerse in precedenza tra i commissari. Dei contrasti che li avevano opposti, la Camera venne a conoscenza nella seduta dell'8 giugno; giornata «nigerrimo notanda lapillo», avrebbe scritto uno «sconfortato» Sella a Luigi Luzzatti.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Ascd, Incarti commissioni, b. 115, verbale della Commissione pei provvedimenti finanziari del 9 aprile, c. 63. Direttamente a Minghetti, il sindaco-senatore di Milano, Giulio Belinzaghi, scriveva nell'aprile del 1870, pregandolo di distribuire ai commissari copie dell'articolata petizione inviata alla Camera pochi giorni prima. Ivi, nota del sindaco di Milano, Milano 14 aprile 1870, c. 452. La minuta è conservata in Adcmi, *Finanze e beni comunali*, b. 75, fasc. 17.

<sup>39</sup> Ascd, Incarti commissioni, b. 115, cc. 394 e 447.

<sup>40</sup> Così in *Atti Camera*, p. 1446.

<sup>41</sup> La relazione generale della commissione è in *Atti Camera*, pp. 1424 ss. (qui la citazione). La presenza di Sella ai lavori della commissione dell'11, 15, 28 e 30 aprile, 2, 6 e 7 maggio è attestata nei verbali della commissione stessa. Li si veda in Ascd, Incarti commissioni, b. 115.

<sup>42</sup> Le citazioni sono riprese da G. e M. Quazza (a cura di), *Epistolario di Quintino Sella*, III, Roma, 1991, p. 113.

A sorpresa, infatti, il primo degli oratori a favore, il commissario Isacco Maurogonato Pesaro, non lesinò critiche al progetto di legge, invitando l'assemblea a non approvare taluni provvedimenti. E Sella, che pur di addivenire a una soluzione condivisa aveva accettato diverse, sofferte concessioni, si trovò costretto a intervenire per difendere l'accordo raggiunto:

Malgrado che mi sia stata rimproverata qualche volta la troppa tenacità nelle mie idee – esordiva il ministro –, credo che ho fatto larga prova, verso la Commissione dei Quattordici, di arrendevolezza e di spirito di conciliazione, e ciò feci considerando che, coll'operare diversamente, si possono bensì pronunziare di bei discorsi e portare avanti delle belle idee, ma certamente si finisce per riuscire a nulla. Quindi dobbiamo tutti esporre i nostri concetti, ma colla disposizione di intenderci l'uno coll'altro affine di arrivare ad un pratico risultamento.<sup>43</sup>

Poche ore più tardi, Sella scriveva al Maurogonato:

giacché solo nella concordia del Ministero e della Commissione avvi speranza di riescita, io feci tutti i sacrifici immaginabili. [...] Dichiarai anzi che se nella Camera qualcuno avesse ripresentate le mie proposte primitive non accettate dalla Commissione io le avrei combattute pel primo. Io contavo quindi sulla reciprocità e mi immaginavo che Commissione e Ministero davanti alla Camera saremmo stati come un quadrato di fanteria prussiana pronto a farsi schiacciare, ma non a lasciarsi aprire.<sup>44</sup>

Come detto, invece, la commissione non appoggiò compatta e unanime la versione del progetto di legge che aveva contribuito a emendare.

In particolare, sul provvedimento maggiormente criticato nelle petizioni, ovvero l'avocazione allo stato dei centesimi addizionali sovrimposti da comuni e province alla ricchezza mobile, i Quattordici – pur con qualche riluttanza – si erano schierati con il governo, che contava di incamerare dai miglioramenti nell'ordinamento e nella percezione dell'imposta, oltre 40 milioni di lire. «Questa cifra – aveva riferito Chiaves, relatore della commissione – è troppo eloquente, perché sia concesso di giustificare la Commissione che accettò in massima il concetto ministeriale».<sup>45</sup>

Le dichiarazioni di Maurogonato testimoniano però, a posteriori, la non convinta adesione di tutti i commissari al testo concordato. Eppure, la commissione aveva ottenuto da Sella che le rimostranze municipali fossero almeno parzialmente accolte e che fossero previste alcune misure di compensazione. I comuni, infatti, avrebbero beneficiato di fonti di reddito alternative (le tasse di esercizio e di rivendita, di licenza, sulle vetture e sui domestici), non si sarebbero fatti carico di alcune spese demaniali<sup>46</sup> e, per

<sup>43</sup> Cfr. *Atti Camera*, p. 1853.

<sup>44</sup> La lettera è pubblicata in *Epistolario di Quintino Sella*, p. 112.

<sup>45</sup> Così nella *Relazione generale*, presentata nella tornata del 2 maggio. Cfr. *Atti Camera*, p. 1444.

<sup>46</sup> La commissione aveva bocciato l'attribuzione alle province delle spese per i sifilicomi e per il vaccino, trasferendo le prime ai comuni e lasciando allo stato le seconde. Inoltre, aveva respinto l'attribuzione delle spese per l'affitto e la manutenzione degli uffici governativi ai comuni (agenzie delle tasse, uffici di registro e del demanio, dogane) e alle province (intendenze provinciali di finanza, tesorerie provinciali, uffici di verificazione pesi e misure).

un triennio, sarebbe stato loro accordato un indennizzo pari al 30 per cento delle addizionali di ricchezza mobile.

I dissidi tra i commissari non impedirono che il 12 luglio, dopo una discussione durata ben 40 giorni, il progetto di legge fosse approvato dalla Camera. In precedenza, precisamente l'8 luglio, recependo un suggerimento presente in diverse petizioni, la Camera dei deputati aveva adottato un ordine del giorno che invitava «il Ministero a studiare e presentare un progetto di legge col quale, lasciandosi a profitto esclusivo dei Comuni il dazio consumo, [fosse] provveduto contemporaneamente alla separazione dello Stato e dei Comuni rispetto al sistema tributario e ai servizi pubblici».<sup>47</sup>

La mobilitazione dei comuni si risolveva così nella partecipazione alla funzione di indirizzo politico. Ciò nondimeno, il prospettato ripensamento del sistema della comunione dei cespiti, per assicurare alla finanza locale basi distinte da quella statale, non si sarebbe tradotto in disposizioni normative che – come fu rilevato all'epoca – avrebbero premiato i comuni chiusi, quelli approssimativamente con oltre sei mila abitanti, ma danneggiato quelli rurali.

Il 13 luglio Sella presentava al Senato il progetto di legge approvato il giorno prima alla Camera dei deputati. Aperta il 6 agosto, la discussione si concludeva il 10, quando 83 votanti (di cui solo 47 a favore e 36 contrari) avallavano il testo, che sarebbe confluito nella legge 11 agosto 1870, n. 5784.

## 5. Conclusioni

«Il diritto di petizione dà solo la potestà di *chiedere* senza l'altra potestà di *pretendere* una risposta diretta».<sup>48</sup> La perentorietà del commento, formulato a inizio Novecento, non restituisce la fiducia nel valore dell'istituto nutrita nei decenni precedenti.

Delle concessioni, seppure parziali, ottenute dai municipi attraverso le petizioni si è detto sopra. Sembra però anche importante evidenziare che, con tale strumento, la protesta dei comuni fu mantenuta all'interno del sistema di potere vigente, di cui implicitamente si accettava la gerarchia dei ruoli istituzionali. La presentazione di una petizione costituiva, infatti, un gesto simbolico di fedeltà alle istituzioni e consentiva di confinare la contestazione al progetto di legge governativo nell'ambito di un rapporto fiduciario tra centro e periferia.

Vero è che, per porre l'attenzione delle autorità sugli interessi comunali, i municipi ricorsero a una situazione giuridica elementare, consistente nella mera legittimazione a rappresentare esigenze e ad avanzare richieste. Precisamente, implicando la preghiera di un intervento benigno da parte delle Camere, la petizione tendeva a enfatizzare l'esistenza di rapporti di potere asimmetrici e la distanza tra governanti e governati, con evidenti ricadute negative sull'effettiva possibilità di vedere riconosciute le richieste dei firmatari.

Resta il fatto che eventuali dubbi sull'efficacia pratica delle petizioni non si risolsero nell'abbandono dell'istituto. Tuttavia, essendo stata «ordinata l'amministrazione, migliorate

---

<sup>47</sup> Cfr. *Atti Camera*, tornata 8 luglio, p. 2288.

<sup>48</sup> La citazione è tratta da Racioppi e Brunelli, *Nozione, fondamento, importanza odierna del diritto di petizione*, p. 134.

le leggi, soddisfatti i bisogni più urgenti, assunta dalle rappresentanze amministrative la protezione degli interessi collettivi e dall'esperienza ammaestrati i cittadini sull'indole e sugli effetti del diritto di petizione»,<sup>49</sup> tale diritto, che negli anni dell'unificazione era stato considerato con la guardia nazionale uno dei «più sicuri palladii della libertà», perse rapidamente prestigio. Lo conferma la diminuzione delle petizioni presentate, su cui forse incise – soprattutto alla Camera dei deputati – il loro accumularsi inévase. Eppure, a dispetto del calo complessivo, crebbero in percentuale le petizioni in nome collettivo, passando dal 30 per cento del decennio 1856-1865 rispettivamente al 39 e al 53 per cento nei due decenni successivi, a dimostrazione che esse rispondevano «ad un bisogno pubblico».<sup>50</sup>

L'attivazione di un canale diretto comuni-parlamento, a cui era estranea la mediazione dei 'partiti', non si risolse comunque in una partecipazione 'dall'esterno' al processo deliberativo parlamentare. I sindaci infatti, all'epoca di nomina regia e in alcuni casi deputati o senatori, non si ponevano in una posizione di alterità rispetto allo Stato e – come si è visto – il cumulo delle cariche, tipico del sistema notabile, consentì la presenza di sindaci-parlamentari tra i firmatari e tra i commissari. La crescente sfiducia verso l'istituto della petizione, dovuta alla constatazione della sua limitata operatività nel sistema costituzionale, avrebbe spinto i sindaci a pensare a nuovi modi per influenzare scelte politiche e indirizzi rispettosi degli interessi locali. Così, ricercando canali di comunicazione che consentissero una negoziazione meno asimmetrica, nel 1879 e nel 1884, alla vigilia del rinnovamento dei canoni daziari, i primi cittadini dei comuni maggiori avrebbero organizzato «conferenze tributarie» e, più tardi, aderito a forme associative culminate, nel 1901, con la nascita dell'Associazione nazionale dei comuni italiani.

Proprio il suo primo presidente, il sindaco democratico di Milano Giuseppe Mussi, alcuni decenni prima, da deputato, aveva emblematicamente denunciato nell'aula di Montecitorio la disaffezione all'istituto della petizione, spesso ritenuto di dubbia utilità: «molti – aveva sottolineato – si permettono perfino di bisbigliare che inutili sono i nostri lavori sulle petizioni, le quali, o mandate agli archivi vi dormono il sonno del giusto, o sepolte colla pompa di una raccomandazione al Ministero, non si sa mai qual esito raggiungano».<sup>51</sup>

Sarebbe stato di lì a poco il già ricordato Orlando a suggellare gli strumenti che i comuni avevano iniziato ad adottare per rafforzare la loro capacità contrattuale.<sup>52</sup> Considerando pressoché nulla l'importanza da attribuire al diritto di petizione, «soprattutto – scriveva – per la indifferenza con cui è trattato dalla Camera e pel nessun conto che ne fa il potere esecutivo», il giuspubblicista rilevava appunto la disponibilità di «mezzi incomparabilmente più potenti, quali [...] la stampa, la riunione, l'associazione: sicché – aggiungeva – quanto più questi ultimi sono garantiti ed esercitati, tanto più dovrà il primo [il diritto di petizione] perdere efficacia».<sup>53</sup>

<sup>49</sup> La citazione è ripresa da Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 455.

<sup>50</sup> Il numero delle petizioni mandate a Camera e Senato dal 1848 al 1885 mostra una flessione tra il periodo pre e post-unitario. Tale flessione è tanto più rilevante se si considera il diseguale peso degli abitanti dei due Regni. Le cifre sono riportate in Mancini e Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 458. Per la crescente incidenza percentuale delle petizioni in nome collettivo e la citazione nel testo si rimanda a Racioppi e Brunelli, *Il divieto delle petizioni presentate in persona ed in nome collettivo*, p. 154.

<sup>51</sup> L'intervento è riportato in *Atti Camera*, legislatura XI, tornata 9 marzo 1872, p. 1162.

<sup>52</sup> Così Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, p. 255.

<sup>53</sup> Orlando, *Principii di diritto costituzionale*, p. 256.

# Emmanuel Sieyès, la storia costituzionale e il sistema istituzionale rivoluzionario\*

Paolo Colombo, Università Cattolica di Milano

## 1. Teorie e pratiche costituzionali

Per molto tempo la storia delle istituzioni ha trattato con comprensibile cautela la teoria e i teorici: è forse proprio merito degli studi sulla rivoluzione francese quello di aver portato in evidenza qualche eccesso di integralismo che faceva capolino dietro quel pur legittimo assunto metodologico e di aver ulteriormente accresciuto le possibilità di feconde intersezioni analitiche tra materiali teorici e dati effettuali.

Bisogna forse ritenere casuale che tali assestamenti nell'agenda degli specialisti siano avvenute al momento di attribuire finalmente, nello statuto disciplinare della storiografia italiana, il giusto spazio e il dovuto rilievo alla storia costituzionale, che è branca fondamentale della storia delle istituzioni politiche?<sup>1</sup>

Non pare proprio.

È infatti sul piano della storia costituzionale che l'incontro tra la progettazione teorica e l'attuazione pratica avviene nella forma più naturale e, in senso politico, fisiologica: lì, teorie e pratiche si compenetrano vicendevolmente dandosi in molti casi reciprocamente corpo.

Ecco anticipato un primo e fondamentale aspetto della centralità per la storia costituzionale di Emmanuel Sieyès, del suo operato e delle sue dottrine.

Esistono delle simmetrie che, osservate con l'occhio odierno, si rivelano assai eloquenti. Così come la storia costituzionale ha stentato a maturare e così come le teorie costituzionali sono rimaste troppo a lungo disgiunte dalle proprie applicazioni (tanto da trovarsi non di rado disperse nello sterminato campo della storia del pensiero politico o relegate nell'empireo speculativo della filosofia politica), del pari Emmanuel Sieyès è risultato fino a pochi decenni fa quasi del tutto invisibile agli occhi degli storici, disperso e confuso nel mare magno della folla di personaggi (chi di maggiore, chi di minore statura) accalcati all'interno delle vicende rivoluzionarie francesi.

---

\* Il presente saggio costituisce una prima parte, in via di elaborazione, di un più ampio lavoro riservato ad accompagnare la traduzione e la prima pubblicazione italiana degli appunti dettati da Emmanuel Sieyès a Antoine Boulay de la Meurthe (contenuti nell'estratto delle *Mémoires* di Boulay stesso *Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII*, Paris, 1836).

<sup>1</sup> Recentemente, al proposito, il numero monografico del «Giornale di storia costituzionale», X, n. 19 (2010); in particolare mi permetto di rinviare al mio saggio – ivi contenuto – *On the road again: osservazioni propositive intorno alla storia costituzionale*, pp. 57-63.

Solo con gran fatica – e dovendo superare soprattutto all’inizio non poche resistenze, in particolar modo in Italia<sup>2</sup> – l’apporto sieyesiano all’edificazione della politica occidentale contemporanea è progressivamente emerso per quello che effettivamente è, vale a dire un pilastro fondante della mentalità politica lasciataci in imprescindibile eredità dal XVIII secolo, e specialmente dal suo infiammato epilogo d’oltralpe: una mentalità che si articola attorno al convincimento che l’assetto politico non sia dato ma possa essere razionalmente progettato e addirittura predeterminato persino nei suoi snodi e nei suoi sviluppi a venire.

Non per nulla Sieyès, con una frase nitidissima tanto per consapevolezza quanto per presunzione, si attribuisce indirettamente il ruolo di fondatore di quella che chiama «scienza» politica in ragione della invenzione – che pretenderebbe da lui stesso ‘brevettata’ – della distinzione fra potere costituente e poteri costituiti.<sup>3</sup> In realtà, non è vera né l’una né l’altra cosa: difficile non riconoscere in altri, in fondo di ben diversa statura, i capostipiti di quella politica che, sul finire del Settecento, si sta preparando ad abitare i regimi di stampo liberal-democratico prodotti dall’Illuminismo, dalla rivoluzione industriale, dal capitalismo e dalla borghesia; impossibile, allo stesso modo, non vedere che il potere costituente si è identificato e distinto rispetto ai poteri costituiti già nel corso della rivoluzione americana<sup>4</sup> sull’onda innovatrice della storia del Nuovo mondo ma anche in linea con certe direttrici dottrinarie del Vecchio, dove la giuspublicistica (non per nulla per voce degli specialisti del diritto delle genti, cioè di quello che oggi chiameremmo diritto internazionale) è arrivata a precisare ben in anticipo su Sieyès «que la nation est en plein droit de former elle-même sa constitution, de la maintenir, de la perfectionner». In sostanza, se la paternità dell’idea che un organo a ciò eccezionalmente legittimato possa definire le regole della politica si definisse in termini strettamente cronologici, andrebbe retrocessa e attribuita quantomeno all’elvetico Emmerich de Vattel.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> I meriti di tale superamento vanno in larga parte alle intuizioni di Gianfranco Miglio (che tra l’altro promuove nel 1993 l’edizione delle *Opere* di Sieyès all’interno della collana ‘Arcana Imperii’ da lui diretta per la casa editrice Giuffrè) e all’impegno di Pasquale Pasquino (che scrive una introduzione proprio per quell’edizione, curata da Giovanna Troisi Spagnoli, e riserva molto del proprio lavoro di studioso alla figura sieyesiana: tra i numerosi possibili riferimenti si veda almeno *Sieyès et l’invention de la constitution en France*, Paris, 1998). Non si può qui non rammentare che Miglio gioca un ruolo determinante proprio come iniziatore della storia italiana delle istituzioni politiche, soprattutto attraverso due istituti del calibro dell’Isap e della Fisa; né si può trascurare, peraltro, che già nel 1974 Salvo Mastellone riservava acutamente un posto fondamentale a Sieyès nella sua *Storia ideologica d’Europa. Da Sieyès a Marx*, Firenze, Sansoni.

<sup>3</sup> Così nel suo discorso del 2 termidoro dell’anno III (sul quale si avrà modo più avanti di tornare), riportato in *Moniteur*, vol. XXV, pp. 291-297; per la citazione, cfr. p. 291: «Une idée saine et utile fut établie en 1788; c’est la division du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués. Elle compta parmi les découvertes qui font faire un pas à la science; elle est due aux Français». Il minimo senso del pudore di cui è dotato Sieyès non è tale da indurlo a mascherare più di tanto la propria presunzione: il riferimento ai propri scritti pre-rivoluzionari risulta assolutamente evidente.

<sup>4</sup> Richiama molto opportunamente l’attenzione su questa troppo spesso dimenticata premessa e sulle sue ricadute in termini di sviluppo dei principi e degli istituti di revisione costituzionale il documentato e lucido lavoro di Cristina Bon, *Alla ricerca di una più perfetta Unione. Convenzione e Costituzione negli Stati Uniti della prima metà dell’800*, Milano, 2012.

<sup>5</sup> E. De Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Leide, 1758, in particolare, per la citazione, pp. 53-54 (l’opera di de Vattel è stata tradotta in italiano: *Il diritto delle genti ovvero principi della legge naturale applicati alla condotta e agli affari delle Nazioni e de’ Sovrani*, Bologna, 1804-1805).

Il soggetto del potere costituente è dunque già in de Vattel la nazione. E per lui come per Sieyès la nazione non è più formata da aggregati sociali – quali i ‘corpi’ o le ‘nazioni’ particolari in cui era articolata la società di *ancien régime* – quanto piuttosto da singoli individui: l’allontanamento da una visione di tipo organicistico è evidente anche se l’opzione individualistica non è così radicale nell’opera del giurista elvetico come nei pamphlet e nei discorsi della «talpa della rivoluzione».<sup>6</sup> Anticipatorie sono in de Vattel l’accettazione del principio maggioritario (riferito esplicitamente al processo legislativo ordinario – «la conduite ordinaire de l’état» – ma presumibilmente estendibile alla modifica delle «leggi fondamentali»)<sup>7</sup> e l’individuazione dello strumento istituzionale attraverso il quale la nazione può intervenire sulla costituzione negli organi legislativi ordinari, investiti però di un preciso mandato costituente («le loix fondamentales doivent être sacrées, si la nation ne leur a pas donné très-expressément le pouvoir de les changer»)<sup>8</sup>. Esiste dunque un corpo normativo sovraordinato alle leggi comuni e ai poteri dello stato: se alle spalle di una simile concezione si trova evidentemente l’influenza del contrattualismo moderno, più oltre, in prospettiva, non si fatica a intravedere il radicalismo costituente rivoluzionario.

I ‘poteri ordinari’, in buona sostanza, non sono abilitati, secondo de Vattel, ad intervenire sulla costituzione perché un soggetto delegato, quale il legislativo, non può intervenire sull’atto della delega o – detto con terminologia che sarà sieyesiana – perché i ‘poteri costituiti’ non possono essere anche ‘costituenti’.

Insomma, le omogeneità dottrinali tra de Vattel e quello che viene universalmente riconosciuto come il padre francese delle teoria del potere costituente sono assai più che marcate e quasi sicuramente esulano dal campo delle semplici coincidenze, quantomeno perché hanno probabili precedenti comuni alle spalle.<sup>9</sup>

Detto ciò – e dato a de Vattel quel che è di de Vattel – c’è del vero nella presuntuosa affermazione di Sieyès: ed è proprio la combinazione di teoria e pratica, di fatti storici e immaginazione politica a dargli ragione. Non c’è possibile traduzione pratica tanto immediata per le idee contenute negli scritti di De Vattel che sia paragonabile a quella che alimenta i pamphlet di Sieyès; non c’è precisazione teorica all’interno della rivo-

<sup>6</sup> Così Robespierre avrebbe definito Emmanuel Sieyès, con immagine assai efficace non per nulla ripresa in seguito da Karl Marx: cfr. M. Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, 2009, p. 19.

<sup>7</sup> In tal senso cfr. G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, Milano, 1949, pp. 99 (ed. originale: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1921). Tale conclusione appare corroborata dal riconoscimento di un vero e proprio ‘diritto di migrazione’ per quanti si trovano a non condividere le ‘scelte costituenti’ della maggioranza: la minoranza deve sottomettersi al volere dei più, ma qualora la modifica costituzionale non condivisa dovesse riguardare la forma di Stato, allora sarebbe libera di abbandonare la comunità e trasferirsi altrove. Il riconoscimento di un simile diritto rafforza la natura contrattuale della costituzione. Sulla sempre ostica nozione di «lois fondamentales» si può ancora fare riferimento a A. Lemaire, *Les lois fondamentales de la monarchie française d’après les Théoriciens de l’Ancien Régime*, Paris, 1907; più recentemente si veda C. Saguez-Lovisi, *Les lois fondamentales au XVIIIe siècle. Recherche sur la loi de dévolution de la couronne*, Paris, 1983.

<sup>8</sup> De Vattel, *Le droit des gens*, p. 55.

<sup>9</sup> Gli scritti di Baruch Spinoza, che già immagina un organo preposto al controllo del rispetto della costituzione, dovevano essere noti anche a Sieyès: lo ricorda molto opportunamente Marco Fioravanti (*Sindacato di costituzionalità delle leggi e Rivoluzione francese. Sieyès e il jury constitutionnaire*, «Le Carte e la Storia», XI, n. 1 (2005), pp. 175-188, in particolare p. 187) rinviando al saggio di G. Pariset, *Sieyès et Spinoza*, «Revue de Synthèse historique», VII, 1906.

luzione americana che sia paragonabile a quella – dettagliatissima – prodotta dalla *révolution* che abbatte l'*Ancien Régime*. La distinzione tra costituente e poteri costituiti, così come si staglia nelle idee di Sieyès, è in effetti il fulcro del duplice aspetto dell'Ottantanove francese (e, da lì, di gran parte della politica occidentale ottocentesca e novecentesca): ad un tempo «rivoluzionario e fondatore, innovatore e protettore».<sup>10</sup>

## 2. La penna e la parola: il tempo dell'ingegneria costituzionale

Non è in definitiva un caso che l'opera di Sieyès si trovi sulla punta di un gigantesco iceberg fatto di metafore politiche di stampo meccanicistico e che egli stesso si reputi il massimo «ingegnere costituzionale» dell'era inaugurata dalla rivoluzione. Il Settecento vede infatti il progressivo affermarsi di un modo significativamente nuovo di ragionare di politica, fatto di pesi e contrappesi, forze ed equilibri, fondamenta e piani sovrapposti, leve e resistenze, costruzioni e demolizioni, pezzi insostituibili e parti intercambiabili, scale e livelli, movimenti ascendenti e discendenti. Ma, e questo è il punto, non si tratta di semplici teorie astratte. Non bisogna credere – come scrive lo stesso Sieyès nei suoi appunti manoscritti – che le idee siano pura «metafisica»:

Lorsqu'un géomètre présente une démonstration abstraite, il sait très bien que l'artiste a de plus à faire le calcul des frottements et résistances. Cela n'empêche pas qu'il n'étudie d'abord la démonstration comme le modèle idéal [...]. Si l'on veut être juste, on conviendra même que le calcul des résistances est encore du ressort du géomètre. Il crée d'abord sur l'idéal, ensuite il modifie sur le réel, toutes les considérations lui appartiennent.<sup>11</sup>

Questo passaggio è chiarissimo. Si va consolidando l'idea che un progetto tracciato sulla carta con i giusti strumenti di calcolo possa essere tradotto in pratica e adattato al contesto. Meglio ancora: per Sieyès è come se esistesse una e una sola macchina istituzionale ideale per ogni realtà sociale e il bravo «meccanico» politico (lui per primo) è colui che la sa individuare e progettare. A quel punto non dovrebbe esistere spazio per l'arbitrarietà.<sup>12</sup>

Non va tuttavia dimenticato che, sullo sfondo della nuova scena politica, incombe l'idea (inevitabile proprio da quando tra gli attori compare il potere costituente) che la realtà sociale può essere per tali vie anche plasmata. Il punto è decisivo. Simili convincenti sono oggetto di una vera e propria esplosione ideologica alla vigilia e durante la rivoluzione, quando la pamphlettistica politica assume in tempi brevissimi dimensioni impressionanti per quei tempi e non solo i grandi 'ingegneri' costituzionali si mettono

<sup>10</sup> L. Jaume, *Il potere costituente in Francia dal 1789 a De Gaulle*, in P. Pombeni (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992, p. 35.

<sup>11</sup> S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia. I. La formazione del sistema (1661-1815)*, Milano, 1994, p. 265.

<sup>12</sup> «[...] je pense toujours que rien n'est arbitraire dans la mécanique sociale, et que la place de chaque pièce se trouve déterminée par des rapports qui ne dépendent pas de la simple volonté du mécanicien» (così Sieyès si esprime nel suo discorso del 18 termidoro anno III – 5 luglio 1795 – quando è chiamato, come si vedrà, a precisare le proprie opinioni sul *Jury constitutionnaire*: cfr. *Moniteur*, vol. XXV, p. 442).

al lavoro ma anche modestissimi ‘geometri’ e non di rado addirittura totali incompetenti pretendono, sull’onda di più o meno opportunistici entusiasmi innovatori, di contribuire all’edificazione del nuovo assetto istituzionale. C’è un passaggio della *révolution* che emblemizza al meglio tale delirio creativo. Il 19 ottobre 1792, il giacobino Bertrand Barère fa approvare un ordine del giorno ad altissimo tasso di idealismo: si invitano tutti cittadini a fornire consigli, pareri e apporti personali relativamente alla costituzione che si dovrà discutere in Assemblée.<sup>13</sup>

Siamo di fronte a una gigantesca *call for paper* politica: la prima e, almeno in quei termini,<sup>14</sup> l’unica della storia. Ed è un successo. La Convenzione è inondata di libelli, lettere e petizioni che rivelano un livello di dibattito elevatissimo, attestano tra i francesi una ormai diffusa propensione al ‘bricolage’ costituzionale e – effetto per nulla secondario, da un punto di vista pratico – contribuiscono a rallentare i lavori, giacché si sarà costretti dalla logica delle cose ad allegare ai lavori parlamentari e a far stampare in centinaia di copie i contributi fatti pervenire per renderli disponibile ai deputati. Le discussioni primaverili del 1793 sul progetto nel frattempo elaborato da Condorcet e dai Girondini si troveranno impantanate in questa vischiosa massa di documenti e di suggestioni popolari:<sup>15</sup> ai giacobini non parrà vero di esser riusciti a temporeggiare per guadagnare le posizioni che permetteranno il colpo di mano del 31 maggio/2 giugno.

È in ogni caso, questa, una delle tante facce di una travolgente «ossessione costituente» che percorre la Francia (e da lì, nei decenni successivi e in molte forme, l’intera Europa) cambiando il volto della storia occidentale.<sup>16</sup>

Se vogliamo restare però al più alto livello della vera e propria ingegneria costituzionale, la più evidente raffigurazione del livello di astrazione e raffinatezza progettuale cui ci si spinge è per l’appunto sempre legata a Sieyès. François Auguste Mignet, nel suo volume *Historie de la Révolution française depuis 1789 jusqu’en 1814*,<sup>17</sup> riporta una singolare e nell’ottica qui adottata preziosissima schematizzazione grafica del progetto costituzionale immaginato da Sieyès nell’anno VIII: schematizzazione che possiamo supporre opera (o comunque frutto dell’influsso) di Pierre Claude Daunou, pro-

---

<sup>13</sup> M. Fioravanti, *La potestà normativa del governo. Dalla Francia d’Ancien régime all’Italia liberale*, Milano, 2009, p. 55.

<sup>14</sup> Non si può trascurare che il meccanismo dei *cahier des doléances* rappresenta un precedente in tal senso importante e ben presente alle menti dei *révolutionnaires*, seppur rispondesse a logiche e finalità differenti. Le differenze, tuttavia, sfumano e si attenuano se ci si limita al dato formale e si osserva che la convocazione degli Stati Generali del 1788 invitava «tutte le persone istruite del Regno [...] ad inviare suggerimenti o memorie». Barère commenterà non a caso che, in quell’occasione, «anche i muti parlarono».

<sup>15</sup> Evidentemente esasperato, l’8 maggio 1793 il convenzionale Serre sbotta: «je l’avue, citoyens, j’aiderais mieux dans le moment, une constitution moins bonne, que d’attendre quatre mois pour l’avoir meilleure dans huit [...] je demande que la discussion sur la lecture des projets soit fermée» (*Archives parlementaires*, vol. LXIV, seduta dell’8 maggio 1793, p. 329).

<sup>16</sup> R. Martucci, *L’ossessione costituente. Forma di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, 2001.

<sup>17</sup> L’opera di Mignet è qui consultata nella VI edizione, Paris, 1836; la riproduzione grafica del progetto di Sieyès è riportato nel II volume alle pp. 357-358. Uno schema non per nulla analogo (per quanto la struttura triangolar/piramidale sorga spontaneamente all’immaginazione per descrivere la verticizzazione dell’assetto istituzionale) si ritrova nei manoscritti di Sieyès: C. Fauré (a cura di), *Des Manuscrits de Sieyès 1773-1799*, Paris, 1999, ad esempio p. 373.

tagonista come l'Abate delle riunioni costituenti successive al colpo di Stato.<sup>18</sup> Una sorta di piramide, che parte dalla base del corpo dei cittadini attivi e arriva al vertice del *Proclamateur-Électeur*, raffigura in un intrico di piani, linee, collegamenti punteggiati, cerchi di varie dimensioni, caselle e lettere l'insieme degli organi e delle funzioni che avrebbero dovuto dare corpo all'assetto istituzionale destinato a mettere la parola fine alla rivoluzione.

Proprio come in un progetto ingegneristico, didascalie ai margini del disegno illustrano in estrema sintesi il significato dei tratti e dei simboli: non si può non notare che le parole sono ben più esplicite del bozzetto grafico, il quale vorrebbe invece (paradossalmente) risultare chiarificatore. Da un lato, è come se non ci si potesse sottrarre alla pulsione ingegneristica, anche a costo di impegnarsi nel superfluo; dall'altro, lo sforzo grafico rivela il disagio espositivo rispetto a progetti di estrema complessità.

Torniamo allora a Sieyès. Rendere simili complessità progettuali per iscritto – si potrebbe obiettare, giustificando con ciò implicitamente la nota ritrosia dell'abate a mettere i propri pensieri nero su bianco – è compito che non si darebbero scrittori anche assai più abili e intraprendenti. Ma il problema si acuisce se ci si rifà alla storia e forse ancor più alla psicologia dell'abate.

Sono pochissimi i testi di carattere politico propriamente pensati da Sieyès per essere dati alle stampe, ma due tra loro – entrambi dei primi mesi del 1789 – si rivelano di eccezionale capacità deflagratoria. *Essay sur les privilèges e Qu'est ce que le Tiers État?* danno letteralmente fuoco alle micce della rivoluzione là dove mettono nelle mani della borghesia innovatrice le decisive e più violente armi argomentative, affilate al punto giusto, per muovere all'attacco del sistema di Antico Regime. Non è questa naturalmente la sede per entrare in una dettagliata analisi dei due fondamentali libelli: basta rilevare che, in seguito, Sieyès pubblicherà pochissimo e comunque più nulla di tanto *frappant*. Non che si siano esaurite le energie o le idee dell'autore: anzi. Sono cambiate le condizioni, e Sieyès – in questo caso pragmaticamente lucido e intuitivo come altrove non saprà essere – lo comprende benissimo. Proprio il *Che cos'è il Terzo Stato?*, a voler guardare, segna infatti lo spartiacque tra un tempo in cui la politica si fa con la penna, il calamaio e i torchi degli stampatori e un altro travolto dal fiume in piena della parola parlata o, meglio ancora, urlata dalle tribune.

Quel che è paradossale è che, in fondo, il fragile e ieratico abate Sieyès non è adatto a nessuno dei due tempi, pur essendone decisivo protagonista. Avarissimo nello scritto, non riesce a non risultare cervelotico in uno stile espositivo orale che si ostina sempre ad inseguire testardamente tutte le circonlocuzioni del suo pensiero, troppo tortuose per un pubblico pur di altissima qualità intellettuale media come quello delle assemblee rivoluzionarie.

E in ogni caso, se non scrive quasi nulla da dare in pasto al pubblico, Sieyès parla anche poco, in un tempo, appunto, segnato da un vero e proprio delirio verbale centrato sull'esplosione di un'oratoria che aspirerebbe, velleitariamente, ad essere palestra di democrazia. E, in sintonia con chi ha intravisto a ragione delle consonanze tra le fasi

<sup>18</sup> In proposito L. Scuccimarra, *La sciabola di Sieyès. Le giornate di Brumaio e la genesi del regime bonapartista*, Bologna, 2002, p. 159.

più radicali della rivoluzione e i futuri sviluppi totalitari, non ci si può non domandare cosa sarebbe stato della Francia negli anni successivi all'Ottantanove se i suoi leader avessero avuto a disposizione i mezzi comunicativi di massa impiegati più di un secolo dopo da Adolf Hitler.

Ad ogni modo, Sieyès parla poco, e male. Leggere i suoi rari discorsi in Assemblea produce un senso di sfinimento che non si può non immaginare condiviso da chi ne ascoltava la viva voce. Non risulta possedesse alcuna particolare dote oratoria di carattere teatrale o vocale e ci immaginiamo facilmente le smorfie di disappunto dei suoi colleghi deputati dopo pochi minuti che aveva preso la parola e fin, alla distanza, qualche testa reclinarsi sui banchi dell'assemblea tra uno sbadiglio e l'altro.

Non possediamo, su Sieyès, dati biografici approfonditi e dettagliati al punto da garantirci certezze sul suo quadro psicologico.<sup>19</sup> Tuttavia, le testimonianze sui suoi atteggiamenti ricorrenti sono abbastanza concordi e ci permettono di indurre la sostanza caratteriale del personaggio. Sieyès, «smisuratamente egocentrico»,<sup>20</sup> è convinto di possedere il verbo, o quantomeno mostra di crederlo. In ogni caso ostenta uno stile argomentativo proprio di chi afferma principi incontrovertibili e non si sente tenuto a convincere nessuno. L'attenzione che mostra per i propri interlocutori è minima. La disponibilità al compromesso e all'accordo non traspare mai. Di lui non si può certo dire sia un politico nato.

Non è solo questione del suo mostrarsi stilisticamente supponente, argomentativamente pedante e contenutisticamente noioso; è questione – assai più rilevante – di finire per essere politicamente intempestivo e fin inopportuno.

### 3. Un *dépositaire conservateur de l'acte constitutionnelle*

Quando Sieyès, il 2 termidoro dell'anno III (vale a dire il 20 luglio 1795), sale alla tribuna della Convenzione per esporre le proprie idee sul futuro assetto istituzionale della Francia tutti devono essersi probabilmente chiesti perché avesse aspettato tanto. Tra il marzo e l'aprile di quello stesso anno è stato infatti membro della cosiddetta Commissione dei Sette, incaricata di predisporre la realizzazione delle 'leggi organiche' per l'attuazione della fin lì mai applicata costituzione giacobina; dopo il fallimento – tutto sommato atteso – di quella operazione, ha osservato dall'esterno i lavori della Commissione degli Undici per la realizzazione di un nuovo testo costituzionale; ha assistito ai conseguenti dibattiti in aula e sa benissimo che stanno ormai volgendo al termine. Anche prescindendo da qualunque altra osservazione di tattica assembleare, quale grado di considerazione per il lavoro pregresso dei suoi colleghi può aver mai trasmesso permettendosi di mettere in discussione l'intero impianto progettuale elaborato dalla Commissione con il proporre un piano completamente nuovo e altamente divergente rispetto a quello fin lì dibattuto in aula? Non bastasse, a parte tardivi complimenti palesemente di circostanza, Sieyès bolla in partenza il progetto degli Undici come inaccettabile: il giu-

<sup>19</sup> Una personalità, quella di Sieyès, sempre e ancora «difficile à pénétrer»: così G. Lescuyer, *Histoire des idées politiques*, Paris, 2001, p. 349.

<sup>20</sup> Martucci, *L'ossessione costituente*, p. 55.

dizio negativo più sfumato che gli riserva, tutto sommato, è che «lascia molto a desiderare».<sup>21</sup> Bocciatura ancor più pesante se si pensa che quella che i Termidoriani stanno portando avanti è una «nuova divisione dei poteri», che mette in gioco l'importante variabile del bicameralismo.<sup>22</sup>

La somma di peculiarità negative fin qui rilevate nella mentalità e negli atteggiamenti dell'abate non deve metterne in ombra, tuttavia, il tratto più importante: Sieyès è geniale, assolutamente geniale, e in termini di tecnica costituzionale è un vero fuoriclasse, largamente superiore per acume e profondità di analisi alla totalità dei suoi colleghi. Non di rado, poi, tali doti lo rendono lungimirante e intuitivo, come quando prevede che la ricerca di equilibrio tra i due poteri principali rischia di portare a «une guerre civile permanente entre la représentation populaire et le pouvoir exécutif»: è esattamente quanto accadrà nei quattro anni di applicazione della costituzione termidoriana. La sua capacità di mantenersi coerente con i propri capisaldi speculativi è infine davvero fuori del comune. Certo, ancora una volta si tratta di una virtù poco o nulla utile (se non addirittura controproducente) in politica, ma in termini di teoria costituzionale fa la differenza.

I suoi capisaldi, ridotti all'essenziale, sono il principio rappresentativo, l'intrecciarsi di movimento ascendente e discendente (prefigurato già nel 1789 all'interno del pamphlet *Quelques idées de Constitution applicables à la Ville de Paris* e poi nei dibattiti del Comitato di costituzione<sup>23</sup> e destinato a tradursi nell'anno VIII nelle *listes de confiance*), la distinzione fra potere costituente e poteri costituiti, l'armonico combinarsi di divisione dei poteri e di unità d'azione (che è poi un ulteriore modo di articolare un suo vero e proprio 'pallino' di fondo, vale a dire la divisione del lavoro derivata da Adam Smith).

Così, il suo discorso del 2 termidoro merita profonda attenzione, non fosse altro perché – ed è praticamente l'unica volta, con il seguito del discorso del 18, che ciò avviene in forma tanto esplicita e diretta – ci offre la possibilità di veder delinearsi le architetture costituzionali sieyèsiane nelle parole del loro stesso autore.

Nella massima sintesi possibile, quello che ha in mente Sieyès è di dare una nuova veste alla divisione dei poteri, distribuendo le funzioni per evitare il dispotismo, conservandole centralizzate per evitare l'anarchia. E, fin qui, c'è relativamente poco di nuovo. La vera innovazione, dal punto di vista pratico, sta nell'idea di dividere al proprio interno lo stesso potere legislativo perché le diverse parti del suo 'lavoro' siano svolte con maggior efficienza e con minori interferenze da parte della politica contingente: la legge deve essere come una casa costruita da più operai, ciascuno specializzato nel proprio compito, ma tutti organizzati in una virtuosa «unità d'action». La via per raggiungere un tale risultato è quella di assimilare «la législatrice à un tribunal». Ne viene così un impianto legislativo quadripartito: un *tribunat* che propone leggi espri-

<sup>21</sup> Il discorso del 2 termidoro, con il quale Sieyès espone le proprie idee, è riportato in *Moniteur*, vol. XXV, pp. 291-297; per la citazione, cfr. p. 291.

<sup>22</sup> E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, 2005, pp. 460-465, in particolare p. 464.

<sup>23</sup> Mannoni, *Une et indivisible*, vol. I, pp. 270 e 278-281; cfr. anche pp. 288-299 per i precedenti dell'articolazione del legislativo in sezioni e per la figura di un «principe-elettore».

mendo la volontà popolare, un *gouvernement* (diverso dall'esecutivo, equivalente a pura azione e destinato alla mera attuazione della volontà legislativa) che propone leggi esprimendo la volontà governativa (il cacofonico gioco di parole risulta inevitabile), una *législature* che si pronuncia sulle proposte dei precedenti due organi, una *jurie constitutionnaire* (che cambierà poi nome in *jury*) che giudica i reclami per violazione della costituzione.

Sieyès insiste sul fatto che, adottando una siffatta impostazione, nessun soggetto istituzionale potrà mai adottare provvedimenti validi di propria iniziativa. L'obiettivo è evidente: «je cherche à creuser le canal, a construire les digues pour contenir ce torrent dans son lit constitutionnel». La metafora, questa volta, è di ingegneria idraulica, ma comunque trasparente. Bisogna terminare la rivoluzione per vie costituzionali: per Sieyès, in quel momento, è una vera ossessione, come e ancor più che per gli altri termidoriani.<sup>24</sup>

Ciò non significa, naturalmente, che i tragitti costituenti immaginati da questi ultimi e dall'abate possano coincidere: anzi. L'insipienza strategica di Sieyès risulta poi, a priori, un ostacolo insormontabile in vista dell'adozione del suo progetto.

Non ci si stupisce che le sue parole cadano sostanzialmente nel vuoto, ottenendo quale unico risultato l'invito a riprendere qualche giorno dopo la parola al solo scopo di chiarire meglio le idee ai suoi ascoltatori (ché, dopo un discorso di Sieyès, qualche chiarimento si avvertiva sempre e comunque necessario!) intorno a un punto particolarmente innovativo del suo disegno costituzionale, vale a dire il *jury constitutionnaire*. Che si tratti di un escamotage per bocciare in maniera quanto più graduale e, per così dire, *soft* possibile le argute ma intempestive pensate dell'oracolo della rivoluzione o che si sia effettivamente registrato qualche moto di curiosità e interesse verso un istituto che aveva davvero a che fare con un problema poco visibile ma decisivo e pur tuttavia irrisolto del costituzionalismo rivoluzionario, è difficile dire. Probabile che si intreccino entrambe le motivazioni, anche perché l'idea di un potere 'neutro', competente in giudizi di costituzionalità, era effettivamente già più volte emersa all'interno della Commissione degli Undici, oltre che in generale nella storia costituente della rivoluzione già a partire dal Comitato di costituzione del 1791.<sup>25</sup> Per di più, i Convenzionali hanno in mente tutt'altra soluzione per «sorvegliare l'esecuzione della costituzione», vale a dire perpetuare la propria presenza all'interno dell'assemblea legislativa a venire tramite quello che diventerà noto come il 'decreto dei 2/3'.<sup>26</sup>

In ogni caso, quel che qui rileva è che l'abate torna a parlare e sul suo discorso merita soffermarsi, seppur brevemente, perché l'argomento rappresenta uno sviluppo in sé

<sup>24</sup> B. Baczkó, *Job, mon ami. Promesses du bonheur et fatalité du mal*, Paris, 1997, in particolare p. 332.

<sup>25</sup> P. Colombo, *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, 1993, pp. 510-518; Mannoni, *Une et indivisible*, p. 294; S. Luzzatto, *L'autunno della rivoluzione. Lotta e cultura politica nella Francia del Terrore*, Torino, 1994, pp. 311-312; Martucci, *L'ossessione costituente*, pp. 280-282.

<sup>26</sup> Ettore Rotelli (*Forme di governo delle democrazie nascenti*, p. 461) ha giustamente notato che «la Convenzione termidoriana si preoccupasse costantemente di privilegiare se stessa, istituzionalizzando il potere dell'assemblea elettiva, in cui i convenzionali avrebbero cercato in ogni modo di rientrare, è palese». Sui passaggi e le dinamiche relative all'introduzione del decreto dei 2/3 (e soprattutto sulla paradossale contraddittorietà di quest'ultimo rispetto al testo costituzionale che avrebbe come obiettivo di tutelare) si veda *Forme di governo delle democrazie nascenti*, pp. 487-494.

ingegnoso e in chiave generale di enorme importanza per la originaria divisione tra potere costituente e poteri costituiti<sup>27</sup> da cui qui si sono prese le mosse.

Non torna certo qui utile lasciarsi cadere in un errore analogo a quello sieyesiano di cui si è detto, intestardendosi nel ripercorrere tutti i passaggi e le precisazioni contenute nell'esposizione che l'abate propone ai convenzionali; conta, invece, sottolineare i punti essenziali del progetto in questione.

Il *jury* è parte di una architettura istituzionale più ampia, va ricordato: né il suo fautore si astiene dal rimarcarlo facendo osservare in prima battuta, con un tono tra il sufficiente e il piccato, che espungere da una macchina un singolo pezzo e pretendere di farlo funzionare al meglio è quantomeno ingenuo. Al di là della polemica, però, non si può non riconoscere che l'abate ha ragione, e conta farlo, perché già si comprende, a questo punto, che il *jury* è caduto in un tranello e non ha praticamente alcuna chance di affermarsi.

Le funzioni che si vorrebbero attribuite al *dépositaire conservateur de l'acte constitutionnelle*, poi, non facilitano le cose. La prima è per l'appunto di guardiano della costituzione, o – secondo le parole di Sieyès – di «tribunal de cassation dans l'ordre constitutionnel»; la seconda è di revisore della costituzione o di «atelier de proposition pour les amendements que le temps porrai exiger dans la constitution»; la terza è di giudice di equità naturale o di «supplement de juridiction naturelle aux vides de la juridiction positive».<sup>28</sup>

Non è in questa sede possibile sviscerare le numerose implicazioni e gli sviluppi di un simile insieme di attribuzioni.<sup>29</sup> Conta almeno notare, però, che Sieyès riprende il filo di una discussione mai realmente conclusa dai costituenti rivoluzionari e, non mandandogli in ciò davvero il coraggio, ne affronta il fondamento per così dire 'filosofico'. Il problema ancora irrisolto è quello di dare stabilità alla costituzione – secondo una logica solo apparentemente paradossale – attraverso procedure prestabilite che ne assicurino la correzione dei difetti e l'adattamento progressivo al mutare delle condizioni storiche:<sup>30</sup> soluzioni, a dire il vero, ne sono state prospettate in gran numero e quella ritenuta più praticabile è stata messa in atto, ma non si è rivelata davvero affidabile.<sup>31</sup> Il fondamento 'filosofico' coincide con una serie di dilemmi: come inserire all'interno di un impianto di poteri 'costituiti' la facoltà di intervenire sul testo che li costituisce? Come far sì – ammesso e non concesso che sia possibile – che tale facoltà non si traduca in una forma di potere «costituente permanente»? Come far convivere l'indispensabile «immutabilità» del testo costituzionale con la sua altrettanto indispensabile tra-

<sup>27</sup> Scuccimarra, *La sciabola di Sieyès*, p. 156.

<sup>28</sup> Il discorso di Sieyès è riportato in due passaggi dal *Moniteur*, vol. XXV, pp. 442-445 e 449-452. Per una recente riflessione sull'intero impianto sieyesiano del *jury*, si veda Goldoni, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, pp. 173-221.

<sup>29</sup> Utili precisazioni in proposito stanno nel saggio di Marco Fioravanti, *Sindacato di costituzionalità delle leggi e Rivoluzione francese. Sieyès e il jury constitutionnaire*; si vedano anche M. Troper, *Sieyès et le jury constitutionnaire*, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril: la République*, Paris, 2001, pp. 265-282, e L. Jaume, *Sieyès et le sens du jury constitutionnaire: une réinterprétation*, «Droits», XVIII, n. 36 (2002), pp. 115-134.

<sup>30</sup> Colombo, *Governo e costituzione*, pp. 216-233.

<sup>31</sup> A. Barnave, *Potere costituente e revisione costituzionale*, Manduria-Roma-Bari, 1996; Colombo, *Governo e costituzione*, pp. 249-282.

sformazione? E, in definitiva: come fissare in anticipo una regola che consenta alla politica di auto-progettarsi (razionalmente e senza degenerazioni violente) al modificarsi di condizioni future che, ovviamente e per la natura stessa delle cose, non è possibile prevedere?

L'espressione 'meccanismi di revisione costituzionale' non rende la enorme complessità del problema. Nel ricco e puntiglioso linguaggio impiegato da Sieyès incontriamo l'espressione «mission constituante»;<sup>32</sup> viene da lui impiegata in un senso ristretto e specifico ma aiuta efficacemente qui a dar corpo all'idea di una realizzazione 'progressiva' e non 'istantanea' del potere costituente. Qualcosa che è e al contempo *non* è potere costituente. Qualcosa che vive di un momento originario e fondativo, ma non si esaurisce in esso, seguitando ad esistere allo stato latente, pronto a risorgere in forma attenuata e secondo prescrizioni dettate anticipatamente dalla costituzione. Difficilissimo definire l'ontologia di una simile creatura istituzionale. Qui sta, mi pare, la 'missione' mai del tutto portata a termine – forse proprio perché in assoluto 'impossibile' – dalla rivoluzione.

Siamo difatti in presenza della massima – direi estrema – espressione di presunzione del razionalismo costituente di stampo post-illuminista: progettare edifici normativi e istituzionali per forme di convivenza sociale e di attività politica di là a venire. Una presunzione, non dimentichiamolo, lasciata in eredità ai sistemi contemporanei.

Sieyès non è certo l'unico, né il primo a tentare di padroneggiare tale presunzione ma, proprio perché essa è talmente familiare ai tratti tanto presuntuosi della sua personalità, è quello che in un certo senso si spinge più in là e con maggior consapevolezza sugli infidi territori di progettazione costituzionale che essa dischiude, nel convincimento che lì, e non altrove, deve essere rintracciabile il vero antidoto contro gli choc più brutali della politica.

Terminerà la rivoluzione, ma non grazie ai progetti dell'anno III di Sieyès. E se sarà comunque per mano sua, ciò non avverrà certo – lo si sa – nel modo che si era immaginato. L'anno VIII e la sua deriva napoleonica tradurranno assai parzialmente in pratica le teorie dell'abate. Resterà così, in fondo, sospesa la 'questione sieyesiana', quel gomitolo di problemi intrecciati inestricabilmente dalle tensioni rivoluzionarie e che l'autore del *Qu'est ce que le Tiers État?* tenta per un intero decennio di dipanare tramite costruzioni istituzionali delle quali resta inespresso il potenziale, lasciando irrisolto il mistero di cosa si trovasse dietro la porta che si diceva solo lui avesse la «chiave»<sup>33</sup> per aprire.

---

<sup>32</sup> Qui, come nelle righe poco sopra, si ricorre in larga parte alla terminologia usata da Sieyès nel suo già citato discorso del 2 termidoro. In argomento, cfr. J. Guillaumou, *Sieyès et l'ordre de la langue*, Paris, 2002.

<sup>33</sup> Una ricorrente immagine metaforica associata alla figura di Emmanuel Sieyès è quella della «chiave della rivoluzione», non a caso ripresa dal titolo dell'importante libro di J.-D. Bredin, *Sieyès. La clé de la Révolution française*, Paris, 1988.



# Dal Senato Subalpino a quello unitario (1848-1861)

Maria Sofia Corciulo, Università “La Sapienza” di Roma

## 1. Premessa

Anche in occasione delle recenti celebrazioni del 150° anniversario dell’Unificazione d’Italia si è evidenziato quanto gli studi prosopografici siano fondamentali per la ‘comprensione» dell’effettivo contributo storico-istituzionale alla costruzione dello Stato apportato dal cosiddetto ‘personale politico», la cui conoscenza ha contribuito, spesso, ad evidenziare strategie poco note, o addirittura sconosciute, del complesso rapporto tra «gouvernés et gouvernants». Tale constatazione è particolarmente valida se applicata alle istituzioni parlamentari, nelle quali l’incidenza del ‘fattore umano’, nei suoi poliedrici aspetti, risulta estremamente rilevante.<sup>1</sup>

Nella storia del Regno d’Italia, gli aspetti politico-istituzionali riferibili alle assemblee parlamentari sono stati spesso sottovalutati in favore di quelli più propriamente ‘costituzionali’, incentrati soprattutto sui conflitti fra le due Camere.<sup>2</sup> Questo gap è stato notevolmente colmato, negli ultimi decenni, da una serie di importanti studi storico-politici sulle nostre istituzioni parlamentari; in particolare per il Senato – per il quale, con efficace sintesi, Ettore Rotelli aveva parlato di «mistero»<sup>3</sup> – a partire dalla metà degli anni Ottanta, si sono avuti importanti contributi, come quelli di Nicola Antonetti,<sup>4</sup> Francesco Soddu,<sup>5</sup> Piero Aimo<sup>6</sup> e altri ancora. A questi studi si è aggiunta, negli ultimi tempi, la pubblicazione – promossa dallo stesso Senato, in particolare a cura dell’Archivio Storico – del *Repertorio Biografico dei Senatori dell’Italia liberale*.<sup>7</sup> Grazie a questa imponente e completa raccolta di tutti i dati biografici concernenti i singoli senatori, dall’Assemblea Subalpina<sup>8</sup> al 1922,<sup>9</sup> si sono potute evidenziare talune caratteristiche socio-istituzionali che – specie nel trapasso dal Regno di Sardegna a quello d’Italia –

---

<sup>1</sup> Cfr. N. Antonetti, *Introduzione* a N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione: il Senato del Regno, 1848-1924*, Roma-Bari, 1992.

<sup>2</sup> Cfr., a questo proposito, S. Cannarsa, *Senato e Camera nei loro rapporti e conflitti (1848-1948)*, Roma, 1954.

<sup>3</sup> Cfr. E. Rotelli, *Costituzione e amministrazione dell’Italia unita*, Bologna, 1981, pp. 40-41.

<sup>4</sup> Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione*.

<sup>5</sup> F. Soddu, *L’amministrazione del Senato regio. Dallo Statuto albertino alla crisi di fine secolo*, Sassari, 1992; F. Soddu, *Deputati e Senatori nell’età della Destra*, Sassari, 2004.

<sup>6</sup> P. Aimo, *Strutture e funzioni del Senato Regio*, in *Il Parlamento italiano. 1861-1988*, Milano, 1988, vol. I; P. Aimo (a cura di), *Materiali per una storia del Senato*, nel numero monografico di «Trimestre», XXI, 4 (1988).

<sup>7</sup> F. Grassi Orsini, E. Campochiaro (a cura di), *Repertorio Biografico dei Senatori dell’Italia liberale*, vol. XI, Roma, 2005-2009.

<sup>8</sup> Soprattutto per il Senato subalpino il reperimento dei dati biografici si è rivelato molto difficoltoso, dovendo incrociare e confrontare le notizie provenienti da più fonti, poiché i fascicoli personali di ogni senatore sono reperibili soltanto a partire dal 1883.

<sup>9</sup> L’ultima nomina del Senato ‘liberale’ fu effettuata dal Presidente del Consiglio Luigi Facta il 16 febbraio 1922.

acquistano una rilevante valenza storico-politica, permettendo di mettere in luce prassi governative e parlamentari poco note o, addirittura, ignorate.

Già alla fine del Settecento, al monocameralismo rivoluzionario francese del 1791, erano subentrate le due camere previste dalla Costituzione del 1795: quella del Corpo Legislativo e quella degli Anziani; dalla denominazione di quest'ultima si evinceva quale dovesse essere la sua *ratio*: costituire un luogo di riflessione, di moderazione – naturalmente politico-legislativa – nei confronti degli eventuali ‘eccessi’ dovuti sia alla più giovane età sia alle passioni rivoluzionarie dei componenti la Camera elettiva. Questa dicotomia venne poi recepita nella *Charte octroyée* del 1814 e nelle successive Costituzioni francese del 1830 e belga del 1831. In tal modo, la Camera Alta si installava all'interno delle istituzioni europee, distinguendosi, fin dall'inizio, da quella dei Pari inglesi, della quale non mutuò l'ereditarietà dei componenti, avendo quest'ultima caratteristiche e tradizioni storiche ben diverse, tali da farne un corpo politicamente indipendente dal Re. La Camera Alta degli altri Paesi europei si configurò, fin dall'inizio (o, perlomeno, sarebbe dovuta essere), come un'Assemblea fedele e devota al sovrano (che ne nominava i componenti, in base alle ‘classi’ previste) e, pertanto, si attendeva da essa comportamenti conseguenti. In sostanza, in tale assemblea si contrapponeva la qualità alla quantità, l'equilibrio degli interessi alle passioni politiche, realizzando, in definitiva, una rappresentanza organica e professionale di taluni importanti Corpi statali.<sup>10</sup>

Era politicamente coerente che anche nello Statuto Albertino, varato l'8 febbraio 1848, venisse istituito, all'articolo 7, il bicameralismo, con una Camera elettiva e un Senato di nomina regia. Le categorie – 21 – fra le quali il sovrano sabaudo poteva effettuare la scelta furono quasi *in toto* mutate da quelle previste nella Costituzione francese del 1830 (o, meglio, nella legge del 1831), a cui se ne aggiunsero altre tre: quella dei vescovi, dei membri del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione «e di chi aveva reso servizi eminenti al Governo».<sup>11</sup>

## 2. Il Senato Subalpino (1848-1860)

In questa prima fase di attività del Senato (1848-1860), Cavour – che sarà poi il nume tutelare dello Statuto fin dagli esordi – sarebbe stato più favorevole ad una camera Alta elettiva, nel timore che la mancanza di rappresentatività la rendesse troppo succube nei confronti del sovrano (e del Governo); tuttavia la sua proposta non ebbe seguito e non risulta che egli sia tornato su di essa.<sup>12</sup> Tale presunta carenza del Senato – considerata il

<sup>10</sup> In tal senso, Guido Melis, ha parlato di una seconda camera nella quale si ricomponesse la dialettica tra politica e i grandi Corpi; cfr. G. Melis, *La partecipazione dell'alta burocrazia al Senato nell'età liberale*, «Trimestre», XXI, 1-4, 1988, pp. 226 ss.

<sup>11</sup> Cfr. G. Grassi Orsini, *Uno sguardo sul Senato Subalpino*, in *Repertorio biografico, Il Senato Subalpino (A-L)*, vol. I, p. 20.

<sup>12</sup> L'Elettività del Senato fu oggetto, negli anni successivi alla morte di Cavour, di varie proposte, nelle quali, comunque, veniva mantenuta la sua subaltermità; cfr. N. Antonetti, *Il Senato tra la riforma elettorale del 1882 e la proposta di riforma delle nomine senatoriali*, «Trimestre», XXI, 1-4, 1988, pp. 151 ss.; cfr., inoltre, M.S. Piretti, *La riforma del Senato nel dibattito della seconda metà del XIX secolo*, «Trimestre», XXI, 1-4, 1988, pp. 67-96; M.E. Lanciotti, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1993.

*vulnus* principale di un bicameralismo ‘zoppo’ – non fu ritenuta una *deminutio* da Pellegrino Rossi, che la considerava la logica conseguenza di una prevalenza della funzione politica (attribuita al Senato) rispetto a quella più propriamente ‘sociale’. Nello Statuto Albertino non era prevista, in effetti, nessuna subalternità della potestà legislativa del Senato di fronte a quella della Camera; soltanto l’art. 10 imponeva all’esecutivo di sottoporre le leggi finanziarie dapprima all’Assemblea rappresentativa e, successivamente, a quella di nomina regia.<sup>13</sup>

Tuttavia, tale *deminutio* istituzionale è stata considerata rilevante da quasi tutti i cultori di studi sul Senato, costituzionalisti e non, in particolare nel processo di ‘parlamentarizzazione’ della monarchia. La prassi parlamentare del nostro Statuto, affermandosi – come è noto – dapprima *de facto*, portò a una preminenza politico-istituzionale della Camera elettiva, che diventò l’arbitro della maggioranza parlamentare e, conseguentemente, della fiducia o sfiducia ai governi; di conseguenza, in questo ‘nuovo’ assetto costituzionale il Senato veniva ad essere marginalizzato secondo la nota affermazione che «esso non faceva maggioranza». L’affermazione dell’‘asse’ Camera dei Deputati – Governo comportò un ridimensionamento del ruolo della Corona e, di conseguenza, del Senato. A questo proposito, bisogna sottolineare che l’effettiva minore partecipazione della Camera Alta nel processo di parlamentarizzazione è una caratteristica tipica nella transizione dal regime costituzionale a quello parlamentare e accomuna l’Italia ad altri Paesi europei, tra cui, in particolare, la Francia.<sup>14</sup> Tuttavia, intorno a questo processo, il Senato – quando fu necessario – fece sentire la sua voce, come avvenne, per esempio, in due rilevanti circostanze.

La prima, nel 1851, allorché nacque una *querelle* tra la Camera Alta, che intendeva prender parte alla legge finanziaria, e quella rappresentativa, contraria a un allargamento di tale facoltà. In quella occasione, i senatori tennero un atteggiamento più che mai fermo, tanto che fu necessario l’intervento mediatore di Cavour per sanare il dissidio istituzionale. Si stabilì allora, una volta per tutte, la prassi legislativa – mantenuta in futuro – che permetteva al Senato di intervenire in materia di leggi finanziarie, purché non ne mutasse l’importo complessivo, limitandosi cioè a redistribuire diversamente la somma varata dalla Camera dei Deputati nella maniera che ritenesse più equa. Si trattò di un’attribuzione con un significato politico molto rilevante, che incideva notevolmente nei rapporti ‘di forza’ tra le due Camere.

La seconda volta in cui il Senato fece sentire la sua voce fu nel 1855-1856, durante la cosiddetta ‘questione Calabiana’, relativa ai rapporti politico-economici fra Stato e Chiesa. In tale occasione la presa di posizione dei senatori fu così convinta e decisa contro la legge varata dalla Camera dei Deputati che si dovette giungere ad un compromesso, per evitare che essi votassero contro la proposta governativa e la facessero cadere.

---

<sup>13</sup> Si trattava di una consuetudine risalente alla prima fase di insediamento delle istituzioni rappresentative, cioè degli antichi parlamenti medievali europei, nei quali, dapprima l’accesso, e successivamente l’assenso al bilancio reale, furono determinanti per la loro evoluzione politico-istituzionale da assemblee *de facto* in organismi *de iure* all’interno degli assetti territoriali di potere.

<sup>14</sup> Mi permetto di rinviare, a questo proposito, al volume M.S. Corciulo, *Le istituzioni parlamentari in Francia. Cento Giorni – Seconda Restaurazione (1815-1816)*, Napoli, 1996.

Ho voluto ricordare questi due episodi poiché mi sembra che essi attenuino notevolmente la cosiddetta ‘passività’ politico-istituzionale del Senato.

Anche la presunta minore autonomia di esso, legata alla considerazione che la scelta dei presidenti e dei vice-presidenti competeva al sovrano, e pertanto era sottratta all’Assemblea, si attenua poiché le diverse nomine furono sempre gradite alla stessa: mi riferisco a personaggi molto rilevanti, quali, per esempio, Gaspare Coller, Giuseppe Manno e Cesare Alfieri Di Sostegno.

Per quanto concerne poi un altro aspetto di debolezza istituzionale imputato al Senato – e cioè la scarsa partecipazione dei suoi membri ai lavori dell’Assemblea (si è sostenuto che costoro fossero raramente presenti, anche a causa della loro avanzata età) – essa viene inficiata da due considerazioni: la prima fa riferimento alla richiesta di una più limitata disponibilità temporale per i senatori rispetto ai deputati (con riferimento alla specifica durata dei lavori). La seconda tende a ‘giustificare’ il loro assenteismo, derivante essenzialmente dagli impegni istituzionali *in loco*, in particolare nei consigli provinciali e comunali, ove i senatori erano più numerosi dei deputati.<sup>15</sup> Queste esperienze di *governance* locale caratterizzarono la cultura giuridica dei senatori, contrariamente alla pratica forense più diffusa tra i deputati.

### 3. Strategia delle nomine dei Senatori (1848-1861)

L’individuazione del periodo e dei criteri di nomina è molto rilevante al fine di precisare le diverse strategie governative. La scelta dei senatori fu prevalentemente effettuata tra la nobiltà (176 su 264), divisa in aristocrazia di servizio (105) e aristocrazia indipendente (71). All’aristocrazia ‘di servizio’<sup>16</sup> (corrispondente a quella ‘di toga’) apparteneva, per esempio, Giuseppe Manno, magistrato e fedelissimo segretario del sovrano fin dai tempi dell’esilio in Sardegna della monarchia sabauda (1799-1814). Quella ‘indipendente’ corrispondeva invece alla nobiltà ‘di spada’. Ottantacinque furono i senatori provenienti dalla borghesia, divisa a sua volta in professionale, intellettuale, mercantile, finanziaria e imprenditoriale (queste ultime accomunate insieme) e, infine, possidente (classe 21), nella quale avvennero prevalentemente le scelte del Governo che, fin dal 1850, decideva autonomamente e con l’avallo solo formale del re. Durante il periodo del Senato Subalpino, ben 115 senatori provennero da essa con una prevalenza della nobiltà (93) sulla borghesia (22).

La scansione temporale di questo periodo può essere articolata in tre fasi.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Questo importante legame tra il territorio di origine e il centro è stato oggetto di interessanti considerazioni da Marco Meriggi, che ne evidenzia le positività socio-politiche, individuate nel contrappeso di un policentrismo provinciale di fronte ad un dichiarato centralismo statale; cfr. M. Meriggi, *La politica e le nuove istituzioni*, «Le Carte e la Storia», 1, 2001, pp. 23-32.

<sup>16</sup> Cfr. Grassi Orsini, *Uno sguardo sul Senato Subalpino*, in *Repertorio biografico*, pp. 1-124.

<sup>17</sup> Cfr. Grassi Orsini, *Uno sguardo sul Senato Subalpino*, pp. 1-124.

### 3.1. Prima fase, costituente (1848-1852)

Durante i governi Balbo e D'Azeglio nel Senato furono nominati un cospicuo numero di conservatori con lo scopo sia di ingraziarsi coloro che avevano collaborato, non opponendosi al sovrano, all'adozione dello Statuto; ma soprattutto – e questo è un punto che mi preme mettere in risalto – per costituire un freno nei confronti della Camera dei Deputati del 1848,<sup>18</sup> dove erano stati eletti molti ex-rivoluzionari che avevano partecipato ai moti del 1820 e 1821, che a Torino, come a Napoli, si erano ispirati alla democratica Costituzione di Cadice; questa, per il suo carattere istituzionalmente 'eversivo' – un'unica camera elettiva e una forte limitazione dei poteri reali –, fu vista con timore da tutti i governi europei, tanto che nel Regno delle Due Sicilie, dopo un breve periodo (luglio 1820-marzo 1821), venne abolita con l'invasione degli eserciti austriaci. Nel Regno Sabauda, ai tre mesi rivoluzionari (dal luglio al settembre 1821), fece seguito una serie di repressioni molto dure, che portarono alla condanna a morte di ben 11 fra professori universitari, magistrati e funzionari.<sup>19</sup>

È interessante notare che in questo primo esordio del Senato Subalpino l'«eredità» democratico-rivoluzionaria fu affidata – su 115 nominati – ai 37 scelti per meriti patriottici: avevano partecipato ai moti liberali degli anni 1820-1821, 1830-1831 e alle guerre d'indipendenza del 1848-1849 subendo spesso l'esilio.

### 3.2. Seconda fase, intermedia (1852-1859)

Cavour nominò senatori di tendenze moderate, nell'intento di consolidare il regime in senso liberale e progressista, fra i quali numerosi (14 su 29) con titoli patriottici. Si evidenzia qui, pertanto, un aspetto che merita di essere sottolineato: sembra evidente che la fiducia di Cavour, ai fini del consolidamento dei principi costituzionali, si orientasse sempre di più verso quegli uomini che condividevano i suoi ideali e che lottavano per l'affermazione degli stessi. Le caratteristiche 'patriottiche' cominciano da questi anni a divenire sempre più 'concorrenziali' rispetto ad altri titoli.

### 3.3. Terza fase, finale (1860-1861)

Risulta molto rilevante, per quest'ultimo periodo, conoscere attraverso quali esperienze politiche si era formato il ceto dirigente italiano, che entrò nel Parlamento del 1861. Cavour incrementò, significativamente, la percentuale di uomini con meriti patriottici; su 120 nominati, ben 91 furono coloro che avevano partecipato ai moti risorgimentali, con un'ampia prevalenza di senatori provenienti dalle nuove province annesse con i

<sup>18</sup> Cfr., tra gli altri, F. Bonini, *Costituzione e rappresentanza politica*, in D.M. Bruni (a cura di), *Libertà e modernizzazione. La cultura politica del liberalismo risorgimentale*, Milano, 2012, pp. 57-82.

<sup>19</sup> Nel regno delle Due Sicilie, Ferdinando di Borbone condannò a morte soltanto i due ufficiali, Morelli e Silvati, promotori *in primis* del moto costituzionale rivoluzionario, iniziato, come noto, a Nola, dal reggimento «Borbone cavalleria». Rinvio, per questo periodo, a M.S. Corciulo, *Una Rivoluzione per la Costituzione. Agli albori del Risorgimento meridionale (1820-21)*, Pescara, 2010<sup>2</sup>.

plebisciti che, specie nel 1861, rappresentavano la grande maggioranza dei nominati. Si trattava in particolare di nobili (62 contro 6 borghesi), appartenenti a famiglie di antica nobiltà, cioè indipendente. Questi nuovi senatori spesso avevano esercitato cariche e funzioni nei governi provvisori oppure nelle varie assemblee rappresentative del 1848, nei quali fu presente l'*élite* socio-politica italiana.

Quella di Cavour fu pertanto una strategia volta ad ottenere il consenso, dopo i plebisciti, da parte di quanti davano garanzie di essere 'politicamente' affidabili.<sup>20</sup> Nelle nomine immediatamente precedenti la proclamazione del Regno d'Italia, i senatori campani furono ben 16 e quelli siciliani 10, sui quali, ultimi, mi soffermerò brevemente.<sup>21</sup>

#### 4. Le nomine 'siciliane' di Cavour (gennaio-febbraio 1861)

Tra i senatori scelti in Sicilia,<sup>22</sup> ci si imbatte nei due omonimi Michele Amari, entrambi palermitani; il primo, professore universitario (nominato, il 20 gennaio 1861, per la classe 20, cioè per meriti scientifici), fu membro della Camera dei Comuni del Regno di Sicilia e, successivamente, ministro delle Finanze e dell'Istruzione negli anni 1848-49; e autore della famosa opera *Note alla storia costituzionale di Sicilia di Niccolò Palmieri* che, pubblicata nel 1846, «esercitò un influsso notevolissimo sulla pubblica opinione dell'isola».<sup>23</sup> Fu uno dei più noti studiosi del Regno delle Due Sicilie, al quale, peraltro, furono affidate, a partire dal 1848, numerose e rilevanti cariche politico-amministrative.

Il secondo, prefetto (nominato, il 7 febbraio 1861, per la classe 4, Ministri di Stato), tra i vari incarichi amministrativi, era stato Intendente di Messina, nel 1848, e Legato del Governo Dittatoriale di Garibaldi presso la corte sabauda. A causa di questi suoi trascorsi era stato esiliato a Genova.

Litterio De Gregorio, principe di Sant'Elia, di Messina (nominato, il 20 gennaio 1821, per la classe 21), era stato Gentiluomo di Camera del sovrano borbonico; aveva fondato l'Accademia Filarmonica di Messina; egli «tra i più cospicui personaggi del Regno [...] accrebbe con distinti meriti il lustro del casato [...] godeva meritatamente fama di liberale e specchio cittadino».<sup>24</sup> Prese parte alla Società Siciliana per la storia patria.

Il barone Guglielmo della Bruca, di Catania (nominato, il 20 gennaio 1861, per la classe 21), godeva «di alta stima [...] pel largo censo» che possedeva, di cui «faceva un uso generoso».<sup>25</sup>

<sup>20</sup> La strategia cavouriana ha molto in comune con quella dei napoleonidi durante il Decennio francese (1806-1815).

<sup>21</sup> La discrezionalità di scegliere le candidature *in loco* fu affidata dal Cavour al Farini e al Nigra, principe di Carignano. Cfr. M. Di Napoli, *La formazione della rappresentanza meridionale nel primo Parlamento unitario (1861): la designazione dei senatori*, «Clio», XXXII, 2, luglio-settembre 1996, pp. 479-487.

<sup>22</sup> Cfr. V. Pacifici, *I siciliani del primo Parlamento unitario*, in *La Sicilia nell'Unità d'Italia*, Acireale-Roma, 2011.

<sup>23</sup> Cfr. *Repertorio dei Senatori*, vol. I, p. 155.

<sup>24</sup> Cfr. *Repertorio dei Senatori*, vol. I, p. 380.

<sup>25</sup> *Repertorio dei Senatori*, vol. I, p. 386.

Ferdinando principe di Pandolfina, di Palermo (nominato, il 20 gennaio 1861, per la classe 21), fu capo di Stato maggiore della Guardia nazionale, durante la rivoluzione del 1848, nonché Pari del Parlamento di Sicilia dal 1848-49. Esiliato in Inghilterra, vi rappresentò 'il governo liberatore'. Anch'egli fu membro della Società Siciliana per la storia patria.

Il principe Nicolao di san Cataldo Galletti, di Palermo (nominato, il 20 gennaio 1861, per la classe 21), era stato gentiluomo di Camera del sovrano, e poi incaricato dal governo provvisorio, nel 1860, presso l'imperatore Napoleone III: «avverso alla signoria borbonica si adoperò a promuovere l'indipendenza e la libertà nazionale»;<sup>26</sup> prese parte anch'egli alla Società Siciliana per la storia patria.

Il marchese Benedetto Orazio di San Giuliano Paternò Castello, di Catania (nominato, il 20 gennaio 1861, per la classe 21), colonnello della Guardia Nazionale nel 1848 e, successivamente, maggiore generale nel 1860: «d'animo nobile e sinceramente liberale», si era sempre schierato contro i Borboni, fin dai moti del 1835, del '48 e del '60.<sup>27</sup>

Per il messinese Giuseppe Lella (nominato, il 20 gennaio 1861, per la classe 21), si trattava di un «onorato» e «sagace» banchiere che amministrava la succursale di Messina della Banca Nazionale del Regno d'Italia.

Anche Gabriello Torremuzza Lancellotto Castelli, di Palermo (nominato il 20 gennaio 1861 per la classe 21), era stato maggiore nella Guardia Nazionale di Palermo nel '48 e Pari nel Parlamento di Sicilia negli anni '48-49. Aveva votato la decadenza del Borbone, atto per il quale era stato esiliato a Torino e poi in Francia, dove molto contribuì alla causa italiana.

Romualdo Trigona, principe di Sant'Elia, di Palermo (nominato, il 20 gennaio 1861, per la classe 21), dopo essere stato Pari nel Parlamento di Sicilia, nel 1848-49, aveva presieduto, nel '48, il Governo provvisorio palermitano e partecipato alla Luogotenenza generale per le Province siciliane nel 1860. Protettore delle lettere e delle scienze, costruì a Palermo uno stabilimento tipografico; «fu schiettamente liberale, cortese, benefico».<sup>28</sup>

Dopo questo breve *excursus* sulle caratteristiche socio-politiche dei senatori siciliani, viene probabilmente intaccata la veridicità storica dei fatti narrati nelle note pagine del *Gattopardo* (rimanendo, ovviamente, intatto il suo valore letterario), quelle ove il cavaliere Chevalley cerca di ottenere l'assenso del principe di Salina ad accettare il lativoglio. Infatti, don Fabrizio non possedeva nessuno dei requisiti richiesti dal governo per accedere al Senato. Al di là di un'«attitudine dignitosa e liberale»,<sup>29</sup> mai si era impegnato in attività amministrative e/o politiche o culturali; né, d'altra parte, la sua fama di astronomo era così nota da poterlo includere nella categoria 4 (quella per meriti scientifici).

A tale proposito, è stato acutamente notato che per *Il Gattopardo* «si può parlare di un romanzo più fantastico che storico, persino allegorico, letterariamente densissimo,

<sup>26</sup> *Repertorio dei Senatori*, vol. I, p. 418.

<sup>27</sup> *Repertorio dei Senatori*, vol. I, p. 420.

<sup>28</sup> *Repertorio dei Senatori*, vol. II, p. 918.

<sup>29</sup> Cfr. la bella ricostruzione dell'episodio fatta da Meriggi, *La politica e le nuove istituzioni*.

che sta stretto in un'interpretazione tutta antirisorgimentale»,<sup>30</sup> cioè, in una lettura che fa del *Gattopardo* il manifesto antiunitario, aristocratico e 'sudista'.

La notorietà e il successo mondiali del volume hanno contribuito, non poco, a falsare il giudizio storico sull'esordio del nostro Risorgimento. L'apatica indifferenza del principe di Salina nei confronti dei coevi avvenimenti politici – che, a suo parere, fingendo di farlo, nulla avrebbero cambiato – non ha reso giustizia dei veri intenti cavouriani, i quali, grazie anche alla verifica prosopografica, si sono dimostrati di valenza opposta. Ma, soprattutto, Tomasi di Lampedusa ha contribuito molto a screditare la classe politica meridionale del neoregno, nelle cui fila, secondo lui, si sarebbe trovato particolarmente a suo agio un *parvenu* furbo e rapace quale Calogero Sedara, il quale – come abbiamo constatato – non aveva proprio nulla in comune con i senatori scelti realmente da Cavour e provenienti, tra l'altro, dall'alta nobiltà, come il principe di Salina!<sup>31</sup>

## 5. Considerazioni finali

In sostanza, nella fase iniziale del Regno, dopo le annessioni, l'opera di Cavour consistette non soltanto nel cercare l'adesione e il sostegno della popolazione delle province, ma di ricomporre quella classe politica che aveva partecipato ai trascorsi moti risorgimentali. L'obiettivo di Cavour fu infatti duplice: riunire in Senato gli stati maggiori delle rivoluzioni nazionali; promuovere attraverso la concessione del latilclavio l'adesione al nuovo regime di quella parte delle classi dirigenti, soprattutto meridionali, che non erano legate alla monarchia borbonica o se ne erano distaccate (spesso combattendo più o meno apertamente contro di essa); cercando in tal modo di fare del Senato uno dei principali laboratori della nuova classe politica dello Stato unitario.

I limiti e le future zone d'ombra di questo acuto disegno governativo evidenzieranno, nei decenni successivi, quanto la prematura morte di Cavour (6 giugno 1861) abbia nuociuto alle nuove istituzioni italiane; la sua scomparsa, infatti, contribuì sicuramente a scomporre quell'equilibrio politico-sociale-governativo che egli stava creando e per il quale aveva speso le sue migliori energie. Alla sua morte le diverse componenti del nuovo Regno poterono esprimere sovente – senza avere più un carismatico argine istituzionale – istanze violentemente contraddittorie e confuse, delle quali, purtroppo, permangono taluni strascichi anche ai nostri giorni.

In definitiva, il Senato, nella sua prima fase di insediamento, svolse un ruolo molto meno passivo e succube di quanto non si sia generalmente affermato. Esso si adeguò, per il bene delle istituzioni e del nuovo Stato, ad alcuni aspetti della costituzione materiale che ne permisero l'evoluzione da un regime costituzionale ad uno parlamentare. Si trattò quindi di un ruolo qualificabile non in termini di subita *deminutio* ma invece di consapevole accettazione del proprio *status*, all'interno di una non prevista evoluzione istituzionale.

<sup>30</sup> Cfr. S.S. Nigro, *Il principe fulvo*, Palermo, 2012.

<sup>31</sup> Per le province meridionali era fondamentale ottenere il consenso della nobiltà liberale al nuovo regime. Anche in ciò il Cavour si uniformò a quanto era avvenuto durante il Decennio francese.

In quest'ambito, il Senato, a mio avviso, ha svolto importanti funzioni di 'riflessione' e di 'consulenza' legislativo-politiche, sicuramente più rilevanti di quanto non si sia riconosciuto fino ad oggi. Esso ha costituito una difesa della legalità istituzionale, esercitando con correttezza e coerenza le funzioni attribuitegli dallo Statuto Albertino e successivamente adeguandosi con 'lealtà' alle trasformazioni politico-istituzionali richieste dal nuovo Stato unitario.



# Un tentativo costituzionale del governo borbonico in esilio alla vigilia della terza guerra d'indipendenza

Ivan Costanza, Università di Milano

Con le capitolazioni di Gaeta il 13 febbraio 1861 e di Civitella del Tronto il 20 marzo, il Regno delle due Sicilie cessava di esistere come stato. Tuttavia Francesco II di Borbone creò subito a Roma un governo provvisorio in esilio presieduto dal costituzionalista Pietro Calà Ulloa.<sup>1</sup> Gli obiettivi immediati di questo governo erano due: guidare le forze fedeli ai Borboni nella penisola contro il Regno d'Italia e ostacolarne il riconoscimento internazionale.<sup>2</sup>

Il governo era minato dai contrasti tra i conservatori, che ritenevano il collasso del regno una conseguenza dell'aver ceduto ai principi costituzionali, paladini di una restaurazione integrale e i liberali, di cui faceva parte lo stesso Ulloa. Sulla sua attività esiste una buona memorialistica di età coeva, che mostra tutte le divisioni interne tra le varie fazioni, ma si sofferma sui casi dei singoli personaggi, e poco sull'attività del governo. L'azione del governo di Palazzo Farnese<sup>3</sup> è stata oggetto di studi; in particolare è stata analizzata la sua azione diplomatica internazionale.

Nel meridione la riflessione sulle forme da dare al governo era stata molto attiva a partire dalla Repubblica partenopea del 1799, che aveva innestato gli esiti della Francia rivoluzionaria sul terreno preparato dall'illuminismo napoletano, frustrato dalla sua scarsa influenza reale sugli affari del regno. Dopo alterne vicende, nel 1805 i borboni furono confinati in Sicilia sotto la protezione inglese, mentre nel Napoletano si costituiva un regno napoleonico retto prima da Giuseppe Napoleone e poi da Gioacchino Murat. Sotto Murat il napoletano conobbe riforme profonde, tanto che l'ideale napoleonico della monarchia amministrativa vi trovò una delle sue più compiute realizzazioni, dando il nome a uno specifico orientamento politico in materia, il cosiddetto 'murattismo'.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Pietro Calà Ulloa (15/02/1801-21/05/1879). Resse il governo in esilio borbonico sino alla sua fine nel 1866. Dopo l'annessione di Roma all'Italia nel 1870 tornò a Napoli, rimanendo sempre fedele alla dinastia borbonica. Scrisse vari testi storici e amministrativi, prima e dopo la fine del regno borbonico, tra cui *L'unione e non l'unità d'Italia*, Roma, 1867, e *Un re in esilio: la corte di Francesco II a Roma dal 1861 al 1870: memorie e diario inediti pubblicati con introduzione e note di Gino Doria*, Bari, 1928.

<sup>2</sup> Un ampio resoconto sull'attività svolta sul piano diplomatico dal governo borbonico in esilio si trova in F. Leoni, *Il governo borbonico in esilio*, Napoli, 1984.

<sup>3</sup> Il governo borbonico si era insediato a Roma in questo Palazzo, tuttora esistente, il cui nome era diventato un suo sinonimo.

<sup>4</sup> Con questo termine si fa riferimento alla corrente d'opinione che guardava come esempio all'esperienza politica e amministrativa del regno d'età napoleonica subito dopo il 1815. Il termine tornò alla ribalta dopo il 1848 per indicare i fautori dell'erede di Murat, il principe, Napoleone Luciano Carlo Murat, dopo che l'evidente fallimento delle capacità di autoriforma della dinastia borbonica divenne palese. I suoi sostenitori sostenevano che il cambio dinastico avrebbe permesso il mantenimento del regno e la sua evoluzione, ponendosi in contrasto contemporaneamente con i legittimisti borbonici e i fautori dell'unità italiana. In materia si veda F. Bartocchini, *Il murattismo: speranze, timori e contrasti nella lotta per l'unità italiana*, Milano, 1959.

In Sicilia nel 1812 Ferdinando I di Borbone fu letteralmente costretto dai propri protettori inglesi a emanare una costituzione, atto che avrebbe condizionato i futuri rapporti dell'isola con la dinastia.

Con la caduta di Napoleone e poi di Murat la dinastia borbonica recupera Napoli che nel 1818 andava a costituire assieme alla Sicilia il Regno delle due Sicilie. La costituzione siciliana fu lasciata cadere nell'oblio, ma buona parte delle strutture amministrative ereditate da Murat fu mantenuta, grazie alla firma del trattato di Casalanza.<sup>5</sup> Questa decisione fece sì che lo stato borbonico potesse essere preso ad esempio di una Restaurazione moderata e aperta al rinnovamento,<sup>6</sup> ma le tensioni tra murattiani, costituzionalisti e reazionari incrinarono ben presto il sistema, provocando lo scoppio della rivoluzione del 1820. Da allora in poi lo stato borbonico mancò sistematicamente ogni appuntamento con la storia.

Nel 1821 Ferdinando I a Lubiana<sup>7</sup> rinnegò il moto costituzionale guidato da Guglielmo Pepe e la costituzione emanata sul modello di quella di Cadice,<sup>8</sup> Ferdinando II concedette una costituzione l'11 febbraio del 1848, costretto dall'ondata rivoluzionaria<sup>9</sup> che percorreva lo stato, in maniera non dissimile da quanto avrebbe fatto Carlo Alberto in Piemonte di lì a poco. Tuttavia mentre Vittorio Emanuele II manterrà lo statuto nonostante la sconfitta militare, il parlamento napoletano sarà sciolto appena il re ne avrà l'occasione per non essere più convocato.<sup>10</sup> Questo atto segna la fine della monar-

<sup>5</sup> Dopo l'esito disastroso della campagna di Russia Gioacchino Murat si allontanò da Napoleone, nel tentativo di mantenere il proprio regno, ma una volta constatato che le potenze antinapoleoniche erano orientate al ripristino dei Borboni a Napoli cercò di ribaltare la situazione con una disperata avventura militare. Dopo essere stato sconfitto a Tolentino non gli restò che firmare questo trattato il 20 maggio 1815, con il quale il suo esercito e i quadri dirigenti 'murattiani' furono inclusi nel restaurato regno borbonico. Prende il nome dalla villa in cui fu sottoscritto, nei pressi di Pastorano.

<sup>6</sup> Su questa felice interpretazione del periodo 1815-1820 non tutti concordano, e vi vedono l'origine di alcune tare che si riveleranno fatali per il regno del sud; cfr. A. Spagnoletti, *Storia del Regno delle due Sicilie*, Milano, 1997, p. 47: «Fu in quegli anni che si accentuarono le tendenze populistiche della dinastia che portarono alla ricerca di un demagogico consenso tra le classi più umili della popolazione, viste come puntello del trono, a tutto discapito di un più proficuo rapporto con gli strati della borghesia agraria e delle professioni; infine fu nel quinquennio che le finanze napoletane assunsero tratti che le avrebbero accompagnate fino al 1860 [...] aprì la strada a quella caratteristica finanza borbonica che poco prelevava e poco spendeva, limitando in questo modo il progresso stesso del paese al quale venivano a mancare gli investimenti e le spese produttive».

<sup>7</sup> Questo atto, oltre a procurargli l'accusa di tradimento, sollevò anche lo scetticismo delle grandi potenze sulle sue capacità politiche.

<sup>8</sup> M.S. Corciulo, *Una rivoluzione per la Costituzione (1820-21): agli albori del Risorgimento meridionale*, Pescara, 2009.

<sup>9</sup> Per un breve ragguaglio sulla situazione costituzionale italiana nei vari stati italiani durante il 1848-1849 si veda F. Livorsi (a cura di), *Libertà e Stato nel 1848-49: idee politiche e costituzionali*, Milano, 2001.

<sup>10</sup> Un lapidario giudizio sulla politica borbonica si trova in M. Rosa de Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'unità*, Torino, 1999, p. 259: «In realtà i regimi rappresentativi del 1820-21 e del 1848-1849 appaiono solo brevi parentesi senza durevoli conseguenze in un contesto politico di tipo assolutistico che negli ultimi anni andò progressivamente peggiorando a causa dell'accentuarsi degli atteggiamenti tirannici e paternalistici del re. Così, quel meccanismo amministrativo, che all'inizio della restaurazione era uno dei più razionali e funzionali d'Italia, finì per deteriorarsi contribuendo con la prepotenza, la corruzione e l'inefficienza dei suoi quadri, ormai privi della dignità e delle capacità tecniche della generazione murattiana, alla rovina del regno».

chia, perché quasi tutti i liberali l'abbandonarono e sposarono la tesi dell'Unità d'Italia.<sup>11</sup>

Francesco II, l'ultimo sovrano napoletano, dopo aver compiuto ogni errore diplomatico possibile nel corso del suo breve regno, ripristinò il regime costituzionale il 25 giugno 1860, dopo che Palermo e la Sicilia occidentale erano stati conquistati dalla spedizione dei mille, in un disperato tentativo di rinsaldare il regno, quando ormai anche la classe dirigente stava abbandonando la sua causa.

Con questi trascorsi e la perdurante divisione del governo in esilio tra liberali e reazionari, la riflessione sulla forma costituzionale da dare allo stato fu paralizzata, anche se la Costituzione del 1848, riesumata nel 1860 dopo lo sbarco di Garibaldi, non venne formalmente messa in discussione. Nel 1866 l'imminenza della terza guerra d'indipendenza spinse Palazzo Farnese ad abborracciare in extremis un progetto costituzionale, di cui è rimasta traccia in due lettere conservate nell'Archivio di Stato di Genova.

Il rinvenimento di questi documenti a Genova si deve al suo ruolo di snodo lungo le maggiori vie di comunicazione dell'epoca. Per questo motivo in città erano molte attive le società segrete ostili al nuovo stato unitario.<sup>12</sup>

Si tratta di una pagina poco nota del Risorgimento italiano successivo alla proclamazione del Regno d'Italia il 17 marzo 1861; la storiografia si è soffermata sulla repressione del brigantaggio filo-borbonico nel meridione, ma non sul fuoriuscitismo 'lealista' dopo il 1861 e sulle sue congreghe segrete in Italia. I sostenitori del ripristino del Regno delle due Sicilie erano la parte nettamente preponderante di questi gruppi, ma non mancavano fedeli dei ducati padani e sostenitori della sovranità pontificia.<sup>13</sup> I documenti dell'Archivio di Stato di Genova testimoniano la frenetica attività di prefettura e questura nel controllo dei gruppi della 'reazione' e anche degli esponenti del partito d'azione (mazziniani).<sup>14</sup>

Nel giugno del 1866 il governo in esilio inviò copie del progetto ai vari gruppi sparsi nella penisola per sentire le loro opinioni sulle scelte fatte ed eventualmente apportare dei cambiamenti in base alle loro osservazioni. Questo forse annunciava che la nuova Costituzione sarebbe stata sottoposta al voto di approvazione di un'assemblea costituente, a differenza di quella del 1848, che, come lo statuto albertino, era una carta ottriata.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Tra i pochi rimasti fedeli ai borboni vi furono Carlo Filangieri e Ulloa.

<sup>12</sup> Dai documenti genovesi emerge l'attività non solo di gruppi borbonici, ma anche di fedeli dei ducati di Modena e Piacenza e del Granducato di Toscana.

<sup>13</sup> Questo periodo non è stato molto studiato. Nuove informazioni in materia potranno forse venire da una tesi di dottorato in via di elaborazione da A. Facineroso, stando alla sua relazione letta al Seminario nazionale dottorandi di Catania, 26-28 maggio 2011, *Le dimore del tempo sospeso. L'esilio borbonico nel primo decennio dopo l'Unità*.

<sup>14</sup> I. Costanza, *L'esordio della prefettura genovese (1859-1866)*, «Storia Amministrazione Costituzione», 2010, pp. 153-178.

<sup>15</sup> Sia lo Statuto Albertino sia la Costituzione borbonica erano carte ottriate o elargite, nel senso che la loro emanazione andava considerata una benevola concessione del sovrano ai propri sudditi, e non erano quindi frutto di nessuna elaborazione o approvazione da parte di assemblee elettive. Il termine venne per la prima volta usato nella Carta Costituzionale francese del 1814, cui si richiamarono poi molte costituzioni successive. Al momento della sua promulgazione questa Costituzione voleva conciliare l'ideale monarchico con quelli più accettabili portati dalla rivoluzione francese e dal periodo napoleonico.

Le lettere inviate al prefetto di Genova con le informazioni sul progetto costituzionale borbonico risalgono al 19 e al 25 giugno 1866. La terza guerra d'indipendenza scoppiò il 16 giugno 1866 sul fronte tedesco e il 20 su quello italiano. La prima parte della circolare fu inviata correttamente il 20 giugno al Ministero degli interni a Firenze, e non è stato possibile recuperarne copia. La seconda parte, di cui il prefetto fu informato il venticinque, sembra non sia stata spedita; quantomeno la copia trovata nelle carte genovesi non ha l'aspetto di una minuta. È possibile che nel rapido rincorrersi degli eventi del conflitto sia stata messa da parte o dimenticata, perché il 24 giugno tutta l'attenzione dovette essere calamitata sugli effetti della sconfitta di Custoza.

Proprio in considerazione di un collasso militare italiano Ferdinando II fu probabilmente convinto da Ulloa a preparare una nuova Costituzione, per sancire la seconda rinascita del regno dopo quella del 1816, mentre nel frattempo venivano mobilitate le scarse forze operative rimaste a disposizione dopo l'annientamento dei briganti filoborbonici.<sup>16</sup>

L'esito del conflitto seppellì però le ultime speranze borboniche; nonostante Custoza e Lissa le vittorie prussiane furono quelle che contarono. Anche il fatto che la compagine statale italiana riuscisse a reggersi, nonostante la pessima condotta di guerra, fu una paradossale prova di forza che rese il suo auspicato crollo lontano.<sup>17</sup> I lavori in corso su una nuova Costituzione terminarono con la guerra e di lì a pochi mesi il governo in esilio si sciolse.

Le lettere riportano solo parte delle linee guida su cui si doveva basare la progettata Costituzione, e su questi pochi dati è difficile giudicare l'obiettivo finale del suo ignoto estensore; tuttavia è possibile fare un paragone tra i punti salienti delle lettere e i corrispondenti articoli della Costituzione borbonica del 1848, per cercare di intuire quali cambiamenti si volevano apportare.

La schematicità di molte affermazioni del progetto sconsiglia una loro interpretazione, ma alcune differenze emergono dal testo del 1848: 1) La responsabilità dei ministri per i propri atti è verso la 'Nazione'; questo potrebbe indicare che esiste una certa apertura nei confronti di un eventuale sviluppo verso una forma di governo parlamentare; 2) Il sovrano può emanare atti di Pubblica Sicurezza solo durante il periodo tra una convocazione delle Camere e in via provvisoria. Nel 1848 il controllo della polizia era rimasto al sovrano, cosa che aveva facilitato la reazione; 3) Sulla struttura e composizione del Parlamento il parere del governo in esilio sembra confuso; è ispirato a soluzioni che al bicameralismo francese previsto dalla carta ottriata del 1814 sovrappone reminiscenze dei medioevali tre stati. In particolare questa idea riguarda il 'Senato', in cui si prevede la presenza di nobili e religiosi in rappresentanza dei rispettivi ce-

<sup>16</sup> Secondo alcuni studiosi la rivolta palermitana del 16-22 settembre 1866 fu l'estremo colpo di coda operativo dei borbonici, anche se dalle comunicazioni coeve del Ministero degli Interni ai prefetti non risulta che la responsabilità vada addebitata ai mazziniani.

<sup>17</sup> Le sconfitte ebbero sull'opinione pubblica italiana un effetto notevole, senza provocare però un crollo morale come molti legittimisti si aspettavano. Le reazioni furono indirizzate contro i responsabili militari delle 'umiliazioni' inflitte alla nuova Nazione, in primo luogo all'ammiraglio Persano comandante la flotta italiana a Lissa e, in misura minore, al generale Alfonso La Marmora per la sconfitta di Custoza. Sulla conduzione e sugli effetti del conflitto si veda: M. Giovannini, G. Massobrio, *Custoza 1866: la via italiana alla sconfitta*, Milano, 2003; G. Scotti, *Lissa, 1866: la grande battaglia per l'Adriatico*, Trieste, 2004.

ti; è dibattuta la possibilità di inserirvi membri della borghesia. La Camera dei pari del 1848 prevedeva la presenza di alcuni nobili per diritto di nascita (art. 46), ma era formalmente aperta a tutti e non prevedeva nessuna rappresentanza specifica per la nobiltà. Un 'Senato' eletto per ordini era un passo indietro che non è facilmente spiegabile se non per ragioni politiche. Dato l'asilo offerto dal governo pontificio, avverso a ogni innovazione liberale e costituzionale,<sup>18</sup> si era pensato di addolcire le sue reazioni offrendo al clero una posizione che, rifacendosi agli ordinamenti tradizionali, gli permettesse di vigilare sulla cristianità dello Stato. Questo significava anche il mantenimento della confessione cattolica come unica religione ammessa nello stato, nello spirito dell'art. 3 della Costituzione del 1848: «L'unica religione dello Stato sarà sempre la cristiana cattolica apostolica romana, senza che possa mai essere permesso l'esercizio di alcun'altra religione»; 4) L'ammontare delle imposte sarebbe stato deciso dalla sola Camera elettiva (rappresentativa), mentre nel 1848 era previsto l'intervento di entrambe le camere; 5) La libertà di stampa sembra garantita in maniera molto più ampia che nel 1848, perché non si fa cenno ai numerosi limiti allora posti al suo esercizio, in particolare per quel che riguarda la religione.

Il giudizio di massima che si può trarre è che si trattasse di un progetto alquanto confuso, in cui convivevano l'adozione del modello liberale e una concezione della società ancora concepita per ordini medioevali. Tutto questo rafforza l'idea di una iniziativa dettata dall'imminenza della terza guerra d'indipendenza e dalla necessità di mostrarsi sia liberali che attaccati alla tradizione. Le proposizioni elencate sembrano tradire la volontà di accogliere pienamente il modello costituzionale liberale, probabilmente sotto lo stimolo di Ulloa, temperata però dalla necessità di non scontentare il proprio protettore politico. Questo scritto d'occasione, per quanto modesto, rappresenta il canto del cigno di ogni progettualità statale borbonica. Sciolto il governo provvisorio dopo la sconfitta austriaca, cessa ogni serio tentativo di elaborazione costituzionale, anche se molti nostalgici svilupperanno a un'ampia memorialistica, in prevalenza di stampo reazionario.

### Lettere e raffronto con gli articoli corrispondenti della Costituzione del 1848<sup>19</sup>

Questura di sicurezza Pubblica – Gabinetto n. 1820 – In ordine al partito borbonico  
– istruzioni sui suoi mezzi d'azione. Genova 19 giugno 1866

Al Prefetto della provincia di Genova

Da confidente, ben addentro nei maneggi del partito borbonico, essendosi ottenuto l'estratto di parte di una circolare che i capi comitato del partito stesso hanno di re-

<sup>18</sup> La posizione reativa della chiesa sulla società moderna era stata appena ribadita dalla pubblicazione del *Syllabus complectens praecipuos nostrae aetatis errores*, comunemente noto con l'acronimo di *Sillabo*, l'otto dicembre del 1864.

<sup>19</sup> Gli articoli della costituzione napoletana dell'11 febbraio 1848 sono tratti dal testo edito in A. Aquarone, M. D'Addio, G. Negri (a cura di), *Le Costituzioni italiane*, Milano, 1958.

Le lettere del Questore alla Prefettura provengono dall'Archivio di stato di Genova, fondo Ex Prefettura di Genova, Faldone 128.

Il testo della Costituzione del 1848 è stato scritto in corsivo per evitare confusioni con quello delle lettere.

cente diramato in Italia per disciplinare i reazionari onde pervenire alla restaurazione del regno di Francesco II, le quali istruzioni vanno corredate da elenco di persone invise al partito medesimo, e quindi designate per essere all'opportunità tolte di mezzo; lo scrivente crede dover suo rendere d'ogni cosa istruito il sig. prefetto della provincia e si riserva a continuare tali comunicazioni non appena sia fatto dal confidente il promesso seguito, per quel conto che stimerà conveniente.

Il questore Verga<sup>[20]</sup>

Sicurezza Pubblica – Ufficio di Questura – Genova addì 25 giugno 1866 – Gabinetto n. 1884

Facendo seguito il sottoscritto alla sua nota 19 corrente mese n. 1820 si pregia volgere qui compiegata al sg. Prefetto la continuazione annunciata della circolare portante discipline per la ricostituzione della monarchia borbonica nel Regno delle due Sicilie.

Il questore Verga

Seguito a precedente comunicazione ossia della circolare n. 195.

#### Testo contenuto nelle lettere

2° Il Re è pure conosciuto quale depositario del potere esecutivo in tutta la sua pienezza.

3° I ministri di stato sono responsabili verso la nazione del loro operato. La promulgazione delle leggi spetta ai rappresentanti della nazione sotto la clausola della sanzione Reale al consentimento della massima capitolare: la legge è fatta dal consorzio dei popoli, e dalla costituzione del Re.

4° Il re potrà far legge di polizia, di amministrazione durante lo spazio che si frappone tra una convocazione e l'altra successiva, ma esse saranno provvisorie, e la registrazione sarà libera.

5° Convocare, prorogare e sciogliere la rappresentanza nazionale spetta al Re. Appena però avrà egli sciolta una rappresentanza, dovrà senza indugio decretare una nuova convocazione.

#### Parti della Costituzione borbonica del 1848 trattanti i corrispettivi argomenti

*Art. 5. – Il potere esecutivo appartiene esclusivamente al Re.*

*Art. 71. – I ministri sono responsabili.*

*Art. 72. – Gli atti di ogni genere sottoscritti dal Re non hanno vigore se non contrassegnati da un ministro segretario di stato, il quale perciò solo se ne rende responsabile.*

*Art. 64. – Il Re convoca ogni anno in sessione ordinaria le camere legislative: ne' casi di urgenza le convoca in sessione straordinaria: ed a Lui è dato di prorogarle e di chiuderle.*

*Egli può anche sciogliere la camera dei deputati, ma convocandone un'altra per nuove elezioni fra lo spazio improrogabile di 3 mesi.*

<sup>20</sup> La firma è difficilmente intellegibile; il Calendario generale del Regno d'Italia del 1866 riporta che in quell'anno era questore di Genova con il titolo di 'questore reggente' Felice Verga, e sulla base di questa notizia è stata interpretata.

6° L'esistenza periodica della Rappresentanza nazionale è stabilita per la durata di anni tre.

7° / In via di questione / Rispetto al componimento delle rappresentanze nazionali sono diversi i pareri; epperò vorreste domandare per sessione il loro decisivo parere nel più breve spazio: 1° Alcuni si tengono alla separazione degli ordini. 2° Alcuni domandano l'unione dei primi ordini in una sola carriera. 3° Altri domandano che la rappresentanza della nobiltà sia in doppio numero di quella del clero. 4° Alcuni intendono che la prima Camera si chiami Camera della nobiltà, altri senato, altri Eccelsa Camera. Il governo sul particolare offre il suo parere portato da convinzioni e per dimostrazioni che provengono da altre nazioni rispetto alla suddivisione degli ordini della camera Eccelsa, e sarebbe che, invece di due soli ordini, la nobiltà ed il clero, vi entrasse anche il terzo in modo che l'orgoglio nazionale ne sarebbe soddisfatto, tornando in par tempo più confacente ai tempi.

8° / Come decisione / Ogni persona avente impiego, carica o facente parte degl'Impiegati regi non potrà essere deputato.

9° La inviolabilità della persona del Deputato è riconosciuta.

10° I diritti dei cittadini, la libertà, la proprietà sono comprese nella libertà della Nazione, nei principi riconosciuti.

11° 1) Concorreranno però due terzi di votanti perché le risoluzioni siano ritenute valide. 2) i [prestiti] essendo imposta indiretta, saranno assoggettati agli stessi principi, e per quella durata che verrà stabilita. 3) I corpi amministrativi saranno formati e stabiliti per ogni dipartimento.

*Art. 51. – La durata della camera dei deputati è di anni cinque. In conseguenza il mandato di cui si parla nell'articolo precedente spira col decorso di questo solo periodo di tempo.*

*Art. 44. – Il numero de' pari e' illimitato.*

*Art. 45. – Per esser pari si richiede aver la qualità di cittadino e l'età compiuta di trent'anni.*

*Art. 46. – I principi del sangue sono pari di diritto, e prendono posto immediatamente appresso il presidente. Essi possono entrare nella camera all'età di anni venticinque, ma non dare voto che all'età compiuta di trent'anni.*

*Art. 41. – I componenti delle due camere legislative sono inviolabili per le opinioni, ed i voti da essi profferiti nell'esercizio delle loro alte funzioni. Non possono essere arrestati per debiti durante il periodo della sessione legislativa ed in tutto il corso del mese che la precede o che la segue. Nei giudizi penali che s'intentassero contro di essi, non possono essere arrestati senza l'autorizzazione della camera a cui appartengono; salvo il caso di flagrante o quasi flagrante reato.*

Egli è all'appoggio di questi preliminari, sortiti dal primo nostro lavoro in concorso del Governo, che la fondamentale deve informarsi e basarsi.

Principi riconosciuti:

- 1° Il Governo del Regno delle due Sicilie continua ad essere monarchico. *Art. 1. – Il reame delle Due Sicilie verrà d'oggi innanzi retto da temperata monarchia ereditaria costituzionale sotto forme rappresentative.*
- 2° La persona del re è sacra e inviolabile. *Art. 63. – Il Re è il Capo Supremo dello Stato: la sua persona è sacra e inviolabile, e non soggetta ad alcuna specie di responsabilità.*
- 3° La sua corona è trasmissibile nei figli maschi. *Art. 69. – Alla morte del Re, se l'Erede della Corona è di età maggiore saranno da lui convocate le camere legislative fra lo spazio di un mese, per giurare alla di loro presenza di mantenere sempre integra ed inviolata la costituzione della monarchia. Se l'Erede della Corona è di età minore, e non trovi preventivamente provveduto dal Re in quanto alla reggenza ed alla tutela, allora le camere legislative saranno convocate fra dieci giorni dai ministri, sotto la loro speciale responsabilità per provvedervi. Ed in questo caso faranno parte della reggenza la Madre e Tutrice e due o più Principi della Famiglia Reale. Lo stesso verrà praticato, laddove il Re sventuratamente si trovi nella impossibilità di regnare per cagioni fisiche.*
- 4° Il re è depositario del potere esecutivo. *Art. 5. – Il potere esecutivo appartiene esclusivamente al Re.*
- 5° I ministri sono responsabili verso la nazione. *Art. 71. – I ministri sono responsabili.*  
*Art. 72. – Gli atti di ogni genere sottoscritti dal Re non hanno vigore se non contrassegnati da un ministro segretario di stato, il quale perciò solo se ne rende responsabile.*
- 6° Le leggi a promulgarsi porteranno la reale sanzione. *Art. 65. – Al Re si appartiene la sanzione delle leggi votate dalle due camere. Una legge a cui la sanzione reale sia negata non può richiamarsi ad esame nella sessione di quel medesimo anno.*
- 7° Spetta alla nazione fare le leggi che saranno dal Re sancite. *Art. 6. – L'iniziativa per la proposizione delle leggi si appartiene indistintamente al Re, ed a ciascuna delle due camere legislative.*

8° La nazione consente al prestito, all'imposta.

9° L'imposta deve stabilirsi sulle sessioni della Camera rappresentativa.

10° La proprietà è sacra.

11° La libertà individuale è sacra.

12° La libertà della stampa sarà indefinita.

Il Governo non può passare sotto silenzio le giuste osservazioni di taluni comitati rispetto alla libertà indefinita della stampa, come è pur giusta querela quella che muovono alcuni capi dipartimento circa la violazione delle lettere.

In quanto al primo capo, egli è ben certo che alla circostanza il Governo può chiedere una legge di modificazione alla stampa dalle camere rappresentative. Rispetto al secondo argomento, il governo è d'avviso di non farne articolo, o quistione, persuaso che, informati a veri principi costituzionali non potrebbe scendere a certi assunti che ricordano il dispotismo, quindi da rigettarsi ogni mozione siccome pregiudizievole.

*Art. 16. – Le imposizioni dirette si votano annualmente dalle camere legislative. Le imposizioni indirette possono avere la durata di più anni.*

*Art. 26. – La proprietà de' cittadini è inviolabile. Il pieno esercizio non può essere ristretto se non da una legge per ragione di pubblico interesse. Niuno può essere astretto a cederla, se non per cagione di utilità pubblica riconosciuta, e previa sempre la indennità corrispondente a norma delle leggi.*

*Art. 24. – La libertà individuale è garantita. Niuno può essere arrestato se non in forza di un atto emanato in conformità delle leggi dell'autorità competente, eccetto il caso di flagranza, o quasi flagranza. In caso di arresto per misura di prevenzione l'imputato dovrà consegnarsi all'autorità competente fra lo spazio improrogabile delle ventiquattro ore, e manifestarsi al medesimo i motivi del suo arresto.*

*Art. 29. – Il segreto delle lettere è inviolabile. La responsabilità degli agenti della posta, per la violazione del segreto delle lettere, sarà determinata da una legge.*

*Art. 30. – La stampa sarà libera, e solo soggetta ad una legge repressiva, da pubblicarsi per tutto ciò che può offendere la religione, la morale, l'ordine pubblico, il re, la famiglia, i sovrani esteri e le loro famiglie, non che l'onore e l'interesse dei particolari. Sulle stesse norme, a garantire preventivamente la moralità dei pubblici spettacoli, verrà emanata una legge apposita; e fino a che questa non sarà sanzionata, si osserveranno su tale oggetto i regolamenti in vigore. La stampa sarà soggetta a legge preventiva per le opere che riguardano materie di religione trattate ex professo.*

Rimetto l'estratto di circolare al ministero dell'Interno per quel caso che crederà di farne – 20 giugno 1866 n. 594.



# La federazione degli Stati italiani nei progetti dei rifugiati italiani in Francia dopo la Restaurazione

Valeria Ferrari, Università “La Sapienza” di Roma

[...] l'ordinamento di governo il quale meglio si confarebbe all'Italia, in accordo all'estesa sua forma, de' mari che l'accerchiano in grandissima parte, e de' monti che difendono, sarebbe quello degli Stati Uniti d'America, il quale certissimamente è il migliore che infino a qui sia stato recato ad effetto per reggere un grande Stato, ed il quale assai più che quello di una sola monarchia, o eziandio più che l'altro di più signorie confederate, atto sarebbe a collegare, senza confonderle interamente, le varie parti della nostra bellissima penisola, ed a rendere di ciò contentissimi gli abitator di quelle.<sup>1</sup>

Con queste parole l'esule Luigi Angeloni,<sup>2</sup> nel 1818, esprimeva la sua profonda ammirazione nei confronti del modello costituzionale americano,<sup>3</sup> contribuendo in modo considerevole a consacrare il mito presso gli ambienti dell'emigrazione politica italiana in Francia, in quell'epoca quanto mai stimolanti grazie alla presenza, soprattutto a Parigi, di alcune fra le più importanti figure del patriottismo italiano.<sup>4</sup>

L'Angeloni, antico 'giacobino', intimo amico di Filippo Buonarroti ed esponente di punta del settarismo democratico, aveva già avuto occasione di riflettere sui destini della penisola italiana nel suo primo scritto di carattere strettamente politico, pubblicato anch'esso a Parigi – ove l'esule frusinate risiedeva, in volontario esilio, fin dal 1800 –, alla fine del 1814 e intitolato *Sopra l'ordinamento che aver dovrebbero i governi*

---

<sup>1</sup> L. Angeloni, *Dell'Italia, uscente il settembre del 1818, ragionamenti IV*, 2 voll., Parigi, appresso l'autore, 1818, vol. II, p. 34.

<sup>2</sup> Già tribuno nella Repubblica romana del 1798, si recò in Francia alla caduta di quest'ultima divenendo membro della setta militare e antinapoleonica dei *philadelphes*, all'interno della quale svolse funzioni di rilievo. Sulla vita e il pensiero dell'Angeloni, cfr. R. De Felice, *Luigi Angeloni*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, 1961, vol. II, pp. 242-249; B. Di Sabantonio, *Luigi Angeloni tra liberalismo e democrazia*, «Rassegna Storica del Risorgimento», a. LXIV (1977), f. I, pp. 3-21; F. Della Peruta, *Luigi Angeloni. Nota introduttiva*, in F. Della Peruta (a cura di), *Democratici premazziniani, mazziniani e dissidenti*, Torino, 1979, pp. 3-21.

<sup>3</sup> Sull'influenza del modello costituzionale americano nel pensiero politico italiano dell'Ottocento, cfr. S. Mastellone, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America e gli uomini del Risorgimento (1820-1860)*, in *Italia e Stati Uniti nell'età del Risorgimento e della guerra civile. Atti del II Symposium di Studi Americani*, Firenze, 27-29 maggio 1966, Firenze, 1969, pp. 261-293; E. Morelli, *La Costituzione americana e i democratici italiani dell'Ottocento*, «Rassegna Storica del Risorgimento», a. LXXXVI (1989), f. IV, pp. 427-444; C. Ghisalberti, *Il sistema politico americano e il costituzionalismo italiano del Risorgimento*, «Clio», a. XXVIII (1992), n. 3, pp. 341-352; R. Camurri, *Il modello americano nel moderatismo italiano*, in F. Mazzanti Pepe (a cura di), *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle rivoluzioni all'età contemporanea. Atti del Convegno internazionale, Genova, 29-30 aprile 2004*, Genova, 2005, pp. 379-398; e L. Mannori, *Modelli di federalismo e suggestioni americane nel costituzionalismo risorgimentale*, in Mazzanti Pepe (a cura di), *Culture costituzionali a confronto*, pp. 337-378.

<sup>4</sup> Sull'argomento, cfr., fra gli altri, A. Galante Garrone, *L'emigrazione politica italiana del Risorgimento*, «Rassegna Storica del Risorgimento», a. XLI (1954), ff. II-III, pp. 223-242.

*d'Italia. Ragionamento.* Come rilevato da Della Peruta,<sup>5</sup> il contenuto dell'opuscolo dell'Angeloni deve essere necessariamente valutato tenendo conto sia del momento storico in cui esso venne alle luce, sia dello scopo immediato che l'autore si prefiggeva: indirizzato ai sovrani delle potenze europee che si accingevano a ridisegnare l'assetto geo-politico del vecchio continente dopo la caduta dell'Impero napoleonico, esso conteneva una proposta di organizzazione politico-istituzionale degli Stati italiani che, più che essere il fedele specchio dell'ideologia politica angeloniana – già da tempo chiaramente arroccata su posizioni democratiche e repubblicane –, era invece il frutto del suo pragmatico realismo politico, finalizzato a redigere «un programma minimo che avesse qualche probabilità, anche remota, di influire sugli orientamenti del congresso di Vienna».<sup>6</sup> Pertanto, ponendosi quale obiettivo prioritario la garanzia dell'indipendenza degli Stati italiani, l'Angeloni accoglieva l'idea di attuare una Restaurazione rispettosa del principio di legittimità, in base al quale sarebbero ritornate sui rispettivi troni tutte le vecchie dinastie. Ciò premesso, la sua originale proposta era quella di costituire, fra tutti gli Stati della penisola, un saldo vincolo federale, tale da metterla in grado di difendere la propria autonomia. Condizione essenziale del suo progetto era pertanto l'esclusione dell'Austria e della Francia da qualunque ingerenza politica sull'Italia e, al fine di limitare quanto più possibile l'influenza delle due potenze, egli proponeva da un lato il rafforzamento dei poteri del re di Sardegna e, dall'altro, l'ingrandimento territoriale del ducato di Modena fino a comprendere il Veneto e la Lombardia, in modo da creare un contrappeso dalla parte dei confini orientali. Gli Stati di tale federazione avrebbero dovuto essere retti da ordinamenti liberali e costituzionali posti sotto il controllo di una Dieta nazionale dotata di poteri decisionali in politica estera e della facoltà di esercitare un controllo sugli stessi sovrani, in modo da garantire la libertà dei cittadini. Già in questo suo primo scritto del '14, l'Angeloni, pur prospettando per gli Stati italiani un assetto di tipo monarchico-federale – considerato dall'esule un obiettivo di più facile realizzazione a breve termine –, non nascondeva, però, la sua personale preferenza per la forma di governo repubblicana, e, in particolare, per l'ordinamento repubblicano e federale americano che diverrà oggetto delle appassionate lodi dell'esule frusinate nei due volumi dell'opera *Dell'Italia*. Tale scritto esordiva con una dura requisitoria verso le decisioni assunte dalle potenze europee riunite a Vienna, le quali, oltre a non aver tenuto in alcun conto le legittime aspirazioni delle popolazioni, non erano peraltro riuscite a realizzare una politica di equilibrio. Quest'ultimo, a suo avviso, sarebbe stato garantito con ben maggiore efficacia da un'Italia lasciata immune dalle dominazioni straniere e tenuta «in stretta colleganza». L'Angeloni, dunque, riprendeva in questo scritto le sue tesi del '14, ma dichiarando in modo ben più esplicito di allora – benché egli continuasse a non escludere a priori la possibilità di conservare le monarchie esistenti – che la migliore forma di governo tra tutte quelle esistenti fosse quella degli Stati Uniti d'America, vale a dire un governo in cui le varie parti del Paese erano collegate federalmente, con organi legislativi propri esercitanti un controllo reciproco e vigilanti affinché l'esecutivo non eccedesse i limiti delle proprie competenze. Anche sotto-

---

<sup>5</sup> Della Peruta, *Luigi Angeloni*, p. 7.

<sup>6</sup> Della Peruta, *Luigi Angeloni*, p. 7.

ponendo a un'attenta comparazione i due grandi modelli liberal-costituzionali del tempo, quello inglese e quello americano, egli non esitava a confermare la sua predilezione verso la giovane democrazia americana che, garantendo una più equa distribuzione delle ricchezze, offriva un maggior livello di «democraticità» rispetto agli assetti politici del vecchio continente.

Le riflessioni dell'Angeloni ebbero una notevole diffusione nei circuiti dell'emigrazione politica italiana in Francia, soprattutto presso quegli ambienti cospirativi parigini di cui lo stesso Angeloni era un elemento di punta. Gli anni successivi, del resto, coincisero con il momento di massima fortuna del modello americano in Francia,<sup>7</sup> ove – soprattutto in seguito grazie al viaggio negli Stati Uniti compiuto dal Lafayette e alla nascita della «Revue Américaine» di Armand de Carrel – assumeva consistenza sempre più ampia presso l'opinione pubblica l'idea che l'esperienza americana rappresentasse il più fulgido esempio di una «rivoluzione riuscita», cioè di una compiuta realizzazione di quell'ordinamento democratico che invece, in Francia, si era rapidamente dissolto dando luogo al Terrore e alla dittatura militare. È ormai opinione consolidata<sup>8</sup> che la maggior parte degli esuli italiani in Francia legati agli ambienti del settarismo – tra cui Giocchino Prati,<sup>9</sup> solo per citare uno dei più noti e attivi fra costoro – fosse in quell'epoca schierata su posizioni federaliste, ritenendo che tale assetto fosse sia più facilmente realizzabile in quel particolare momento storico rispetto alla soluzione unitaria, sia più confacente alle caratteristiche storico-politiche italiane.

Un'opera contenente una nuova e originale proposta di soluzione monarchico-federale al problema italiano era stata pubblicata, nel 1821, ad opera di uno degli elementi più in vista dell'esulato italiano a Parigi, il calabrese Francesco Saverio Salfi<sup>10</sup> con il titolo *L'Italie au dix-neuvième siècle, ou de la nécessité d'accorder en Italie le pouvoir avec la liberté*. Nell'*Italie* il Salfi – intellettuale illuminista particolarmente impegnato, a Napoli, sul terreno della polemica anticuriale, celebre autore del teatro giacobino milanese durante il triennio repubblicano, membro, in seguito, del governo provvisorio della Repubblica napoletana del '99 e, infine, figura carismatica all'interno delle istituzioni culturali del napoleonico Regno d'Italia – esponeva un proprio progetto costituzionale, applicabile a tutti gli Stati italiani e garante del principio di legittimità, in virtù del quale si sarebbero conservate tutte le dinastie allora regnanti. In tal modo si sarebbero rispettati i principi cari alla Santa Alleanza senza rinunciare alla realizzazione

---

<sup>7</sup> Al riguardo, cfr. R. Rémond, *Les Etats-Unis devant l'opinion française (1815-1852)*, Paris, 1962.

<sup>8</sup> Cfr., in particolare, A. Saitta, *Filippo Buonarroti. Contributi alla storia della sua vita e del suo pensiero*, 2 voll., Roma, 1950; A. Galante Garrone, *Filippo Buonarroti e i rivoluzionari dell'Ottocento (1828-1837)*, nuova edizione ampliata, Torino, 1972 e, da ultimo, M. Isabella, *Risorgimento in esilio. L'internazionale liberale e l'età delle rivoluzioni*, Roma-Bari, 2011.

<sup>9</sup> Ancora nel 1830, così si esprimeva il Prati in una lettera indirizzata a Giacomo De Meester: «Parmi eziandio cosa assai prudentiale il non parlare per ora della forma di governo da darsi all'Italia, quantunque io sia intimamente convinto, che per unire le diverse parti nelle quali l'Italia è divisa, non vi ha altro mezzo che quello d'una repubblica federativa» (cfr. Galante Garrone, *Filippo Buonarroti*, p. 189).

<sup>10</sup> Su tale figura, cfr., fra gli altri, C. Nardi, *La vita e le opere di Francesco Saverio Salfi (1759-1832)*, Genova, 1925; R. Frojo (a cura di), *Salfi tra Napoli e Parigi. Carteggio 1792-1832*, Napoli, 1997; V. Ferrari, *Civilisation, laïcité, liberté. Francesco Saverio Salfi fra Illuminismo e Risorgimento*, Milano, 2009.

della «perfettibilità delle nazioni».<sup>11</sup> Sintetizzando il proprio progetto in 8 punti, il Salfi prevedeva l'attribuzione al sovrano del potere esecutivo, ma anche di una parte rilevante di quello legislativo. La rappresentanza nazionale, in numero proporzionale a quello dei cittadini e preposta alla redazione dei progetti di legge, avrebbe dovuto essere divisa in due camere, elettiva una e vitalizia – ma non ereditaria – l'altra.

Altri punti fermi del progetto salfiano erano il pieno riconoscimento dell'uguaglianza giuridica di tutti i cittadini; la libertà individuale; quella di pensiero e di stampa, e, condizioni essenziali di tale assetto costituzionale, l'indipendenza del potere giudiziario e il principio della responsabilità dei ministri.

Le caratteristiche di tale federazione erano puntualmente illustrate nel decimo capitolo dell'*Italie*, intitolato *Progetto di una costituzione federativa per gli Stati d'Italia*. Dopo aver ribadito il rispetto del principio di legittimità, il Salfi affermava la necessità di un vincolo federale assai stretto, al fine di garantire la difesa dell'indipendenza nazionale. Del tutto assente è, però, il mito americano tanto caro all'Angeloni: egli, infatti, sosteneva che il modello di federazione da cui trarre ispirazione per gli Stati italiani non fosse né quello elvetico, né quello olandese e nemmeno quello degli Stati Uniti d'America, bensì il sistema della federazione germanica. Inoltre, egli affermava la necessità di considerare il papa come un semplice principe secolare il quale, al pari dell'imperatore d'Austria, non poteva pretendere alcun privilegio derivante dalla sua alta carica. Altro elemento qualificante del progetto di federazione era la designazione di una città, situata al centro dell'Italia, ove inviare un rappresentante di ciascuno Stato e nella quale, almeno una volta all'anno, avrebbero dovuto riunirsi i principi stessi per tutelare gli interessi nazionali.

L'analisi salfiana volgeva infine il suo sguardo agli equilibri politici europei, al fine di comprendere quali fossero le condizioni più idonee a garantire un futuro di pace. Nella mente dell'esule, la confederazione degli Stati italiani poteva costituire il punto d'avvio di un ben più ampio disegno: la creazione di una confederazione degli Stati mediterranei che, coalizzatisi in virtù delle loro affinità storico-culturali, avrebbero potuto bilanciare la potenza militare degli Stati dell'Europa centro-settentrionale (in primo luogo, Austria e Gran Bretagna) realizzando in tal modo un maggiore e più duraturo equilibrio nel continente europeo.

In relazione alla genesi di questo scritto, ritengo che siano parzialmente valide le stesse considerazioni fatte in merito all'opuscolo angeloniano del '14: anche il contenuto di tale opera sembra infatti essere originato più che altro da un'esigenza di opportunità politica, giacché non sembra essere casuale il fatto che tale opera sia stata messa a punto, peraltro in forma anonima, nel momento in cui la sopravvivenza del regime costituzionale introdotto nel regno delle Due Sicilie nel luglio del 1820 era gravemente minacciata dall'azione diplomatica – che non tardò a divenire anche militare – delle potenze della Santa Alleanza riunite a Lubiana. Il Salfi, inoltre, sia precedentemente che successivamente la pubblicazione dell'*Italie*, ebbe modo di pronunciarsi in varie occasioni a favore di un ordinamento ben più avanzato sul piano democratico, non nascon-

<sup>11</sup> F.S. Salfi, *L'Italia nel diciannovesimo secolo e della necessità di accordare in Italia il potere con la libertà*, trad. it. di F. Canonico Scaglione, a cura di M. Del Gaudio, Cosenza, 1990, p. 69.

dendo peraltro una spiccata propensione verso la forma di Stato repubblicana.<sup>12</sup> Sia il Salfi che l'Angeloni, dunque, in momenti di grave congiuntura politica, seppero rinunciare all'intransigenza ideologica nella speranza di poter vedere realizzate talune imprescindibili priorità, quali l'indipendenza della penisola dalle influenze straniere e l'introduzione, negli Stati italiani, di un regime liberal-costituzionale. L'atteggiamento «possibilista» e incline alla mediazione che si celava dietro tale apparente svolta moderata costò peraltro al Salfi numerose critiche e aperte inimicizie negli ambienti dell'esulato, culminate con la definitiva «scomunica» del Mazzini che, nel 1831, giunse a esprimere la necessità di escludere l'esule cosentino dai piani cospirativi allora in atto essendo egli «la moderazione in persona».<sup>13</sup>

Nel corso degli anni Venti, comunque, l'ipotesi del modello federale quale possibile futuro assetto degli Stati italiani continuò a riscuotere numerosi consensi e altre proposte in tal senso emersero anche al di fuori del circuito dell'esulato italiano in Francia. Tra queste, degne di menzione furono quella del direttore dell'«Antologia», Gian Pietro Vieusseux, il quale, ricalcando il progetto salfiano, proponeva la creazione di una confederazione formata da nove Stati rappresentati da una Dieta formata da 75 membri scelti dai principi e presieduta dal papa, che avrebbe dovuto riunirsi a Roma una volta all'anno per decidere sulle questioni relative alla politica estera, all'esercito federale e ai bilanci;<sup>14</sup> quella elaborata nel 1822 a Londra dal calabrese Francesco Romeo in uno scritto dal titolo *Federative Constitution for Italy. Project for its Regeneration*, ove proponeva una confederazione di Stati costituzionali retti da un ordinamento modellato sull'esempio inglese<sup>15</sup> e, infine, quella contenuta nella Dichiarazione di principi della Vendita di carbonari italiani in Londra nel 1823, quasi certamente redatta dall'Angeloni che, espulso dalla Francia nei primi mesi dello stesso anno a causa della sua attività cospirativa, aveva trovato rifugio nella capitale britannica. Essa infatti conteneva la proposta di presentare agli esuli quale modello da cui trarre esempio non più la Francia e la Spagna, ma un altro Paese che aveva conquistato la propria indipendenza e si reggeva democraticamente: gli Stati Uniti d'America.

Degne di una più attenta analisi sono poi le riflessioni di un altro rifugiato italiano in Francia, l'esule piemontese del '21 Giovan Battista Marochetti,<sup>16</sup> il quale, in uno scritto del 1826 dal titolo *Le congrès bienfaisant* (ripubblicato in forma ampliata nel 1830 con il titolo *Indépendance de l'Italie*), riprendendo alcune considerazioni presenti nelle opere dell'Angeloni, cercava d'inquadrare il problema italiano in quello più generale dell'equilibrio politico europeo. Come l'esule frusinate, anche il Marochetti prendeva le mosse da una critica alle decisioni assunte nel Congresso di Vienna e affermava la necessità di provvedere con urgenza alla soluzione di taluni impellenti problemi. Tra questi, la necessità di affrettare la dissoluzione dell'Impero ottomano (impedendo, però,

<sup>12</sup> Peraltro, nel 1831, l'anziano esule, in qualità di presidente della *Giunta liberatrice italiana*, sarà il primo firmatario di un *Proclama al popolo italiano dalle Alpi all'Etna*, redatto da Filippo Buonarroti, d'ispirazione esplicitamente repubblicana e unitaria, (per il testo del *Proclama*, cfr. C. Spellanzon, *Storia del Risorgimento e dell'Unità d'Italia*, Milano, 1934, p. 365).

<sup>13</sup> Cfr. Ferrari, *Civilisation, laïcité, liberté*, p. 9.

<sup>14</sup> Cfr. G.P. Vieusseux, *Frammenti sull'Italia nel 1822, e progetto di Confederazione*, Firenze, 1848.

<sup>15</sup> Cfr., al riguardo, Mastellone, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, p. 266.

<sup>16</sup> Sul pensiero politico del Marochetti, cfr. Isabella, *Risorgimento in esilio*, pp. 237-243.

al tempo stesso, un eccessivo ingrandimento della Russia mediante lo spostamento del baricentro dell'impero asburgico verso est), dal cui crollo avrebbe dovuto sorgere un nuovo assetto europeo caratterizzato, tra l'altro, dall'assegnazione di Bulgaria, Serbia, Bosnia, Croazia, Albania settentrionale all'Austria che avrebbe a sua volta rinunciato al Lombardo-Veneto. Acquisita l'indipendenza, gli Stati italiani avrebbero dovuto dar vita a una federazione, poiché, sebbene l'ordinamento unitario fosse preferibile sul piano teorico, quello federale avrebbe goduto, a suo avviso, di una maggiore benevolenza da parte della diplomazia europea. Ritenendo che la costituzione di uno Stato libero fosse un obiettivo ben più rilevante rispetto al fatto che esso si chiamasse monarchia o repubblica, l'esule piemontese suggeriva un assetto federativo articolato in tre Stati (uno al nord, uno al centro e uno al sud), con un papato ridotto a esercitare il potere temporale solo su Roma e sul territorio circostante e con l'attribuzione di una funzione egemonica alla dinastia sabauda.

Suggerimenti federaliste erano contenute, inoltre, nei *Pensées et souvenirs historiques et contemporains*,<sup>17</sup> pubblicati a Parigi nel 1830 ad opera dell'esule siciliano Michele Palmieri di Micciché.<sup>18</sup> Convinto repubblicano e vicino agli ambienti più radicali dell'opposizione alla monarchia orleanista, il Palmieri riteneva che un assetto di tipo unitario non fosse adatto all'Italia, giacché egli giudicava impossibile che «popoli senza lumi, e che per secoli non avevano respirato che il veleno dell'assolutismo» potessero rapidamente e senza scosse percorrere l'enorme «spazio morale» esistente tra il dispotismo e la repubblica. Pertanto, egli auspicava la creazione di un sistema di repubbliche federate che, a suo avviso, rispetto alla soluzione unitaria, era in grado di far fronte con maggiore efficacia all'eventuale instabilità politico-istituzionale che avrebbe potuto verificarsi in seguito alla concessione della libertà a «popoli poveri e senza grande istruzione».<sup>19</sup>

Fino al 1830, dunque, l'ipotesi federalista era preponderante nell'ambito dell'esulato italiano, i cui più insigni esponenti – talvolta per radicate convinzioni personali, più spesso per ragioni di opportunità politica – la giudicavano senza dubbio preferibile all'opzione unitaria, vista dai più come un obiettivo utopistico e, non secondariamente, poco rispettoso delle profonde differenze storiche e culturali esistenti nella penisola italiana. Un cambiamento di rotta si ebbe però a cominciare dall'inizio degli anni Trenta e, in particolar modo, allorché la svolta moderata attuata dalla monarchia orleanista dopo la rivoluzione di luglio e il fallimento delle iniziative rivoluzionarie tentate in Italia negli anni seguenti determinarono il sorgere di una profonda e lacerante crisi all'interno delle varie correnti dell'esulato italiano. Tale processo fu di certo accelerato dal ritorno a Parigi – dopo trentacinque anni di assenza dalla capitale francese – di Filippo Buonarroti, che, nel 1831, affrontava apertamente la questione nei suoi *Riflessi sul governo federativo applicato all'Italia*.<sup>20</sup> L'ex rivoluzionario seguace del Babeuf, invitato dai

<sup>17</sup> M. Palmieri di Micciché, *Pensées et souvenirs historiques et contemporains, suivis d'un Essai sur la tragédie ancienne et moderne, et de quelques aperçus politiques*, Paris, 1830, 2 voll.

<sup>18</sup> Su tale scritto, cfr. Della Peruta, *La federazione nel dibattito politico risorgimentale*, p. 334.

<sup>19</sup> Palmieri di Micciché, *Pensées et souvenirs historiques et contemporains*, vol. II, p. 292.

<sup>20</sup> Il testo del saggio buonarrotiano è stato integralmente riprodotto nel volume di Saitta, *Filippo Buonarroti*, vol. II, pp. 193-197.

membri della Giunta liberatrice italiana a pronunciarsi sul problema della futura «costituzione libera da proporsi al popolo italiano allorché sarà fatto padrone di se stesso»,<sup>21</sup> esprimeva una vigorosa critica nei confronti del modello federale, giudicato del tutto incompatibile con l'obiettivo di realizzare un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, giacché in un assetto federale, a suo avviso, avrebbe potuto realizzarsi la contraddizione di una legislazione tendente, in alcuni degli Stati membri, a «fomentare il lusso, l'opulenza, le distinzioni, e la disuguaglianza»<sup>22</sup> e, in altri, ispirata ai principi dell'uguaglianza e della semplicità dei costumi. La forma di governo federale era dunque per sua stessa natura anti-democratica, e, pertanto, l'idea di una federazione degli Stati italiani non poteva essere stata progettata che da coloro («fazione nobile e signorile», la definisce il Buonarroti) che si adoperavano in ogni modo al fine di «sradicare dal cuore de' loro paesani ogni seme di affetto veramente popolare».<sup>23</sup>

In secondo luogo, la federazione sembrava essere un sistema politicamente debole nel caso di aggressione esterna. Ne era prova emblematica il caso della confederazione elvetica, ove, argomentava il Buonarroti, «mentre alcuni cantoni si mostrano nemici d'una potenza estera, altri a quella s'unirono o apertamente o per segreti maneggi, i quali purtroppo introducono nella nazione occulte gare ad una tacita corruttela».<sup>24</sup> Nemmeno l'esperienza degli Stati Uniti d'America poteva smentire tale assunto poiché essa era troppo differente dalla situazione politica italiana per poter essere presa a modello da imitare.

Non meno energica della critica al federalismo pronunciata dal Buonarroti fu quella elaborata poco dopo da Giuseppe Mazzini nel celebre articolo dal titolo *Dell'Unità italiana*, pubblicato nel 1833 sul sesto fascicolo della «Giovine Italia», il quale rappresenta la più articolata ed esaustiva confutazione del federalismo elaborata dal Mazzini giovane.<sup>25</sup> Come per il Buonarroti, anche per il patriota genovese il riferimento all'esempio americano utilizzato a sostegno della validità intrinseca della forma di governo federale rischiava di essere del tutto fuorviante: «chi tenta d'applicare l'esempio desunto dagli Stati Uniti» – sosteneva infatti il Mazzini –

viola ogni legge d'analogia, travede condizioni uniformi dove non sono, dimentica storia e topografia. A non guardar che alla carta dei due paesi, a paragonare una superficie di 1.570.000 miglia quadrate ad una di 95.000 al più, sorge natural l'inchiesta, qual relazione esista tra l'immensa estensione che comprende quasi un inter continente re dell'oceano, e la penisola mediterranea italiana.<sup>26</sup>

Ciò premesso, il fondatore della «Giovine Italia» passava ad analizzare il rapporto esistente tra libertà politica e federalismo. In astratto – egli affermava – «la libertà può

<sup>21</sup> Saitta, *Filippo Buonarroti*, vol. II, p. 193.

<sup>22</sup> Saitta, *Filippo Buonarroti*, vol. II, p. 195.

<sup>23</sup> Saitta, *Filippo Buonarroti*, vol. II, p. 195.

<sup>24</sup> Saitta, *Filippo Buonarroti*, vol. II, p. 196.

<sup>25</sup> Cfr. Mannori, *Modelli di federalismo e suggestioni americane*, p. 361.

<sup>26</sup> G. Mazzini, *La Giovine Italia*, a cura di M. Menghini, Milano-Roma-Napoli, 1925, citato da Mastellone, *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, p. 272. Sulle opinioni del Mazzini intorno alla politica americana, cfr., tra gli altri, E. Morelli, *Mazzini's Image of America*, in *Proceedings of the Ninth Conference of the Aiha*, Washington, 1978, pp. 39-46.

fondarsi in una federazione come in uno Stato unitario», ma, a suo avviso, in un assetto di tipo federalista sarebbe stata messa a repentaglio l'identità psicologica del popolo: solo l'unità politica poteva dar luogo ad uno Stato nazionale coeso ed omogeneo. Se, dunque, per il Buonarroti, il maggior rischio di una federazione consisteva soprattutto in una potenziale accentuazione delle differenze sociali ed economiche fra i cittadini, per il Mazzini l'incognita più insidiosa era invece rappresentata dal pluralismo istituzionale, che consacrava «l'aristocrazia di località, più tremenda assai dell'aristocrazia dell'oro e del sangue, perché dove queste si rivelano esose ed assurde, quella assume aspetto di spirito generalmente patrio», fomentando quelle «passioncelle abiette e meschine che brulicano nella Penisola, come vermi nel cadavere d'un generoso». <sup>27</sup>

La netta condanna dell'opzione federalista attuata agli inizi degli anni Trenta da Buonarroti e Mazzini ebbe – data la posizione di preminenza e autorevolezza dei due settari all'interno degli ambienti cospirativi – una notevole influenza sull'orientamento politico dei gruppi di esuli gravitanti intorno al variegato panorama settario francese, indirizzando il credo politico dei democratici italiani verso una piattaforma repubblicano-unitaria, da perseguire mediante lo strumento dell'insurrezione e della guerra partigiana per bande. <sup>28</sup> Ciò portò, di conseguenza, all'abbandono di quella linea riformista e gradualista che era stata adottata da molti patrioti di orientamento democratico e che vedeva nell'assetto federale la soluzione più realistica del problema italiano, la più consona al suo sviluppo storico e, non secondariamente, la più politicamente opportuna rispetto alla diffusa esigenza di superare il rigido centralismo, di ascendenza franco-napoleonica, che gli Stati italiani preunitari avevano conservato, nella quasi totalità dei casi, dopo la Restaurazione. <sup>29</sup> L'ideale federalista, in quegli anni, sembrò sopravvivere soltanto nell'ambito del pensiero politico moderato, soprattutto di matrice neo-guelfa. Il federalismo di stampo repubblicano e democratico rivivrà, però, nuovamente, dopo il fallimentare epilogo del biennio rivoluzionario 1848-'49, in seguito al ripensamento ideologico di molti patrioti nei riguardi degli obiettivi e dei metodi fino ad allora attuati nella lotta per l'indipendenza, i quali, oltre ad aver prodotto troppi martiri, avevano finito, paradossalmente, per beneficiare soprattutto l'espansionismo sabauda. <sup>30</sup> Tali critiche, com'è noto, vennero elaborate non soltanto nelle riflessioni politiche di Cattaneo e Ferrari – i due massimi epigoni del federalismo nell'Italia preunitaria – ma anche ad opera di numerosi esponenti di quella dissidenza mazziniana <sup>31</sup> che, negli anni successivi, andò ingrossando sempre più le sue fila. Sottoponendo a una serrata critica l'inter-

<sup>27</sup> Morelli, *Mazzini's Image of America*, p. 78.

<sup>28</sup> Non stupisce che il tramite tra Buonarroti e Mazzini sia stato il fuoriuscito piemontese Carlo Bianco di Saint-Jorioz, autore del trattato *Della guerra nazionale d'insurrezione per bande, applicata all'Italia*. Cfr. V. Parmentola, *Carlo Bianco, Giuseppe Mazzini e la teoria dell'insurrezione*, «Bollettino della Domus mazziniana», 1959, n. 2, pp. 5-40.

<sup>29</sup> Al riguardo, cfr. M. Meriggi, *Centralismo e federalismo in Italia. Le aspettative preunitarie*, in *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, a cura di O. Janz, P. Schiera, H. Siegrist, Bologna, 1997.

<sup>30</sup> Cfr. Mannori, *Modelli di federalismo e suggestioni americane*, p. 365.

<sup>31</sup> In proposito, cfr., tra gli altri, F. Della Peruta, *I democratici e la rivoluzione italiana. Dibattiti ideali e contrasti politici all'indomani del 1848*, Milano, 1958, e anche R. Cessi, *La crisi del mazzinianesimo dopo il crollo della Repubblica romana (1849)*, «Atti dell'Istituto veneto di scienze, lettere ed arti», t. CVIII (1949-1950), pp. 69-96.

---

pretazione mazziniana del binomio indipendenza-libertà – ove, nella strategia del setta-rio genovese, la prima aveva finito per assumere un'importanza di gran lunga maggiore rispetto alla seconda – l'immagine di un'Italia federale ritornava ad essere, per molti, la soluzione più consona ai fini della conquista di un'effettiva libertà politica per le popolazioni italiane.



## La politica sperimentale di Minghetti: a proposito di imposte

Raffaella Gherardi, Università di Bologna

«Il n'y a qu'une bonne politique, comme il n'y a qu'une bonne physique; c'est l'expérimentale»; questa citazione di De Maistre è inserita in nota da Marco Minghetti in una delle pagine conclusive del suo ultimo significativo scritto politico: *Il cittadino e lo Stato*<sup>1</sup> (1885). A partire dalla recensione dell'opera di Spencer su *L'individuo e lo Stato*, appena tradotta in italiano, Minghetti declina uno dei temi-chiave della sua riflessione politica (e specificamente quello della libertà del cittadino di fronte ai nuovi compiti che spettano allo Stato contemporaneo) secondo il suo credo metodologico di fondo: uno sperimentalismo capace di coniugare principi e dottrine alla luce di una disincantata analisi dei 'fatti'. Prendendo le distanze sia dalle utopie sovvertitrici dei socialisti che dal liberismo più oltranzista di coloro che si richiamano al postulato delle cosiddette «armonie economiche», Minghetti, pur tenendo fermo ai principi-cardine del liberalismo e della fiducia nel mercato e nella libera concorrenza, si propone di indagare da vicino il ruolo positivo che spetta oggi allo Stato in alcuni settori: per esempio in tema di servizi pubblici e relativamente alle più urgenti questioni che i paesi 'civili', Italia compresa, si trovano a dover affrontare. Fra queste la questione sociale diviene oggetto di particolare attenzione in una linea di ideale continuità con un altro organico intervento, di pochi anni precedente, dedicato a *La legislazione sociale*<sup>2</sup> (1882). Quest'ultimo scritto viene del resto specificamente richiamato da Minghetti ne *Il cittadino e lo Stato*,<sup>3</sup> anche nella terza e ultima parte, laddove egli si propone di trarre concrete indicazioni

---

<sup>1</sup> M. Minghetti, *Il cittadino e lo Stato*, in M. Minghetti, *Il cittadino e lo Stato e altri scritti*, a cura di R. Gherardi, Brescia, 2011, p. 76, nota 13. Si tratta di un articolo che Minghetti pubblica sulla «Nuova Antologia» un anno prima della sua morte. Benché non possa certo essere paragonato, quanto ad ampiezza, alle sue grandi opere politiche precedenti (*Della economia pubblica e delle sue attinenze colla morale e col diritto*, pubblicata nel 1859; *Stato e Chiesa*, pubblicata nel 1878 e *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, pubblicata nel 1881; tutti questi scritti sono editi in M. Minghetti, *Scritti politici*, a cura di R. Gherardi, Roma, 1986), questo scritto è molto importante perché tratta di uno dei temi-chiave della sua riflessione politica: quello del rapporto fra Stato e cittadino alla luce delle trasformazioni attuali del *Rechtsstaat*. Per la bibliografia di e su Minghetti (1818-1886) e sui lineamenti generali della sua figura come statista (fra i maggiori esponenti della Destra storica, più volte Ministro e due volte Presidente del Consiglio) e pensatore politico mi sia consentito rinviare alla voce *Minghetti, Marco* da me fatta per il *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 74, 2010, pp. 614-620.

<sup>2</sup> Anche questo scritto su *La legislazione sociale*, è pubblicato in Minghetti, *Il cittadino e lo Stato e altri scritti*, pp. 99-136.

<sup>3</sup> A questo scritto Minghetti dedica anche una nota specifica (la n. 10) poco prima della citazione di De Maistre. Cfr. Minghetti, *Il cittadino e lo Stato*, p. 73.

sul problema affrontato dal punto di vista della politica attuale (e il confronto fra il modello inglese e il modello tedesco di legislazione sociale è significativo in tal senso). Prima di procedere a delineare le diverse vie della odierna «ingerenza governativa» egli ribadisce la prospettiva generale della sua analisi:

Io credo che la determinazione dei limiti della libertà del cittadino e della ingerenza dello Stato non si possa fare *a priori*, ma che si debba esaminare ogni speciale questione, pesare e notare ogni circostanza, procedere insomma sperimentalmente. È questa la conseguenza naturale del principio che io posi sin dalle prime parole di questo scritto, cioè che il problema non si può sciogliere in modo assoluto, ma relativamente alle condizioni di tempo, di luogo, di civiltà di un popolo. Laonde sarebbe impossibile lo stabilire una massima che valga sempre e dovunque, o almeno essa sarebbe troppo generale e troppo remota dalle sue applicazioni pratiche.<sup>4</sup>

Convinto che la somma degli interessi dei singoli individui non corrisponda sempre necessariamente a quell'interesse generale che è compito dello Stato non perdere mai di vista, Minghetti specifica bene come il criterio della «necessità ed utilità pubblica» debba fare da costante pietra di paragone di ciò che in tempi e luoghi diversi attiene ai cittadini e alle loro associazioni o al pubblico:

Ben si può asserire che lo Stato non deve intervenire se non quando sia evidente che i privati cittadini, e le associazioni libere di essi non bastano a provvedere ad una necessità d'interesse generale; come pur può asserirsi che lo Stato non solo dee aver cura di non porre ostacoli all'iniziativa dei privati, e di non attenuarne l'efficacia, ma deve al contrario mirare ad accrescerla, cosicché la propria azione, giustificata ora dalla necessità ed utilità pubblica, possa col tempo e col progredire della civiltà scemare, e anche venire meno in quelle parti della vita civile, alle quali basti il valore dei cittadini singoli, o delle loro associazioni.

Del resto anche nelle sue grandi opere politiche, egli aveva costantemente tenuto fede ai principi appena messi in evidenza, sia che si trattasse di esaminare i compiti della economia e delle sue «attinenze colla morale e col diritto», sia i rapporti fra Stato e Chiesa, sia le indebite «ingerenze» dei partiti politici nella giustizia e nell'amministrazione. Anche per le problematiche appena richiamate Minghetti aveva poi fatto riferimento non solo al dibattito italiano e internazionale dal punto di vista teorico, ma aveva preso in esame e posto a confronto i diversi modelli politici vigenti nei più importanti paesi occidentali relativamente alle diverse questioni in campo. La necessità di declinare il tema dei rapporti fra il cittadino e lo Stato alla luce «di un esame particolareggiato dei fatti e delle circostanze nelle quali trovansi al nostro tempo le nazioni civili d'Europa» viene posta in risalto da Minghetti, al fine di poterne poi concludere «in quali parti e come la ingerenza dello Stato oggidi sia possibile e desiderabile». Egli sottolinea:

<sup>4</sup> Minghetti, *Il cittadino e lo Stato*, pp. 72, 73.

Ma è chiaro che una simigliante trattazione oltrepasserebbe di gran lunga i termini di questo saggio, ed anzi non le basterebbe un libro. Però mi contenterò di citare brevemente alcuni esempi principali, come tessera che indichi il mio modo di giudicare la questione anche nella sua parte pratica e positiva.

Se in nota, a conclusione del brano appena riportato, Minghetti cita la sua conferenza su *La legislazione sociale*, in perfetta sintonia con le dettagliate considerazioni che ne *Il cittadino e lo Stato* verranno svolte su tale tema (sia in relazione all'Italia sia ad altri paesi europei), vale la pena richiamare la priorità che egli innanzitutto indica come meritevole di essere immediatamente trattata; si tratta infatti del problema della imposizione fiscale, ritenuto fondamentale e in tema di redistribuzione delle ricchezze e nelle sue implicazioni generali:

E comincerò dall'imposta; parendomi che nel modo di assettarla, lo Stato eserciti una influenza notevole sulla distribuzione della ricchezza. Là dove talune fonti di ricchezza non sono colpite da imposte, ed altre lo sono esorbitantemente; dove l'imposta, ancorché colpisca tutti gli abbienti, è sperequata, ivi la disuguaglianza prodotta artificialmente dallo Stato apparisce manifestamente ingiusta. Inoltre una parte delle imposte colpisce gli averi, una parte i consumi che non corrispondono in tutto ad una ricchezza, ma piuttosto ad un bisogno. Se non che tale e tanta è la difficoltà di congegnare una struttura di prese, onde ciaschedun cittadino dia allo Stato in ragione delle sue facoltà, che non si può sperar di conseguirlo in modo perfetto, ma solo approssimativamente; e ciò mediante la varietà e complicazione dei balzelli.<sup>5</sup>

Ora se è vero che come esponente di primo piano del pensiero politico liberale italiano Minghetti non dedica opere di grande rilievo teorico al tema delle finanze e delle imposte,<sup>6</sup> occorre considerare che nella sua veste di uomo politico egli aveva costantemente richiamato l'attenzione sulla centralità della «questione finanziaria», particolarmente in Italia, una volta portato a termine il processo di unificazione nazionale. Nella duplice veste di Presidente del Consiglio e Ministro delle Finanze egli poté dare l'annuncio del raggiungimento del pareggio nel bilancio, pochi giorni prima della cosiddetta «rivoluzione parlamentare» del marzo 1876 che portò la Sinistra al potere. Anche successivamente, quando in Italia gli sembra venuto meno «il pericolo dell'odioso disavanzo» e completato «il periodo del risorgimento finanziario, duro, angoscioso, ma non senza gloria presso le generazioni future»,<sup>7</sup> Minghetti non si stancherà mai di sottolineare

---

<sup>5</sup> *Il cittadino e lo Stato*, pp. 73-74.

<sup>6</sup> Alcuni suoi scritti in proposito sono tuttavia degni di nota. Cfr. in tal senso M. Minghetti, *Saggio di provvedimenti di Finanza*, Firenze, 1866; M. Minghetti, *Dell'ordinamento delle imposte dirette in Italia*; quest'ultimo scritto, originariamente pubblicato in tre fascicoli successivi dalla «Nuova Antologia», fra 1869 e 1870, venne poi riedito dallo stesso Minghetti negli *Opuscoli letterari ed economici*, Firenze, 1872, pp. 329-450.

<sup>7</sup> Cfr. M. Minghetti, *La legislazione sociale*, in *Il cittadino e lo Stato e altri scritti*, pp. 133-134. Sull'attenzione da parte di Minghetti e di larga parte del liberalismo italiano postunitario per i problemi

l'imprevedibilità, per l'Italia come per ogni Paese civile, di un solido assetto finanziario, garanzia-prima di un pacifico progresso economico e sociale, dato che «attraverso alle sdruscite finanze passano le rivoluzioni luride e sanguinose».

Tornando a *Il cittadino e lo Stato* e specificamente al tema delle imposte, ritenuto da Minghetti prioritario rispetto alla questione in oggetto «anche nella sua parte pratica e positiva», vale la pena sottolineare come anche a tale proposito ribadisca quella che è la sua convinzione metodologica generale: l'impossibilità, dal mero punto di vista della teoria, delle dottrine o sia pur anche della scienza, di trovare una univoca ricetta, utile alla risoluzione conclusiva dei molteplici problemi in campo. Così l'obiettivo di far sì che il «cittadino dia allo Stato in ragione delle sue facoltà» non potrà mai essere conseguito perfettamente ma solo per approssimazione, a partire dalla concreta varietà e complicazione «dei balzelli». Minghetti tiene innanzitutto a sgombrare il campo da una male intesa idea di semplificazione, destinata a non reggere alla prova dei fatti, e specifica quanto segue:

Quello che a prima giunta si presenta alle menti anche più volgari come equo e sufficiente, cioè un'imposta unica sull'entrata di ciascheduno, alla prova fallisce. Però sono ammessi come canoni presso le nazioni civili che le imposte dirette debbano colpire ogni maniera di rendita, o venga dalla terra, o dal capitale, o dall'arte, o dall'industria, o dal lavoro, e debbano colpirla proporzionalmente; e che le imposte indirette o i dazii debbano colpire il meno possibile le derrate necessarie a mantenere la vita e di uso più comune, alquanto maggiormente le derrate utili, che arguiscono un tenor di vita agiato, in massimo grado quelle che gli Inglesi chiamano voluttuose, cioè quelle che noi cerchiamo a diletto, e che servono non a mantenere, ma ad abbellire la vita.<sup>8</sup>

L'esempio delle «nazioni civili» viene dunque invocato, così come in tema di legislazione sociale, anche per quanto riguarda le imposte dirette (e l'opzione per la proporzionale) e indirette e i criteri di fondo cui queste ultime debbono ispirarsi. Ma a questo punto Minghetti si ritrova di fronte ad uno dei cavalli di battaglia della «scuola socialista» e nella fattispecie la proposta, da parte di quest'ultima, di un'imposta progressiva. Ancora una volta, secondo il metodo che gli è proprio, egli non la respinge tanto sulla base del principio che ne sta alla base (anche se nello scritto e in tutta la sua opera egli combatte l'idea di un astratto egualitarismo e dello Stato come potente *Deus ex machina* che si proponga di perseguire tale obiettivo), quanto per gli effetti concreti che essa

---

finanziari, anche in considerazione dell'interesse per le nuove scienze politiche e per la scienza delle finanze in particolare cfr. R. Gherardi, *L'Italia del «risorgimento finanziario» tra scienza, dottrine e costituzione*, in L. Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, 2011, pp. 129-150. Che Minghetti fosse profondamente interessato a studi a carattere finanziario è testimoniato anche dai suoi manoscritti, conservati presso la Biblioteca Comunale dell'Archiginnasio di Bologna (Bcab). Il cartone n. 102, per esempio porta il titolo *Studi finanziari* e raccoglie appunti e studi sulle finanze e per una storia della finanza italiana (cfr. Bcab, *Mss. Minghetti*, n. 102, *Studi finanziari*).

produce (o meglio: non produce in positivo dal punto di vista finanziario ed economico generale):

Però sulle tasse dirette la scuola socialista invoca una maggiore ingerenza dello Stato, a fine di eguaglianza, e vorrebbe che la tassa fosse progressiva, cioè si ragguagliasse non già alla entità dei beni colpiti, ma alla ricchezza di chi li possiede, crescendo l'aliquota d'imposta secondo la scala delle ricchezze medesima. Havvi a prima giunta, e dentro limiti temperati, qualcosa di equo in questa proposta. Ma forti e varie ragioni vi si contrappongono. In primo luogo la imposta fondiaria, essendo compenso della protezione e difesa sociale dei beni, li colpisce in sé stessi, in quanto producono un reddito, non già per la qualità di essere riuniti o divisi, né per la forma dell'aggruppamento o dell'appartenenza loro, per guisa che la progressione sarebbe essenzialmente contraria alla sua natura. In secondo luogo i redditi opulenti, quelli sui quali si vorrebbe far pesare il massimo tributo, sono scarsissimi e non rappresentano che una minima parte del patrimonio sociale, onde l'effetto delle tasse progressive è finanziariamente di poco valore, o nullo. In terzo luogo se la tassa si reca ad un grado un po' elevato, riesce a spegnere lo stimolo dell'attività personale, e inaridisce nelle sue fonti il risparmio, e l'accumularsi dei capitali che fecondano la produzione, sicché è contraria al progresso e al miglioramento economico della nazione.<sup>9</sup>

Disposto a riconoscere, «a prima giunta», un certo grado di equità alla imposta progressiva, a patto che la si applichi «dentro limiti temperati», Minghetti, pur dopo aver preso in esame le ragioni che ne sconsigliano l'applicazione dal punto di vista degli effetti pratici, porta ancora una volta alla ribalta il criterio della «esperienza», non perdendo mai di vista l'Italia. Così se da una parte egli si fa forte (a seguito del richiamo alla esperienza quale «vera e sola maestra») della citazione in nota della frase di De Maistre, da me richiamata in apertura, dall'altra ricorre all'esempio specifico degli Stati Uniti e della Svizzera; si tratta infatti di mostrare le misure improntate a moderazione attraverso le quali la imposta progressiva è stata effettivamente applicata nell'ambito dei paesi 'civili' e porre al tempo stesso in rilievo i timori che vi ha generato:

Piuttosto se vogliamo prendere la esperienza a guida, ed è la vera e sola maestra, giova volger gli occhi alla Repubblica americana ed alla Svizzera. Imperocché taluni Stati nella prima, e parecchi cantoni nella seconda hanno stanziato la imposta progressiva. Quivi nondimeno essa è mite, e tale qualità le toglie molto di sua asprezza e dei suoi tristi effetti, imperocché partendosi dall'1 o dal 2 per cento va progredendo sino al 7 o all'8 sulle maggiori fortune; in nessun luogo oltrepassa il dieci per cento, sicché a noi che abbiamo sulla ricchezza mobile il 13.20 per cento apparrebbe anche per i più colpiti un beneficio. E nondimeno nella Svizzera stessa un forte ti-

---

<sup>8</sup> *Il cittadino e lo Stato*, p. 74.

<sup>9</sup> *Il cittadino e lo Stato*, pp. 74-75. A proposito dello scarso numero di «redditi opulenti» in Italia, Minghetti specifica in nota: «I contributi privati per ricchezza mobile in Italia, che oltrepassano il reddito annuo di lire 3000, rappresentano poco più di tre ogni mille contribuenti per detta tassa».

more eccitato da taluni esempi s'è diffuso, che le industrie più fiorenti, per ciò solo si trasferissero a quei cantoni dove la tassa non era progressiva. E codesto timore, generato dagli interessi economici, ha siffattamente reagito contro la tendenza democratica livellatrice, che in quegli stessi luoghi dove la tassa è conservata, si stempera nell'applicazione e riesce quasi inefficace.<sup>10</sup>

Prima delle considerazioni specifiche sul tema delle imposte dirette (e all'interno di queste dell'imposta progressiva) e indirette, svolte nella terza e ultima parte del suo scritto, Minghetti, già nella seconda parte dello stesso, aveva affrontato, in via generale, la «questione dell'imposta». Prima di passare dettagliatamente in rassegna le tesi sostenute, per quanto concerne «l'azione del cittadino e l'ingerenza dello Stato», da «economisti ortodossi» (artefici del «lasciar fare, lasciar passare»), socialisti (che contrappongono alle «armonie economiche le antinomie») e seguaci della «scuola che s'intitola positiva», in apertura del secondo capitolo, egli sottolinea i compiti fondamentali che spettano allo Stato di diritto, e che giustificano, agli occhi del cittadino, il fatto che lo Stato stesso debba ricorrere alle imposte per potere effettivamente ottemperare a essi:

Nessuno dubita che allo Stato si appartenga la dichiarazione e la tutela dei diritti dei cittadini. In questo tutte le scuole si accordano; quindi allo Stato attribuiscono la giustizia civile e penale, la difesa esterna ed interna dell'ordine, l'esercito, la marina, la diplomazia; e come conseguenza di tutto ciò la facoltà di levare una parte dei suoi averi a titolo d'imposta.<sup>11</sup>

Ma di fronte alle nuove funzioni degli Stati contemporanei che, ai fini dello «svolgimento della vita civile», rendono necessaria una «spesa comune»,<sup>12</sup> Minghetti mette bene in evidenza come il prelievo fiscale sia destinato a crescere; si tratta infatti di sostenere i costi dell'intervento, da parte degli stessi Stati, nelle sfere della sanità e dell'istruzione, di «istituti di previdenza» e sul terreno della legislazione sociale in senso lato:

Innanzitutto giova fermamente ammettere che in tutte queste categorie di uffici, lo Stato si propone un fine che trapassa la tutela del diritto; ed è quello di aiutare e sollevare i poveri di avere o di spirito, dirimpetto a quelli che dell'uno e dell'altro sono

<sup>10</sup> *Il cittadino e lo Stato*, pp. 76-77.

<sup>11</sup> *Il cittadino e lo Stato*, p. 47.

<sup>12</sup> Scrive Minghetti: «Allo svolgimento della vita civile si oppongono forti ostacoli dalla natura; né questi possono sempre dai cittadini singoli o anche dalle associazioni loro essere superati; ed allora, se non da tutti, certamente dai più si concede che lo Stato possa rimuovere tali ostacoli a beneficio e spesa comune. Da ciò vengono i lavori pubblici, come porti, strade, risanamento di luoghi paludosi e via dicendo. Similmente, allo svolgimento della vita civile occorrono certe notizie, che nessun altro che lo Stato può fornire, sì per l'autorità che possiede di richiedere dette notizie, sì perché essendo centro della società, esso solo può da ogni parte di essa raccoglierte e compararle. Nessun privato e nessuna associazione libera potrebbe riunire e pubblicare tutti quei dati di statistica meteorologica, sanitaria, commerciale, finanziaria, civile, onde ogni cittadino si trova quotidianamente, e dai quali trae indirizzo o consiglio alle sue opere per fine di utilità» (*Il cittadino e lo Stato*, p. 49).

abbondevoli; e giova chiarire che lo Stato non avendo una ricchezza sua propria si serve di mezzi prelevati mediante l'imposta dai cittadini contribuenti. Adunque il compito suo in tutti questi punti potrebbe definirsi così: un conato (nei limiti del giusto e del possibile) verso la eguaglianza dei cittadini per due modi, cioè positivamente e negativamente: positivamente, sollevando e aiutando i bisognosi, negativamente, scemando i profitti dei facoltosi col togliere loro mercé l'imposta una parte dei beni onde abbondano, per provvedere ai fini sopra indicati.<sup>13</sup>

Più avanti Minghetti ribadirà le critiche dei liberisti ortodossi, secondo i quali (tenuto conto che lo Stato «nei tempi moderni non ha più un patrimonio, come aveva nel medio evo» e che tutto il tesoro «oggi si raccoglie dai contribuenti, cioè a dire è composto del risparmio dei singoli cittadini»), quando lo Stato «esce dalla sfera del diritto per esercitare altre funzioni, usurpa all'uno per dare all'altro; il che è contrario a giustizia».<sup>14</sup> Il ragionamento che essi fanno a proposito dei danni che i contribuenti ricevono dall'interventismo statale è infatti il seguente:

Che se si tratti di imprese industriali o anche di lavori pubblici, giova notare che se vi fosse remunerazione dei capitali impiegati, non mancherebbero di affluirvi quelli dei privati, come in moltissimi casi si vede. Se adunque lo Stato assume esso l'impresa, o piglia a far quei lavori, ciò significa che non vi è remunerazione adeguata del capitale, ossia che, al saggio comune dell'interesse, vi è perdita. Or chi soggiace a tal perdita? Sono quei cittadini, dai quali lo Stato piglia sotto forma d'imposta una parte del loro avere. E ben si può supporre che essi l'avrebbero impiegato produttivamente, cosicché, oltre la ingiustizia, vi ha anche una diminuzione della pubblica ricchezza, un danno per la società!<sup>15</sup>

Minghetti rivendica con orgoglio di aver risposto, nel suo scritto, alle «dottrine sistematiche degli economisti e dei positivisti», tendenti a escludere in via aprioristica ogni forma di «ingerenza governativa»; alla stessa stregua egli giudicherà delle obiezioni appena richiamate in tema di imposte. Gli argomenti addotti non gli sembrano infatti «validi abbastanza per negare ogni ingerenza dello Stato all'infuori della tutela del diritto». L'uso critico dell'espressione «dottrine sistematiche», come sinonimo di teorie generali e generalizzanti, bisognose di essere attentamente misurate con il criterio della «esperienza», è già di per sé significativo. Così anche la «questione dell'imposta» deve essere calata su un terreno più ampio rispetto a quello della mera cornice dello Stato di diritto e della sua funzione specifica e fondamentale (la tutela e garanzia del diritto stesso); si tratta infatti di indagare una «azione governativa» che deve concretamente rispondere ai bisogni economici e sociali del presente, dai lavori pubblici agli interventi in tema di beneficenza e di previdenza. La «moderata ingerenza» dello Stato costituirà

---

<sup>13</sup> *Il cittadino e lo Stato*, p. 50.

<sup>14</sup> *Il cittadino e lo Stato*, p. 63.

<sup>15</sup> *Il cittadino e lo Stato*, pp. 63-64.

la più valida garanzia a difesa dell'ordine liberale, contro ogni estremismo di classe, assai pericoloso per l'ordine esistente. Queste considerazioni vengono chiamate in campo nell'invito, da parte di Minghetti, a considerare attentamente, per giudicare della giustificazione o meno delle imposte, la loro finalità sociale. Il concetto di «interesse pubblico e generale» torna alla ribalta quale fondamentale criterio, contro ogni principio assolutizzante e pregiudiziale. La lunga citazione che segue dà la misura, a mio avviso, di quanto la succitata «questione dell'imposta», sia basilare per il nostro, coniugata com'è al problema della «ingerenza governativa»; lo stesso Spencer viene richiamato quale bersaglio polemico, quasi a dare ulteriore risalto alle argomentazioni apportate:

Resta la questione dell'imposta. Ma quando lo Stato adempie ad una funzione sua propria, come la tutela del diritto, nessuno contrasta la sua potestà di prelevare per questi fini una parte degli averi del cittadino mediante la imposta. Or perché non deve dirsi il medesimo, se si tratti di provvedere ad un interesse pubblico e generale, sia esso materiale o morale, al quale i privati e le associazioni loro per sé sole non basterebbero? Imperocché ogni cittadino ne profitta, ed acquista, mediante ciò, la sicurezza e la buona convivenza, che sono i maggiori beni, e indispensabili alla stessa produzione economica. Sotto questo aspetto, lo Stato ci si presenta non solo come produttore di ricchezze; né la ricchezza è il solo fine da conseguire nella società. Sono più alti i fini che si propone, quelli della comune prosperità e moralità. Perciò la obbiezione si riduce ad un circolo vizioso; inquantoché per provare che la imposta è ingiusta, conviene prima provare che non serve a conveniente fine sociale; e per provar ciò, bisogna aver determinato i limiti della ingerenza dello Stato. È dunque al medesimo punto che sempre si ritorna, cioè al grado della ingerenza medesima; e intorno a questo pernio può giustamente volgersi la questione: cioè sin dove lo Stato può mescolarsi della distribuzione della ricchezza, o venire in sussidio ai bisognosi. Ma non è giusto il negarne in modo assoluto, come fa lo Spencer, la competenza, la opportunità, il beneficio. Nessuna delle ragioni, per così dire obbiettive, che abbiamo esaminate, c'impongono questo divieto.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Il cittadino e lo Stato*, pp. 66-67.

# **Il controllo parlamentare nella prima Comunità europea**

## **I rapporti tra l'Assemblea comune e l'Alta Autorità della Ceca (1952-1958)**

Sandro Guerrieri, Università "La Sapienza" di Roma

### **1. Introduzione**

Negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, la ricerca di un percorso di costruzione di strutture comuni tra i Paesi dell'Europa occidentale che si erano combattuti nel corso della «seconda guerra dei trent'anni» sembrò inizialmente incentrarsi sulla costituzione di un'assemblea rappresentativa sovranazionale. Il Congresso dell'Aia,<sup>1</sup> la grande iniziativa europeista promossa nel maggio 1948 dal Comitato internazionale dei movimenti per l'unità europea, si chiuse con la proposta di un'assemblea eletta dai parlamenti nazionali, che avrebbe dovuto essere il fulcro dello sviluppo di un processo di integrazione. Tale proposta fu sostenuta con decisione, in un primo momento, dal governo francese, che si batté affinché fosse creata un'assemblea che, seppure priva di competenze legislative, assumesse un ruolo chiave come luogo di discussione e di elaborazione delle possibili forme di cooperazione. Si era così messo in moto il processo che condusse, con il Trattato di Londra del 5 maggio 1949, alla nascita del Consiglio d'Europa. La fondazione di questa organizzazione fu resa possibile, tuttavia, dal ridimensionamento delle ambizioni originarie: a causa soprattutto della resistenza britannica ad accettare una forma di rappresentanza di tipo sovranazionale, l'organo chiave non risultava l'assemblea, denominata Assemblea consultiva, bensì l'elemento intergovernativo, il Comitato dei ministri. Se è vero che l'Assemblea consultiva si rivelò pur sempre un importante forum politico e assunse iniziative di rilievo, il progetto iniziale di una via parlamentare all'integrazione europea aveva subito una radicale sconfitta.

Che tale via non fosse più all'ordine del giorno lo dimostrò proprio l'atto da cui, un anno dopo, ebbe origine l'avventura comunitaria: la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, redatta da Jean Monnet.<sup>2</sup> Nel proporre un'integrazione limitata ai settori del carbone e dell'acciaio, creando in questo modo una «solidarietà di fatto» che rendesse una nuova guerra tra Francia e Germania «non soltanto impensabile, ma materialmente impossibile», la Dichiarazione non faceva menzione alcuna di un'assemblea rappresentativa. Come risulta dalle testimonianze,<sup>3</sup> Monnet, nel prospettare la creazione di

---

<sup>1</sup> Cfr. J.-M. Guieu, C. Le Dréau, *Le «Congrès de l'Europe» à la Haye (1948-2008)*, Bruxelles, 2009.

<sup>2</sup> Su Jean Monnet cfr. F. Duchêne, *Jean Monnet: the First Statesman of Interdependence*, New York, 1994; E. Roussel, *Jean Monnet 1888-1979*, Paris, 1996; G. Bossuat, A. Wilkens (sous la direction de), *Jean Monnet et les chemins de la paix*, Paris, 1999.

<sup>3</sup> Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne (d'ora in avanti Fjm), Interviste di Antoine Marès a Etienne Hirsch (2 luglio 1980, p. 14) e a Pierre Uri (13 ottobre 1980, p. 15).

un'autorità di gestione su scala sovranazionale, autonoma dai governi, non contemplava che essa fosse sottoposta a un controllo parlamentare sul piano europeo.

Fu a seguito del suggerimento di uno dei suoi più stretti collaboratori, Etienne Hirsch, che Monnet si rese conto della necessità di un'istituzione di tipo parlamentare.<sup>4</sup> Cosicché nel Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) firmato, dopo lunghe trattative, il 18 aprile 1951 a Parigi, il sistema istituzionale comunitario includeva un organo rappresentativo, l'Assemblea comune, composta di 78 membri nominati dai parlamenti nazionali con mandato annuale.<sup>5</sup> Rispetto ai canoni del parlamentarismo, le sue prerogative risultavano alquanto limitate. Essa, infatti, non era dotata di competenze legislative: sia perché era lo stesso Trattato Ceca a configurarsi già, in buona misura, come un insieme di regole a carattere legislativo (un *Traité-loi*, al contrario di quel che sarebbe avvenuto con il Trattato Cee, che avrebbe assunto la forma di un trattato-quadro), sia perché il potere di emanare norme era soprattutto attribuito all'Alta Autorità composta di 9 membri,<sup>6</sup> dotata della facoltà di prendere decisioni, formulare raccomandazioni ed esprimere pareri. All'Assemblea era conferita solo una funzione di controllo: in occasione della sua sessione ordinaria, essa avrebbe esaminato la relazione annuale che l'Alta Autorità era tenuta a presentarle. Se la relazione fosse stata oggetto di una mozione di censura approvata con i due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei componenti, i membri della Alta Autorità avrebbero dovuto rassegnare le dimissioni.<sup>7</sup>

Nei suoi cinque anni e mezzo di vita, che uso fece la prima Assemblea parlamentare comunitaria di questo potere di controllo sull'operato dell'Alta Autorità? Accettò di attenersi alla linea della verifica *a posteriori*, prevista dal Trattato, o assunse un ruolo propositivo, esercitando una pressione che non esclude momenti di viva conflittualità? Quale giudizio va espresso, pertanto, sulla dimensione parlamentare nel sistema istituzionale della Ceca: rimase confinata in una posizione marginale, o acquisì col tempo un rilievo maggiore?

## 2. La presidenza Monnet dell'Alta Autorità e l'attivazione di un dialogo costante

Se all'inizio l'impostazione funzionalista di Jean Monnet non aveva incluso nel suo orizzonte la creazione di un'assemblea rappresentativa, in seguito essa attribuì all'istituzione

<sup>4</sup> Nell'intervista sopra citata, Etienne Hirsch racconta che quando, sollecitato dal socialista André Philip, fece presente a Monnet che non era previsto alcun elemento democratico, la risposta di quest'ultimo fu molto secca: «Monnet m'a renvoyé brutalement en me répondant que je n'y comprenais rien, que cela n'avait rien à voir». Qualche giorno dopo, però, Monnet aveva cambiato idea e gli si rivolse in questi termini: «Vous m'avez parlé d'une Assemblée, si nous en reparlions?» (p. 14).

<sup>5</sup> L'art. 21 del Trattato prevedeva anche la possibilità di un'elezione dei delegati a suffragio universale diretto, ma non si fece ricorso a questa possibilità.

<sup>6</sup> Sull'Alta Autorità si vedano D. Spierenburg, R. Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Bruxelles, 1993; A. Isoni, *L'Alta Autorità del carbone e dell'acciaio. Alle origini di un'istituzione comunitaria*, Lecce, 2006; K. Seidel, *The Process of Politics in Europe. The Rise of European Elites and Supranational Institutions*, London, New York, 2010.

<sup>7</sup> Cfr. P.J.K. Kapteyn, *L'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Un essai de parlementarisme européen*, Leiden, 1961.

parlamentare un ruolo significativo al fine della legittimazione dell'operato dell'Alta Autorità. L'instaurazione del mercato comune nei settori del carbone e dell'acciaio non si riduceva alla liberalizzazione degli scambi tra i sei Paesi. L'Alta Autorità, la cui presidenza fu conferita allo stesso Monnet, doveva promuovere lo sviluppo della produzione stabilendo programmi di carattere indicativo, concedendo prestiti, sorvegliando i processi di concentrazione tra le imprese e contrastando i cartelli di vendita che mantenessero i prezzi artificialmente elevati. Sul piano sociale, essa era chiamata a intervenire, su richiesta dei singoli governi, a favore dei lavoratori licenziati a seguito dei provvedimenti di ristrutturazione determinati dall'avvento del mercato comune. Inoltre, doveva stimolare il Consiglio dei ministri a siglare un accordo sulla libertà di circolazione per i lavoratori qualificati dei due settori (punto, questo, inserito nel Trattato su pressante richiesta dell'Italia, che sperava di trovare nella Comunità una valvola di sfogo per la propria manodopera eccedente) e a dar vita a forme di coordinamento in materia di trasporti.<sup>8</sup>

L'attribuzione all'Alta Autorità di questi vasti poteri di iniziativa e di intervento aveva sollevato vive preoccupazioni nel corso dell'elaborazione e poi della ratifica del Trattato. I Paesi del Benelux avevano espresso il timore che si creasse al suo interno un predominio franco-tedesco. Gli industriali dei due settori avevano paventato gravi rischi di dirigismo. Cosicché il Trattato aveva affiancato all'Alta Autorità il Consiglio speciale dei ministri, sede di confronto tra i governi, e un Comitato consultivo composto di rappresentanti dei produttori, dei lavoratori, delle industrie consumatrici e dei commercianti. Il Trattato aveva inoltre dato all'Alta Autorità la facoltà di istituire dei comitati di studio, e, per far sì che i provvedimenti da emanare riscuotessero il più largo consenso, Monnet si orientò ben presto a far ampio uso di questo strumento, formando commissioni di esperti provenienti dalle amministrazioni nazionali e dalle realtà produttive coinvolte.<sup>9</sup> Come attestò nell'aprile 1953 la prima relazione generale presentata dall'Alta Autorità all'Assemblea, «tutte le decisioni importanti» da essa adottate erano state precedute «da consultazioni sistematiche, alcune espressamente previste dal Trattato, le altre svoltesi su iniziativa dell'Alta Autorità stessa».<sup>10</sup>

In questa complessa rete di consultazioni Monnet giudicò opportuno includere anche l'istituzione parlamentare, in modo che al punto di vista dei governi e degli attori economici e sociali si aggiungesse quello dei rappresentanti delle correnti politiche. Così, nel discorso pronunciato l'11 settembre 1952 alla sessione inaugurale della Assemblea comune, egli auspicò che il rapporto tra questa e l'istituzione da lui presieduta prevedesse vari momenti di confronto. A questo proposito, valutò molto positivamente la possibilità, prevista dal Trattato, di convocare sessioni parlamentari straordinarie e

---

<sup>8</sup> Sugli obiettivi e i risultati della Ceca cfr. R. Ranieri, L. Tosi (a cura di), *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia*, Padova, 2004; Ph. Mioche, *I cinquant'anni dell'Europa del carbone e dell'acciaio*, Lussemburgo, 2004.

<sup>9</sup> Si veda la comunicazione di Monnet alla riunione della Commissione d'organizzazione dell'Assemblea che si svolse l'8 novembre 1952: Archivi storici dell'Unione europea, Firenze (d'ora in avanti Asue), Fondo Assemblea comune, AC-425.

<sup>10</sup> Alta Autorità, *Relazione generale sulla attività della Comunità (10 agosto 1952-12 aprile 1953)*, Servizio Pubblicazioni della Comunità europea, 1953, p. 18.

propose all'Assemblea di creare una commissione generale con la quale l'Alta Autorità potesse incontrarsi a intervalli regolari.<sup>11</sup>

Il consenso dell'Assemblea era considerato importante da Monnet perché avrebbe permesso di riequilibrare, in una certa misura, il peso degli altri attori. Se da parte di questi vi era il rischio di una difesa di interessi nazionali o corporativi, l'auspicio era che i parlamentari fossero maggiormente in grado, dal canto loro, di privilegiare il perseguimento di un comune interesse europeo. La formulazione di un giudizio positivo dell'Assemblea sulla Relazione annuale dell'Alta Autorità, maturato nel corso di un dialogo svoltosi senza soluzioni di continuità, avrebbe così contribuito a fornire ad essa un prezioso sostegno per portare avanti la sua azione.

Un'evidente prova del sorgere in Monnet di un sensibile interesse nei riguardi dell'assemblea parlamentare è data dalla notevole importanza da lui attribuita ad una adeguata preparazione della sua sessione costitutiva, che si svolse dal 10 al 13 settembre 1952. Come emerge dalla ricca documentazione presente nel fondo Jean Monnet depositato a Losanna presso l'omonima fondazione, egli incaricò di tale preparazione un comitato formato da sei segretari generali delle assemblee parlamentari dei Paesi membri, presieduto dal segretario generale dell'Assemblea nazionale francese Emile Blamont, nella sua qualità di presidente della sezione autonoma dei segretari generali dei parlamenti dell'Unione interparlamentare.<sup>12</sup> La sessione costitutiva avrebbe dovuto svolgersi a Strasburgo nei locali del Consiglio d'Europa, ma Monnet accettò questa soluzione solo a condizione che il segretario generale di tale istituzione, Jacques Camille Paris, rinunciassse ad imporre i propri servizi e assicurasse che l'Assemblea comune avrebbe goduto della propria autonomia amministrativa. Come scrisse Monnet a Paris il 15 agosto 1952, era fondamentale che l'indipendenza dell'Assemblea della Ceca fosse garantita già dalla prima sessione: «En effet, l'Assemblée de la Communauté n'est pas consultative. Elle a un caractère parlementaire. Dans les limites de sa compétence, elle est souveraine dans ses décisions et indépendante, tant des autres institutions de la Communauté que des Gouvernements ou de toute autre organisation».<sup>13</sup>

Se da un lato Monnet si era lasciato decisamente alle spalle l'iniziale sottovalutazione dell'elemento rappresentativo nella creazione di «solidarietà di fatto» tra nazioni un tempo nemiche, dall'altro l'Assemblea comune non solo accolse con favore lo spirito di apertura del presidente dell'organo esecutivo, ma adottò ben presto una interpretazione ancora più estensiva del proprio ruolo. Per monitorare in maniera costante ed efficace l'azione dell'Alta Autorità, non si accontentò del suggerimento di Monnet di costituire una commissione generale, ma, ispirandosi maggiormente alla tradizione parlamentare dei Paesi membri, decise di istituire sette commissioni specializzate. Un altro passo importante nella trasposizione a livello sovranazionale dei canoni del parlamentarismo fu compiuto nel giugno 1953 con il riconoscimento dei gruppi politici, a cui fu attribuito un contributo finanziario. Se l'Assemblea comune era stata configurata dal

<sup>11</sup> Assemblea comune, *Discussioni*, terza seduta di giovedì 11 settembre 1952, pp. 17-20.

<sup>12</sup> Cfr. il rapporto inviato il 10 settembre 1952 da Emile Blamont al presidente dell'Assemblea comune: Fjm, Archives Jean Monnet (d'ora in avanti Ajm), Amh 9/4/9.

<sup>13</sup> Fjm, Ajm, Amh 32/1/13, Jean Monnet à Monsieur Paris, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Luxembourg, le 15 Août 1952.

Trattato come una sorta di parente povero dei parlamenti nazionali, i suoi esponenti ambivano a fornire un apporto significativo al primo esperimento di costruzione europea. All'Assemblea era stato del resto conferito dai governi dei Sei, nel settembre 1952, anche l'incarico di elaborare un progetto di comunità politica, anticipando l'applicazione dell'art. 38 del Trattato sulla Comunità europea di difesa, firmato il 27 maggio 1952. A causa del successivo affossamento di questo Trattato da parte del Parlamento francese, il progetto approvato dall'Assemblea – ribattezzatasi a questo fine Assemblea *ad hoc* – il 10 marzo 1953 non ebbe alcun seguito, ma l'attribuzione di questo incarico politico-costituzionale contribuì comunque a rafforzare, nella maggioranza dei suoi membri, la convinzione di essere stati chiamati a svolgere un ruolo attivo nel processo di integrazione.

L'organizzazione in commissioni specializzate permise in effetti l'instaurazione di un dialogo costante tra l'Assemblea e l'Alta Autorità, i cui membri, a cominciare dallo stesso presidente Jean Monnet, furono spesso chiamati a illustrare i provvedimenti adottati e le future linee di intervento. In linea generale, le commissioni esercitarono sin dall'inizio una funzione di stimolo sull'Alta Autorità affinché fossero sfruttate appieno le potenzialità del Trattato. Così, la commissione per gli investimenti, nella quale svolse un ruolo chiave il repubblicano popolare francese François De Menthon, chiese all'esecutivo comunitario di definire al più presto i suoi orientamenti in materia di aiuti finanziari, mentre la commissione per gli affari sociali, presieduta dall'attivissimo socialista olandese Gerard M. Nederhorst, si batté con grande decisione per far sì che la dimensione sociale assumesse anch'essa un ruolo di primo piano nella costruzione del mercato comune.<sup>14</sup>

Una delle principali difficoltà che i parlamentari dovettero affrontare nell'instaurazione di un efficace controllo sull'Alta Autorità fu la necessità di misurarsi con problemi che spesso rivestivano un carattere fortemente tecnico. Si potrebbe dire che la via funzionalista dell'integrazione settoriale obbligava i rappresentanti a seguire la strada di una sorta di funzionalismo parlamentare, nel senso che i grandi dibattiti politici che avevano contrassegnato il Congresso dell'Aia del 1948 e che si erano continuati a svolgere – con risvolti pratici spesso insoddisfacenti – nell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa lasciavano il posto a modalità di confronto di natura molto più specialistica, con un linguaggio e una terminologia all'inizio non sempre facili da padroneggiare. Come sottolineò il presidente dell'Internazionale liberale Roger Motz, autorevole esponente dell'Assemblea comune, in un rapporto sul funzionamento della Ceca presentato nell'agosto 1954 al congresso di tale organizzazione, una delle conseguenze dell'instaurazione della Comunità era stata «l'apparition d'un nouveau jargon technique encore plus lourd que celui dont beaucoup d'économistes faisaient usage jusqu'ici». Il problema era ulteriormente aggravato, a suo avviso, dall'uso di quattro lingue ufficiali:

Rien n'y paraît rédigé dans l'une de ces langues officielles: tout y semble traduit. La lecture des documents en est rendue plus difficil[e], car à l'aridité du sujet [s'ajoutent] toutes les rocailles d'un style qui ne se réclame plus d'aucune des

<sup>14</sup> Asue, Fondo Assemblea comune, Ac-174, Aperçu de l'activité de la Commission des Affaires sociales (janvier 1953-octobre 1954).

langues employées par les délégués à l'Assemblée. Peut-être certains experts cherchent-ils dans cette pénombre un asile sûr contre le contrôle parlementaire.<sup>15</sup>

Se il tecnicismo di molti dei dibattiti che si svolgevano non solo nelle commissioni ma anche in Aula («cela enlève à l'Assemblée la séduction de l'art oratoire et la chaleur de la polémique», osservò Alcide De Gasperi nel maggio 1954 una volta eletto presidente dell'Assemblea)<sup>16</sup> contribuì, assieme ai vincoli del mandato nazionale, ad alimentare un certo assenteismo, si formò comunque un nucleo di parlamentari il cui grado di preparazione andò crescendo nel corso del tempo, consentendo loro di affrontare il confronto con l'Alta Autorità con una piena conoscenza dei problemi della Comunità. Fu il caso, ad esempio, del socialista olandese Paul Kapteyn, il quale presentò numerose relazioni relative ai trasporti diventando un interlocutore di prim'ordine su questo tema.

Quando Jean Monnet lasciò, nel giugno 1955, la presidenza dell'Alta Autorità, l'Assemblea aveva quindi acquisito uno spazio più ampio di quello che risultava dalle scarse norme del Trattato. Ciò non significa, naturalmente, che tra le due istituzioni si fosse ormai instaurato un rapporto di piena armonia. La vicenda della riduzione nel maggio 1955 dell'imposta comunitaria – il prelievo sulle imprese carbo-siderurgiche inizialmente fissato allo 0,9% – dimostrò che lo spirito di apertura del presidente dell'Alta Autorità non era interamente condiviso dal collegio. Mentre, infatti, Monnet avrebbe voluto consultare l'Assemblea prima della adozione della decisione, la maggioranza dei membri si rifiutò di seguire questa procedura.<sup>17</sup> L'Assemblea fu così posta di fronte al fatto compiuto e protestò – con diverso grado di intensità a seconda dei gruppi – contro questa emarginazione che segnava un'evidente battuta di arresto nel suo processo di affermazione istituzionale. E i motivi di contrasto con l'Alta Autorità si sarebbero accentuati durante la presidenza del successore di Monnet, René Mayer, in coincidenza con l'emergere all'interno dell'Assemblea di una più vivace dialettica politica.

### 3. Cooperazione e conflitti durante le presidenze Mayer e Finet

Nominato alla presidenza dell'Alta Autorità nel corso della Conferenza di Messina del giugno 1955, René Mayer (personalità di spicco del Partito radicale francese, di cui rappresentava l'ala più europeista)<sup>18</sup> iniziò il suo mandato mostrandosi incline a seguire la strada della valorizzazione dell'istituto parlamentare inaugurata dal suo predecessore.

<sup>15</sup> Archivio storico della Camera dei Deputati, Archivio dell'Istituto per la storia del movimento liberale, Fondo Internazionale liberale, busta 387, fasc. 0001, sottofasc. 3, Réunion annuelle du Conseil, 1954, Knokke, Belgique, Rapport de M. le Président Motz sur «Le fonctionnement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier», p. 2.

<sup>16</sup> «Les débats de l'Assemblée sont d'un nouveau type parlementaire» déclare Monsieur De Gasperi, «Europe». Agence internationale d'informations pour la presse, Bulletin quotidien n. 335, le 19 mai 1954. De Gasperi osservava che ciò obbligava «d'autre part les députés à approfondir l'analyse des problèmes économiques qui sont l'objet de la discussion et à approfondir tous les aspects de ces problèmes».

<sup>17</sup> Asue, Fondo Alta Autorità, Ceab02-726, Procès-verbal de la 262<sup>ème</sup> séance de la Haute Autorité tenue jeudi le 5 mai 1955 à 16 heures, Point secret, p. 1. Monnet si adeguò all'orientamento della maggioranza ribadendo però che considerava la mancata consultazione dell'Assemblea «une erreur de tactique».

<sup>18</sup> Cfr. René Mayer. *Etudes, témoignages, documents*, réunis et présentés par D. Mayer, Paris, 1983.

Presentandosi all'Assemblea comune il 21 giugno 1955, espose le grandi linee del suo programma d'azione con una sorta di discorso di investitura che fu accolto con favore dai parlamentari, anche perché dichiarò che l'Alta Autorità avrebbe ampiamente tenuto conto delle risoluzioni votate dall'Assemblea il mese precedente.<sup>19</sup>

Nei mesi successivi, tuttavia, risultò chiaro che l'Alta Autorità si trovava a fare i conti con un'Assemblea che diveniva più esigente. In effetti, l'affossamento del Trattato Ced nell'agosto 1954 aveva spinto l'istituzione parlamentare a prendere l'iniziativa di un rilancio della costruzione europea valutandone l'estensione a nuovi ambiti e agendo nel frattempo con grande energia per assicurare pieno successo alla Ceca, decisivo laboratorio di sperimentazione del metodo comunitario. In questo contesto, i gruppi politici dell'Assemblea (democristiani, socialisti e liberali) procedettero a una più precisa elaborazione dei loro orientamenti e programmi. La sfida era quella di ridurre le divergenze tra le componenti nazionali trovando dei punti di intesa su cui caratterizzarsi come correnti politiche.

Se il gruppo democristiano era stato sin dall'inizio il più unito sul piano dei principi generali della costruzione europea,<sup>20</sup> a partire dal 1955 il gruppo socialista si rivelò il più dinamico nel mettere a punto una linea di europeismo pragmatico che sollecitò l'Alta Autorità ad intervenire con maggiore decisione su vari aspetti relativi alla regolazione del mercato comune. Nell'aprile 1955 il gruppo inviò all'Alta Autorità una serie di osservazioni e proposte sulla politica carboniera e un anno dopo ottenne che una sua delegazione fosse ricevuta dall'esecutivo comunitario (cosa che suscitò una viva protesta da parte del gruppo democristiano). L'esito di questo confronto non fu tuttavia ritenuto soddisfacente dai socialisti, che accusarono inoltre l'Alta Autorità di eccessiva timidezza in materia sociale e di scarso coraggio nei confronti del potentissimo cartello di vendita di carbone nella Ruhr, che invece di essere smantellato era stato oggetto di una blanda riorganizzazione.<sup>21</sup>

Con la lettura in Assemblea, il 22 giugno 1956, di una dichiarazione molto severa sull'operato dell'Alta Autorità, i socialisti assunsero quasi un ruolo di opposizione all'esecutivo comunitario, a cui era mosso il rimprovero di aver rinunciato, durante la presidenza Mayer, a fare un uso efficace dei suoi numerosi poteri di intervento e di aver troppo accondisceso alle volontà dei governi nazionali e dei gruppi industriali.<sup>22</sup>

Di fronte a queste critiche dei socialisti, i quali non si spinsero peraltro fino alla presentazione di una mozione di censura e mantennero una condotta generalmente collaborativa nella stesura delle relazioni delle commissioni, gli altri due gruppi furono indotti a prendere le difese dell'Alta Autorità senza rinunciare però, a loro volta, a spro-

<sup>19</sup> Assemblea comune, *Discussioni*, seduta di martedì 21 giugno 1955, pp. 470-475.

<sup>20</sup> Maggiori difficoltà sorsero però quando il gruppo democristiano cercò di elaborare una dottrina politica che servisse da orientamento sulle questioni della Ceca. Cfr. la nota inviata il 12 novembre 1954 da Robert Houben, consigliere del gruppo, in occasione della costituzione di un gruppo di lavoro sull'argomento: Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin (Bonn), Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Cd/Evp-Ed-Fraktion des Europäischen Parlaments, 09-001, 009/1, Note au groupe démocrate-chrétien de l'Assemblée commune. Comment préciser la doctrine politique?

<sup>21</sup> Asue, Fondo Gruppo socialista al Parlamento europeo, Gspe 12, Document de travail pour la réunion des 16 et 17 juin 1956, Quelques considérations critiques sur la politique de la Haute Autorité, par G.M. Nederhorst.

<sup>22</sup> Assemblea comune, *Discussioni*, seduta di venerdì 22 giugno 1956, pp. 747-750.

narla a un ruolo più attivo in vari ambiti. Trovando un punto di incontro tra lo spirito più combattivo dei socialisti e l'atteggiamento più moderato delle altre due correnti politiche, l'Assemblea si ritrovò unita nell'avanzare una serie di richieste. Stigmatizzando il carattere troppo descrittivo della Relazione Generale annuale dell'Alta Autorità, chiese che in essa fossero definite le linee di fondo della sua azione, in modo da agevolare l'Assemblea nell'espressione di un giudizio politico sul suo operato, inquadrando in una visione di insieme i vari aspetti tecnico-settoriali. La speranza era di sollecitare per questa via anche un maggiore interesse dell'opinione pubblica, rivelatasi poco attenta ai lavori dell'organo parlamentare. Soprattutto, l'Assemblea ribadì la necessità di non trascurare la dimensione sociale del mercato comune. Ad esempio, sulle misure di sostegno nei confronti dei lavoratori licenziati nelle industrie carbosiderurgiche, sollecitò l'Alta autorità, a seguito di una missione informativa condotta in Italia e in Francia dalla commissione per gli affari sociali,<sup>23</sup> a dar prova di una maggiore incisività nel suo rapporto con i governi e a esercitare una più attiva sorveglianza sull'esecuzione dei provvedimenti adottati. In una prospettiva più a lungo termine, stigmatizzò il fatto che gli aspetti sociali non fossero stati tenuti in considerazione nella definizione da parte dell'esecutivo comunitario degli obiettivi generali in materia di ammodernamento, orientamento ed espansione delle capacità di produzione. Nella relazione presentata a questo riguardo nel febbraio 1957 dal francese André Mutter, membro del gruppo liberale, si chiedeva all'Alta Autorità, tenuto conto che «la filosofia politica dell'Occidente» aveva «come oggetto il miglioramento del livello di vita e della condizione umana»,<sup>24</sup> di includere in tali obiettivi «il miglioramento delle relazioni umane, dei servizi sociali e della partecipazione dei lavoratori ai risultati della produttività».<sup>25</sup>

Il rilievo ormai assunto dall'Assemblea comune nel sistema istituzionale comunitario fu testimoniato dall'attenzione che l'Alta Autorità prestò a queste critiche. Per un verso, essa sentì la necessità di confutare pubblicamente la tesi di un suo scarso interesse alle questioni sociali. Per l'altro, si sforzò di venire incontro alle esigenze espresse dall'Assemblea. La richiesta di un'illustrazione non meramente descrittiva dell'azione svolta fu recepita<sup>26</sup> inserendo nella relazione generale del 1957 un capitolo introduttivo in cui l'Alta Autorità esponeva la sua visione politica di insieme.<sup>27</sup> L'attuazione dei provvedimenti relativi al riadattamento della manodopera licenziata fu oggetto di un maggiore controllo. Il programma in corso di costruzione di abitazioni per gli operai fu intensificato, allo scopo anche di metter fine all'alloggio in baracche di migliaia di la-

<sup>23</sup> Asue, Fondo Assemblea comune, Ac-20, Relazione presentata a nome della Commissione per gli affari sociali sui problemi del riadattamento della mano d'opera nelle industrie della Comunità, relatore A. Bertrand, 1955-1956, doc. n. 26, giugno 1956. Sulle relazioni della Commissione per gli affari sociali dell'Assemblea cfr. M. Taccolini, *La costruzione di un'Europa del lavoro. La Commissione per gli Affari sociali dalle origini all'applicazione del Trattato di Roma (1953-1960)*, Milano, 2006.

<sup>24</sup> Asue, Fondo Assemblea comune, AC-25, Relazione presentata a nome della Commissione per gli affari sociali sugli aspetti sociali del memorandum dell'Alta Autorità sulla definizione degli «Obiettivi generali», relatore André Mutter, 1956-1957, doc. n. 11, febbraio 1957, p. 37.

<sup>25</sup> Asue, Fondo Assemblea comune, AC-25, Doc. n. 11, febbraio 1957, p. 39.

<sup>26</sup> Asue, Fondo Alta Autorità, Ceab02-735, Procès-verbal de la 351<sup>e</sup> séance de la Haute Autorité tenue à Luxembourg le 12 décembre 1956 à 10 heures, pp. 3-5.

<sup>27</sup> Alta Autorità, *Quinta Relazione generale sulla attività della Comunità (9 aprile 1956-13 aprile 1957)*, 13 aprile 1957, Servizio Pubblicazioni della Comunità europea, pp. 15-36.

voratori emigrati italiani. Le ricerche avviate sui salari e le condizioni di lavoro furono accelerate e ampliate. Infine, fu dato impulso al dialogo tra le parti sociali tramite la costituzione di commissioni miste a livello sovranazionale.<sup>28</sup>

La pressione dell'Assemblea aveva così condotto a risultati importanti. In molte occasioni, tuttavia, le sue proposte non erano state accolte. E a contrastare un più accentuato rafforzamento dell'influenza parlamentare era intervenuto anche il fatto che, durante la presidenza Mayer, l'Alta Autorità era divenuta sempre più condiscendente nei riguardi del Consiglio speciale dei ministri, il cui ruolo era andato via via crescendo. Per paura di reazioni negative da parte dei governi nazionali, l'esecutivo comunitario si era risolto infatti a chiedere un parere al Consiglio anche nei casi in cui ciò non era espressamente previsto dal Trattato. In questo modo, gli equilibri istituzionali all'interno della Comunità si erano andati modificando a scapito del suo carattere sovranazionale. Davanti a questa tendenza, l'Assemblea comune ottenne di potere procedere a uno scambio di vedute anche con il Consiglio dei ministri: il primo incontro si svolse nella sessione che ebbe luogo a Roma, a Palazzo Montecitorio, nel novembre 1957. Ma il Consiglio si rivelò alquanto refrattario ad assecondare l'Assemblea Comune nella sua aspirazione a recitare una parte da protagonista nel palcoscenico comunitario. Basti pensare che dopo che, a seguito della tragedia di Marcinelle dell'8 agosto 1956, l'Alta Autorità aveva promosso una conferenza sulla sicurezza nelle miniere, esso fece addirittura resistenza alla trasmissione all'Assemblea della documentazione relativa al seguito che i diversi governi intendevano dare alle indicazioni formulate dalla conferenza.<sup>29</sup>

Il crescente indebolimento dell'Alta Autorità rispetto ai governi nazionali sarebbe emerso in maniera eclatante quando, sotto la presidenza di Paul Finet, succeduto a René Mayer nel gennaio 1958, essa si sarebbe trovata a gestire l'avvio della grave crisi carboniera che avrebbe contrassegnato la storia della Ceca negli anni a venire. Scoppiata in occasione di una congiuntura sfavorevole, tale crisi assunse ben presto una dimensione strutturale a causa della concorrenza delle altre fonti di energia. Per potere farvi fronte con misure incisive, l'Alta Autorità sottopose al Consiglio dei ministri la dichiarazione di «crisi manifesta», che fu però respinta nel maggio 1959. La gestione della crisi avvenne perciò con provvedimenti più empirici e sotto un maggiore controllo dei governi.<sup>30</sup>

Nel frattempo, l'Assemblea comune aveva lasciato il posto, nel marzo 1958, all'Assemblea delle tre Comunità. Per quanto riguardava la Ceca, la nuova Assemblea si occupò innanzitutto dell'estensione, a causa della crisi carboniera, delle misure di riadattamento della manodopera delle miniere. Riguardo alle due nuove Comunità, e in

<sup>28</sup> Sui risultati della Ceca in ambito sociale cfr. L. Mechi, *Le politiche sociali della Ceca*, in Ranieri, Tosi (a cura di), *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002)*, pp. 105-126.

<sup>29</sup> Asue, Fondo Consiglio speciale dei ministri, Cm1-1958-17, Procès-verbal de la réunion restreinte du Conseil tenue à Luxembourg le 4 février 1958, pp. 5-11. Le maggiori resistenze furono espresse dal rappresentate francese, il ministro dell'Industria e del commercio Paul Ribeyre, secondo il quale occorreva evitare di «provoquer au sein de l'Assemblée des interventions susceptibles d'opposer les six pays les uns aux autres sous prétexte que ceux-ci n'auraient pas réservé un sort identique à certaines propositions de la Conférence» (p. 7).

<sup>30</sup> Cfr. Spierenburg, Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, pp. 529 ss.

particolare alla Cee, si propose di fare tesoro dell'esperienza dell'Assemblea comune per sfruttare appieno le potenzialità aperte dai nuovi Trattati, che l'avevano parzialmente coinvolta, a titolo consultivo, anche nell'esercizio della funzione legislativa. Nel nuovo contesto politico segnato dall'avvento della Repubblica gollista, tuttavia, la dimensione parlamentare comunitaria incontrò ancora più resistenze ad affermarsi. L'Assemblea comune aveva lasciato in eredità un importante patrimonio di procedure ed esperienze: il Parlamento europeo vi attinse ampiamente, ma lo sviluppo di questa tradizione, entrando in rotta di collisione con la visione europea di de Gaulle, avrebbe conosciuto negli anni Sessanta gravi battute d'arresto.

# «Existe-t-il un criterium unique?»

## Poteri locali e intervento pubblico sulle due sponde della Manica tra Otto e Novecento

Federico Lucarini, Università del Salento

### 1. Introduzione

Quando, alla fine del 1902, nel secondo volume del *Cours professé à l'Université de Lausanne*, dedicato all'esame dei sistemi socialisti, Vilfredo Pareto riservava al fenomeno che egli definiva con l'espressione di «socialismo municipale» il paragrafo finale del tredicesimo capitolo, il dibattito sulle valenze concettuali e sulle realizzazioni di cui questo si rendeva protagonista era ormai passato a una fase avanzata di osservazione critica.<sup>1</sup>

Fino a qual punto il consolidato impiego della locuzione fosse dovuto alla «vaghezza» e «ambivalenza» se non proprio alla «necessaria ambiguità»<sup>2</sup> dei contenuti che essa sottendeva, fu puntualmente colto da coloro i quali – al di là di nessi e identificazioni più o meno arbitrarie e disinteressate, spesso comunque consapevoli – lo impiegarono nell'urgenza del confronto ideologico e nella riflessione scientifica. Una tale consapevolezza non sembra, purtroppo, aver lasciato molte tracce sulla sponda della ricerca storica, come se gli sparsi frammenti di un confronto che chiamava in causa l'economia e la società, il mondo politico e l'ambiente accademico, stentassero a ricomporsi sotto il peso di un'interpretazione univoca di quella formula: la conquista socialista dei comuni

---

<sup>1</sup> Cfr. V. Pareto, *Les systèmes socialistes*, Paris, 1902, vol. II, pp. 322-331. Per l'approccio multidisciplinare – anche se non precocemente rivelato – dell'ingegnere e nobile di origine genovese rinvio a C. Malandrino, R. Marchionatti (a cura di), *Economia, sociologia e politica nell'opera di Vilfredo Pareto*, Firenze, 2000, mentre un inquadramento di questo lavoro nella fase di passaggio dal Pareto economista puro allo studioso prevalentemente dedito alla sociologia, lo forniscono G. Busino, *Introduction à une histoire de la sociologie de Pareto*, fascicolo speciale dei «Cahiers Vilfredo Pareto», 12, 1967, pp. 45-46, nonché D. Fiorot, *Il realismo politico di Vilfredo Pareto. Profilo di una teoria empirica della politica*, Milano, 1969, in particolare pp. 36-43. Sull'equilibrio raggiunto dal dibattito appare probabilmente un po' eccessivo il giudizio di R. Bachi, *Alcuni appunti sulla municipalizzazione dei servizi*, «Rassegna Comunale Italiana», a. I, 1902, p. 377, secondo il quale «di *socialismo municipale* si occupano uomini pubblici dei più diversi partiti, nutrendo tutti per esso un senso largo di simpatia, tanto che esso è diventato una bandiera bianca, un ramo d'ulivo intorno al quale si attenuano le acri, le – spesse volte – violente e irritate discussioni politiche». Il corsivo è nostro.

<sup>2</sup> Questi sono i termini impiegati da F. Ruggie, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in Archivio Isap, (Nuova serie 3), *L'amministrazione nella storia moderna*, Milano, 1985, p. 62. Ruggie è stato il primo in Italia ad aver posto l'accento sull'esistenza di almeno due distinte accezioni di quella formula connotanti differenti realtà che indichiamo qui una volta per tutte: a) la conquista elettorale e la successiva amministrazione del comune da parte di forze socialiste e di coalizioni facenti perno su esse; b) l'azione di intervento dell'ente locale – essenzialmente attraverso la municipalizzazione – nella produzione industriale e nella gestione di beni e servizi a vantaggio della comunità urbana.

e la loro successiva amministrazione.<sup>3</sup> Eppure, a dimostrare come il «socialismo municipale» rappresentasse la traduzione semantica di significati diversi e quanto le rispettive declinazioni pratiche si intrecciassero a vicenda, basterebbe ricostruirne gli elementi fondativi, seguirne la genealogia nelle controversie che si svilupparono a cavallo tra Otto e Novecento. È appunto ciò che ci proponiamo di fare in questa sede, concentrando l'analisi sul dibattito piuttosto ricco e precoce sviluppatosi in Francia a partire dagli anni di consolidamento della Terza Repubblica e che si protrasse – con notevole continuità – fino alle soglie della Grande Guerra.

Occorre qui soltanto aggiungere che il 'caso' francese si presenta tanto più interessante (non unicamente per lo storico, ma anche in una prospettiva legata all'immediata attualità) in quanto a discussioni vivaci e approfondite, che coinvolsero l'ambiente accademico e pubblicistico, associativo, politico e burocratico, non corrisposero realizzazioni pratiche simili a quelle verificatesi in Paesi come la Germania, l'Inghilterra, il Belgio e – limitatamente alla parte centro-settentrionale della penisola – anche in Italia.

## 2. Alla ricerca del «socialismo municipale»

Fin da quando, nel giugno del 1886, il finanziere e uomo politico francese Léon Say, nipote dell'economista liberale Jean-Baptiste, invitato ad aprire l'«annual meeting» della londinese *Liberty and Property Defence League*,<sup>4</sup> scelse di parlare di *Municipal and State Socialism*, alcuni aspetti contraddittori di quella definizione furono immediatamente visibili.

Per un verso egli operava una sovrapposizione tra «socialisme d'Etat» e «socialisme local», accordandosi con l'opinione britannica che voleva entrambe come forme estreme di un eccessivo interventismo legislativo e politico nell'economia.<sup>5</sup> Per un al-

<sup>3</sup> Nella storiografia italiana, a cui limitiamo la nostra osservazione, si tratta di una tendenza che va dallo studio pionieristico di E. Ragionieri, *La formazione del programma amministrativo socialista in Italia*, «Movimento Operaio», a. V, nuova serie, n. 5-6, settembre-dicembre 1953, specialmente pp. 744-749, adesso in E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, 1979, pp. 260-264, fino al più recente volume di Z. Ciuffoletti, *Storia del Psi, Le origini e l'età giolittiana*, Roma-Bari, 1992, vol. I, pp. 301-316. Una certa 'diffidenza' per l'ambiguità della locuzione, in un percorso comunque omogeneo a quello degli studi sul periodo, sembra esprimere M. Degl'Innocenti, *Socialismo e governo locale: dall'idea di «comunità» ai primi passi di una cultura metropolitana*, in *La cultura delle riforme in Italia fra Otto e Novecento. I Montemartini*, Milano, 1986, p. 34.

<sup>4</sup> Cfr. L. Say, *Municipal and State Socialism. An address to the Liberty and Property Defence League*, London, 1886, p. 7, ma vedi anche il successivo *Le socialisme d'État. Conférences faites au Cercle Saint-Simon*, Paris, 1890. Sul personaggio (1826-1896) rinviamo nell'ordine e per un quadro più generale a J. Garrigues, *Léon Say et le Centre-gauche 1871-1896. La grande bourgeoisie libérale et les débuts de la Troisième République*, Thèse de doctorat (directeur P. Vigier), Université de Paris X-Nanterre, 1993, 3 voll. e al recentissimo P.-J. Lehmann, *Léon Say ou le libéralisme assumé*, Paris, 2010; a J. Bouvier, *Les Rothschild*, Paris, 1967, tradsocialisme. it. *I Rothschild*, Bari, 1968, pp. 191-194, sulla sua attività di finanziere e a F. Ponteil, *Les classes bourgeoises et l'avènement de la démocratie 1815-1914*, Paris, 1968, pp. 402-406 e 416-420 per la sua presenza quasi interrotta al Dicastero delle Finanze tra il 1872 e il 1882.

<sup>5</sup> *Municipal and State Socialism, An address to the Liberty and Property Defence League*, pp. 9-11 e – per la traduzione inglese dell'«indirizzo» – pp. 12-17. Ci pare significativo ricordare come Say avesse già rivelato il suo atteggiamento decisamente contrario all'interventismo dei pubblici poteri contribuendo, nel 1867, a una pubblicazione che combatteva il progressivo indebitamento della municipalità parigina provocato dall'ormai più che decennale «haussmannizzazione» della capitale, come documenta A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés 1852-1871*, Paris, 1973, p. 162.

tro, però, la traduzione del suo «indirizzo» testimoniava già, qualora ve ne fosse stato bisogno, che l'espressione adoperata da Say era qualcosa di ben diverso dal «municipal socialism» che si stava imponendo da alcuni anni oltre Manica. Mentre infatti l'oratore descriveva il «socialisme local» come il risultato di una duplice, privilegiata relazione che il sindaco di turno sarebbe riuscito a intrattenere con i propri elettori – i «poulets» – e con l'autorità prefettizia, configurandolo quindi come una sorta di partito municipale trasversale ed evocando tradizioni risalenti nella storia francese,<sup>6</sup> l'accostamento non casuale al «municipal socialism», celava una situazione molto più complessa e in continua evoluzione. La crisi ormai incipiente del liberismo poteva far pensare a un «international communion» nella lotta contro lo statalismo invadente e a una riaffermazione dei principi necessari alla vita di ogni società – l'«energie individuelles» e la «responsabilité personnelle» –, non riusciva insomma ad annullare le differenze evidenti tra la pratica britannica e quella francese del «socialismo municipale».

Sembrerebbe dunque relativamente poco importante che la Conferenza Sanitaria Municipale convocata nel 1875 a Birmingham dal Sindaco di quella città, Joseph Chamberlain, segnasse – al di là della Manica – il «vero indizio» del movimento più tardi noto con il nome di «municipal socialism» o «gas and water socialism».<sup>7</sup> Lo è molto di più il fatto che questa locuzione stesse a indicare da quel momento in avanti non un fenomeno classista o politicamente connotato, bensì la produzione, il finanziamento e l'erogazione di beni e servizi collettivi da parte dei municipi. Gli ambienti britannici cioè, almeno per il momento, apparivano assai poco inclini – come accadrà invece a partire dall'inizio del nuovo secolo – ad attribuire all'industrialismo comunale propositi eversivi.

Ancora nel 1895, un osservatore statunitense favorevole al processo di municipalizzazione, ma forse proprio per questo non meno realista di fronte agli esiti che esso aveva prodotto,<sup>8</sup> facendo riferimento al periodo successivo al 1880, definiva quello che

<sup>6</sup> *Municipal and State Socialism*, p. 11. Sul ruolo sociale, l'influenza politica locale e nazionale, l'autonomia decisionale dei sindaci francesi vedi rispettivamente: M. Agulhon, *Les maires en France du Consulat à nos jours*, Paris, 1986, V. Wright, *The History of French Mayors: Lessons and Problems*, «Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte», 2, 1990, numero monografico dedicato a *Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts in Europa (19./20.Jh.)*, pp. 269-280, W.B. Cohen, *Aspetti politici e sociali nella sezione riservata alle città francesi del volume a cura di F. Rugge, I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, 1992, pp. 151-179, e Jean-Louis Mestre, *Aspetti normativi e organizzativi*, in Rugge (a cura di), *I regimi della città*, p. 137-150.

<sup>7</sup> Cfr. G.D.H. Cole, *A History of Socialist Thought. Marxism and Anarchism (1850-1890)*, London, 1953, trad. it. *Storia del pensiero socialista. Marxismo e anarchismo (1850-1890)*, Roma-Bari, 1979, vol. II, p. 444 per la citazione, nonché A. Briggs, *The Making of a Civic Gospel, in Victorian Cities*, London, 1963, trad. it. *Birmingham: la formazione di un «vangelo municipale»*, in A. Briggs, *L'Inghilterra vittoriana. I personaggi e le città*, specialmente pp. 505-527, e E. Grendi, *L'avvento del laburismo. Il movimento operaio inglese dal 1880 al 1920*, Milano, 1964, pp. 237-240, sull'esperienza di governo cittadino a Birmingham dal 1873 al 1876. Infine, a proposito di un dettagliato resoconto di un viaggio intrapreso con l'intento di conoscere veramente «un pezzo di realtà inglese più citata che conosciuta», si veda l'opuscolo dell'avvocato C. Betocchi, *Birmingham il comune modello*, Napoli, 1893, contenente sei interessanti *Allegati*, riguardanti la situazione finanziaria e l'attività dei Comitati nominati dal consiglio municipale.

<sup>8</sup> Si trattava di R.P. Porter, il quale nel suo saggio *The Municipal Spirit in England*, «The North American Review», Eighty-first Year, vol. 161, n. 5, November 1895, p. 595, affermava: «I was sent abroad in 1880 by a department of the United States government to look into the financial condition of English cities, to measure their expenditure, gauge their receipts, summarize their debts and estimate their burden of taxation. Even in those days a municipal budget was a dry sort of table to those of us who revelled in figures. The new

era avvenuto nelle «large provincial cities» e più di recente nella stessa Londra, come «The most daring socialistic experiments of the century». Nonostante egli andasse passando in rassegna quanto avevano fatto le amministrazioni comunali di Glasgow, Leeds, Birmingham, Manchester, Liverpool e Bradford rendendo possibile l'affermazione di un «municipal spirit» e postillasse la ricchezza e la qualità delle realizzazioni parlando di «dawn of better times», di «awakening» e di «stupendous change» rispetto al passato, l'unica conclusione che la sua esperienza di funzionario governativo sembrava suggerirgli era che «il municipal government» in Gran Bretagna non era più a lungo confinabile nei «details» rappresentati dall'approvvigionamento idrico, dalla pavimentazione e copertura delle strade, dall'illuminazione, dalla rete fognaria e dalla garanzia dell'ordine pubblico.

Esso appariva – ed era a tutti gli effetti – per innumerevoli (probabilmente troppi) versi «a new phase for the student of political economy». Si trattava, insomma, secondo Robert Percival Porter di uno stadio ancor più complesso di quello rappresentato dall'esame dei bilanci, dall'analisi dell'imposizione fiscale e delle spese e che esigeva – adesso – un esame comparativo del debito e del patrimonio.<sup>9</sup>

Perfino affrontando il problema concernente «the greatest municipal experiment of the age» il quale, per sua stessa ammissione, coinvolgeva ed interessava il mondo intero, vale a dire il confronto tra «the contract system and the system of municipal authorities employing labor direct», con la prevalenza appena accordata dal London County Council a quest'ultimo sistema, non vedeva che una «real, vital, debatable question, which the growth of *municipal idea* or *municipal spirit* is forcing to the front [...]: How far can municipalities go in this direction without undermining the whole fabric or free competition?».<sup>10</sup>

Mentre il nostro osservatore poteva parlare di «socialismo municipale» nominandolo appena o ricorrendo a sinonimi che disegnavano un profilo del governo urbano più legato all'evoluzione democratica dei suoi istituti e al progresso sociale del Paese che non all'ascesa e all'affermazione di una particolare forza politica, già alcuni anni prima in Francia, «un des hommes les plus versées dans les questions du gouvernement municipal»,<sup>11</sup> Léon Donnat, illustre economista e fino a poco tempo prima rappresentante liberale all'*Hotel de Ville* di Parigi, lanciava l'allarme contro i progressi fatti dal «socialisme municipal».

Incaricato nel 1889 dal Ministero del Commercio e dell'Industria che organizzava l'Esposizione Universale di redigere il «rapport d'économie sociale»,<sup>12</sup> Donnat consacrava un

---

conception of municipal government had not then made the headway it has today. The relation to social progress was not as close then as now».

<sup>9</sup> Cfr. Porter, *The Municipal Spirit in England*, rispettivamente pp. 590-591 e 595.

<sup>10</sup> Porter, *The Municipal Spirit in England*, p. 595 per la citazione e pp. 596-601 sulla politica del lavoro attuata dal *London County Council*.

<sup>11</sup> In questi termini lo definiva J. Bourdeau nel suo lungo articolo *Le socialisme municipal*, «Revue des deux mondes», LXXe Année, Quatrième période, tome cent soixantième, livraison du 1 er juillet 1900, p. 180.

<sup>12</sup> Su questa relazione, pubblicata in Ministère du Commerce et de l'Industrie, *Rapports du Jury International, publiés sous la Direction de M. Alfred Picard. Groupe de l'Economie politique, Economie sociale, Rapport de M. Léon Donnat*, Paris, 1891, che non ci è stato possibile consultare, vedi l'accenno contenuto in F. Rugge, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, in Archivio Isap, nuova serie 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, pp. 1270-1271. Su Donnat (1832-1893) – che fu un personaggio di enorme rilievo, come testimonia la sua fatica di maggior successo, intitolata *La politique*

intero capitolo all'argomento. Benché l'impiego di quella locuzione facesse presagire un'analogia non solo terminologica con l'accezione anglosassone del fenomeno, in realtà l'esame pratico e teorico dell'«intervention des puovoirs publiques dans le domain économique» procedeva secondo i dettami del più stretto liberismo.

L'interventismo, «qui constitue le socialisme même», aveva provocato il sorgere di due posizioni radicalmente contrapposte. L'una dei «partisans de l'Etat-Providence, du Dieu-Etat», i quali aspiravano a estendere la sua tutela a ogni sfera della vita pubblica e privata, l'altra di coloro che volevano lasciare la soluzione dei problemi sociali «non à l'autorité mais à la liberté». Era la prima di queste dottrine – rimarcava Donnat – ad aver partorito il «socialisme municipal», cioè «la forme la plus insidieuse du socialisme d'Etat, parce qu'elle s'attache à toutes les branches de l'activité locale».<sup>13</sup> Questa non solo rappresentava un pericolo in sé, ma – era qui l'elemento di novità introdotto dall'economista – lo diventava ancor di più in quanto trovava un appoggio nei rappresentanti politici delle classi popolari («qui ne l'ont pas inventé») e assumeva i contorni di una «marche envahissante» che minacciava direttamente «l'esprit de liberté».

Nonostante il rapporto non fosse specificamente riferito alla Francia ed anzi si avalesse di una documentazione che consentiva al suo estensore di assumere uno spettro comparativo internazionale – così da poter affermare che la differente legislazione aveva permesso a Svizzera e Stati Uniti di rimanere in parte immuni da questa tendenza<sup>14</sup> – certamente esso risentiva in misura considerevole della situazione sviluppatasi al di là delle Alpi.

A un primo sguardo poteva apparire che l'opinione avanzata tre anni prima da Say a proposito della minore estensione del «socialisme local» nel suo Paese rispetto alla Gran Bretagna avesse una sua validità.<sup>15</sup> In effetti, benché prima del 1892 non vi fosse che municipalità di poco rilievo nelle mani dell'Estrema, la discussione sul «socialismo municipale» all'interno delle tre correnti in cui si divideva il movimento operaio francese era ormai avviata da alcuni anni. Esemplare in questo senso, più delle piattaforme programmatiche e della geografia elettorale, appare la penetrazione delle idee del socialista belga César De Paep.

---

*expérimentale*, Paris, 1885 (1891, «deuxième édition revue, corrigée et augmentée d'une appendice sur les récentes applications de la méthode expérimentale en France»), in mancanza di una ricostruzione adeguata della molteplice attività e dell'instancabile attivismo, rinvio al telegrafico appunto vergato il 3 dicembre 1892 da Vilfredo Pareto in *Lettere a Maffeo Pantaleoni 1890-1923*, a cura di G. De Rosa, Roma, 1962, vol. I, p. 322.

<sup>13</sup> Si rimanda a J. Bourdeau, *Le socialisme municipal*, p. 181, giudizio riportato anche da P. Dogliani, *Il dibattito sulla municipalizzazione in Europa dall'inizio del Novecento alla Prima Guerra Mondiale*, in A. Berselli, F. Della Peruta, A. Varni (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storia ed esperienze a confronto*, Milano, 1988, p. 230.

<sup>14</sup> *Le socialisme municipal*, pp. 182-183, per tutto quanto precede. Donnat precisava come in virtù di «une charte d'incorporation qui forme le véritable code de la cité» e stando alla quale «tout ce qui n'est pas permis aux assemblées locales leur est défendu», le legislazioni svizzera e americana in materia d'interventismo comunale avevano valore limitativo e non solo indicativo come in Francia e Inghilterra e costituivano quindi «un frein d'une puissance incomparable» per arrestare i progressi continui del «socialismo municipale» e del «socialismo di Stato».

<sup>15</sup> *Municipal and State Socialism*, p. 11. E in effetti molti di coloro che si sarebbero occupati in seguito dell'argomento esordivano con l'affermazione che l'Inghilterra era «la vera patria» del «socialismo municipale», alludendo ovviamente all'interventismo dei pubblici poteri locali nella vita cittadina piuttosto che alla manifestazione di una determinata strategia di partito.

Esponente di spicco della Prima Internazionale e tra i fondatori della Seconda, questi si occupò a più riprese dell'«organizzazione dei servizi pubblici nella società futura», ma il suo intervento più celebre sull'argomento fu tenuto nel 1874, all'autoproclamatosi VII Congresso dell'Internazionale a Bruxelles.<sup>16</sup> Partendo dal dibattito sulla struttura da dare ai servizi pubblici nel nuovo ordinamento che sarebbe seguito alla vittoria operaia e fornendo una definizione del concetto che comportava «un concorso diretto e indiretto di tutti e [aveva] per fine diretto e indiretto l'utilità di tutti»,<sup>17</sup> De Paepe operava una distinzione tra quei servizi che, una volta soppressa ogni distinzione di classe, avrebbero dovuto essere eliminati e quelli che, invece, avrebbero potuto essere mantenuti, trasformati o potenziati. Era qui, al momento di delinearne la funzione, che il socialista belga proponeva una rilevante novità rispetto alle opposte posizioni anarchiche e marxiane: l'esistenza di uno Stato sarebbe stata necessaria per tutelare gli interessi comuni della società, ma si sarebbe trattato di un organismo federativo, «uno Stato formato dal basso in alto» e che come tale avrebbe dovuto fondarsi sul decentramento politico e sulla centralizzazione economica.<sup>18</sup> Il comune, oltre ai servizi di polizia, di statistica, di assistenza, di illuminazione, di trasporto, che in parte già svolgeva in numerosi Paesi, doveva assumersi, per gli interessi di portata locale, il fondamentale compito di intermediazione tra la produzione e la distribuzione.

Ciò che preoccupava l'opinione liberista ancora dominante in Francia nella concezione del socialista belga filtrata, per il tramite di Benoît Malon, nell'azione dei «possibilisti», erano i risultati nel nesso piuttosto stretto tra decentramento e funzionalità. In particolare ciò che sarebbe derivato dalla proposta di affidare la gestione dei servizi pubblici e delle imprese industriali non ad assemblee politiche, ma a speciali organi tecnici: il proliferare della burocrazia municipale, l'intromissione degli organismi comunali sul mercato dei prezzi, la pretesa del potere locale di intervenire nelle controversie tra datori di lavoro e prestatori di mano d'opera. Insomma, tutto quello che Donnat aveva efficacemente compendiato nell'espressione di «marche envahissante».

Se è quindi comprensibile che, una volta attribuiti al «socialismo municipale» ben definiti caratteri, le posizioni liberiste – si trattasse delle discussioni suscitate alla metà

<sup>16</sup> Sui due congressi parigini dell'appena ricostituita Internazionale cfr. G.D.H. Cole, *Storia del pensiero socialista. La Seconda Internazionale 1889-1914*, vol. III\*, Roma-Bari, 1979, pp. 16 ss. Per l'influenza determinante di De Paepe (1842-1890), giustamente notata da Rugge, *Trasformazione delle funzioni dell'amministrazione*, pp. 1268 e 1271-1272, e da P. Dogliani, *Un laboratorio di socialismo municipale. La Francia (1870-1920)*, Milano, 1992, pp. 17-18, si veda – oltre al lungo e partecipato necrologio di B. Malon, *César de Paepe*, «Revue socialiste», septième année, tome 13, n. 73, janvier 1891, pp. 7-13 – il denso articolo di R. Franco, *Alle origini del socialismo democratico italiano. Appunti sullo sperimentalismo e sul comunismo*, «Università di Firenze. Facoltà di Magistero. Annali dell'Istituto di Storia», I, 1979, pp. 187-191, dove si parla del ruolo avuto dal socialista belga nei confronti di Benoît Malon e del gruppo milanese legato a Enrico Bignami e alla «Plebe».

<sup>17</sup> Non avendo a disposizione l'intervento pronunciato a Bruxelles, più volte ristampato in varie lingue, di cui non esiste peraltro un'edizione italiana, seguiamo qui Franco, *Alle origini del socialismo democratico italiano*, p. 188. Sul congresso tenuto nella capitale belga si veda G.M. Bravo, *La prima Internazionale. Storia documentaria*, Roma, 1978, vol. II, pp. 1094-1095.

<sup>18</sup> Franco, *Alle origini del socialismo democratico italiano*, pp. 189-191. Si noti che secondo J.-J. Bienvenue, L. Richer, *Le socialisme municipal a-t-il existé?*, «Revue historique du droit français et étranger», 62e année, 2, avril-juin 1984, p. 207, De Paepe auspicava «une décentralisation politique et une coordination économique», mentre Dogliani, *Un laboratorio*, p. 18, parla di «un reale decentramento politico ed economico».

degli anni Novanta da un nuovo intervento di Say o della campagna iniziata nello stesso periodo dal «Journal des économistes»<sup>19</sup> – ingaggiassero contro di esso una lotta in piena regola, nel movimento socialista internazionale le idee sul contenuto e le funzioni insite in quella formula erano ben lontane dall'essere così univoche. Senza dubbio, il nodo decisivo era costituito dal rapporto dell'ente locale con il potere centrale e da lì nascevano le ulteriori differenze.

In effetti, non poteva dirsi che vi fosse una versione acclarata del «socialismo municipale». Basterebbe a testimoniarlo ufficialmente l'ordine del giorno approvato al Congresso dell'Internazionale parigina nel settembre 1900, secondo cui con quella locuzione non si doveva intendere un socialismo speciale, bensì soltanto «l'applicazione dei principi generali del socialismo a un campo speciale dell'attività politica».<sup>20</sup> In tal modo risultavano attenuate soltanto in apparenza le considerevoli differenze che separavano i fabiani inglesi dai guesdisti francesi, i socialdemocratici tedeschi dai socialrivoluzionari italiani e che erano destinate a ripresentarsi – a dispetto di «realizzazioni immediate [...] per molti versi simili»<sup>21</sup> – nel grado e nell'intensità operativa che questi attribuivano all'estensione dell'iniziativa municipale.

### 3. Il «socialismo municipale» nella prassi

Che cos'era dunque questo «socialismo municipale»? Per rispondere alla domanda e porsi sulle sue tracce conviene ritornare a Pareto e vedere in che accezione egli lo adoperasse. Innanzitutto lo includeva tra quei «systemes scientifiques» della dottrina socialista che fin dal suo arrivo all'Università di Losanna si era dedicato a studiare. Poi – sempre attento a rispondere ai due quesiti fondamentali che ne guidavano l'analisi, il valore teorico delle dottrine e i risultati degli esperimenti pratici – aggiungeva che avrebbe condotto ai medesimi risultati del «socialisme d'Etat». Era così che esso, movimento democratico per eccellenza, mirante «à l'exploitation, par les communes, de services industriels et à l'intervention de ces memes communes pour changer la répartition de la richesse», finiva per costituire «une sorte de féodalité économique» creando delle «classes privilégiées» a spese del bilancio comunale.<sup>22</sup>

Ma la vera novità, oltre alla formulazione di una nozione-guida del «socialismo municipale», Pareto la forniva confermando pienamente l'ambiguità della locuzione e sciogliendola, quanto alle spinte sociali in essa insite, sul versante degli «interessi» borghesi piuttosto che su quello dei «bisogni» proletari. Erano infatti i partiti cosiddetti

<sup>19</sup> Per l'intervento di Say cfr. *Comptes rendus de l'Académie des Sciences morales et politiques*, 1895, tome quarante-quatrième, pp. 883 ss. Per un efficace esempio della campagna condotta dal quindicinale liberista, si rimanda all'articolo di G. François, *Le socialisme municipal en Angleterre*, «Journal des économistes», 55e année, 5e série, tome XXVI, 15 juin 1896, pp. 382-385.

<sup>20</sup> Cfr. P. Dogliani, *Il dibattito sulla municipalizzazione in Europa dall'inizio del Novecento alla Prima Guerra Mondiale*, in *La municipalizzazione in area padana. Storia ed esperienze a confronto*, pp. 235-236, la quale accenna anche alla richiesta avanzata, ma non accolta, per approfondire i caratteri dell'interventismo comunale da parte dell'*Independent Labour Party* al successivo congresso di Amsterdam del 1904.

<sup>21</sup> Rugge, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura della municipalizzazione*, p. 1268.

<sup>22</sup> Pareto, *Les systèmes socialistes*, p. 322 per la definizione e pp. 330-331 per la reale valenza del «socialismo municipale».

«conservatori» a incaricarsi di «organiser le socialisme municipal» poiché indirettamente, con gli architetti e i notai, o direttamente, con i commercianti al dettaglio e gli imprenditori, ne traevano comunque rilevanti profitti.<sup>23</sup>

Si trattava dell'emergere di un nuovo profilo del «socialismo municipale», quello che uno studioso ha efficacemente identificato nel «coacervo degli interessi urbani»,<sup>24</sup> un profilo i cui contorni finivano per assumere, comprendendole, le tradizionali divisioni classiste, riplasmandole assieme a quelle tra produttori e consumatori dei nuovi servizi urbani. L'intuizione del sociologo era certamente rilevante nella sua incisività, ma niente affatto isolata. Nello stesso volgere di tempo, alla fine del 1902, un anonimo corrispondente del londinese «Times» destinato a rimanere tale anche dopo l'accendersi della discussione che i suoi pezzi suscitarono,<sup>25</sup> insisteva ripetutamente sulla «evident willingness on the part of so many local rulers to adopt the Socialistic Idea, though not accepting the Socialist name».<sup>26</sup>

La serie di articoli che egli aveva raccolto veniva ad affiancarsi alla campagna promossa, contro le proposte di municipalizzazione dei servizi pubblici londinesi, dalla *Chamber of Commerce* di Londra, dall'*Industrial Freedom League* e dalla *Society of Arts*, tutte capeggiate da Sir John Lubbock, presidente dell'associazione dei banchieri inglesi e di altre società private detentrici di appalto di lavori pubblici e fornitrici di servizi.<sup>27</sup> Appariva ormai chiaro da un capo all'altro dell'Europa e persino oltre Atlantico che il problema dei risvolti pratici assunti dal «socialismo municipale» si veniva imponendo come uno degli elementi predominanti del confronto.<sup>28</sup> È quindi comprensibile che nel tracciare la mappa delle realizzazioni municipali britanniche un collaboratore dell'autorevole «Reveu des deux mondes», cercando di esorcizzare l'avvento di una società collettivista, potesse chiedersi: «Est-ce donc là du socialisme municipal?» e subito risponderci: «Ce n'est pas dans ce qui est, mais dans qui sera, que gît le sense véritable du socialisme municipal».<sup>29</sup>

Tuttavia, non solo esso esisteva, ma le sue declinazioni concrete, differenti sì da luogo a luogo, varie a seconda della loro impronta sociale e degli obiettivi finali, assu-

<sup>23</sup> Pareto, *Les systèmes socialistes*, pp. 329-330.

<sup>24</sup> Si tratta di F. Rügge, il quale nel suo saggio dedicato a *Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomia, «socialisme municipale»*, «Jus», a. XXXI, n. 1-2, gennaio-agosto 1984, pp. 199-200, usa questa espressione proprio a proposito di Pareto e dell'economista Giovanni Montemartini.

<sup>25</sup> Nell'articolo a firma 'a.c.', *La lotta contro il socialismo municipale in Inghilterra*, «Critica sociale», a. XV, n. 14, 16 luglio 1904, pp. 223-224, si sostiene che l'autore dei contributi era «uno dei più influenti membri direttivi d'un trust di Compagnie private», senza però farne il nome. Dal canto suo R. Roberts, *Teoria, prassi e politica del socialismo municipale in Inghilterra. 1880-1914*, in M. Degl'Innocenti (a cura di), *Le sinistre e il governo locale in Europa dalla fine dell'800 alla seconda guerra mondiale*, Pisa, 1984, p. 148 ne attribuisce la paternità a John Macdonnel, professore di diritto comparato all'University College di Londra.

<sup>26</sup> *Municipal Socialism. A series of articles reprinted from the Times*, London, 1902, p. 4.

<sup>27</sup> Su tale campagna il rinvio d'obbligo è a Dogliani, *Il dibattito sulla municipalizzazione in Europa dall'inizio del Novecento alla Prima Guerra Mondiale*, pp. 222-223.

<sup>28</sup> Si veda, a titolo di esempio, «Municipal Affairs», vol. V, n. I, march 1901, fascicolo speciale curato da R.C. Brooke e contenente *A Bibliografy of Municipal Problems and City Conditions*, second edition – revised and enlarged – complete to January 1st, 1901, anche se la rivista edita dal *Reform Club Committee on City Affairs* di New York appare eccessivamente interessata al mondo anglossassone, poiché dedicava le pp. 128-146 alla capitale britannica e le pp. 174-199 alla metropoli statunitense, riservando alla situazione francese, tedesca e italiana le pp. 77-82, 85-90 e 109-111.

<sup>29</sup> Si trattava di Bordeau, *Le socialisme municipal*, pp. 185-186.

mevano comunque caratteristiche economiche e amministrative simili. La gestione dei servizi di trasporto, la produzione e la commercializzazione per uso industriale e privato di energia elettrica e di gas, la fornitura di acqua potabile, la realizzazione di abitazioni a buon mercato, l'applicazione di regolamenti edilizi e sanitari, la diversa ripartizione del carico fiscale dei contribuenti.

Certo, la conquista di una città industriale come Roubaix della quale fu protagonista il *Parti Ouvrier Français* guidato da Jules Guesde poteva far sì che essa assumesse l'appellativo di «ville sainte du collectivisme», ma all'interno della coalizione che governava questa città «dall'aspetto marxista» vi erano commercianti e bottegai ben attenti alle esigenze di bilancio nell'elargire l'assistenza comunale alle famiglie bisognose. E il fatto che Digione, questa «cité de vieille bourgeoisie et de gros commerce» avesse scelto di farsi governare da operai socialisti non era spiegabile soltanto con le divisioni in campo avversario. Era semmai la bontà delle proposte finanziarie ad aver convinto gli elettori. Dovevano dimostrarlo sia la richiesta di soppressione del dazio consumo, accolta dal Ministero delle Finanze e sanzionata da un *referendum* cittadino, sia la messa a punto di un progetto d'imposta progressiva sulla proprietà che andando al di là del programma elettorale, era destinato a provocare la caduta dell'amministrazione.<sup>30</sup>

Fu soprattutto l'evoluzione del dibattito in Francia e Gran Bretagna, in particolare la campagna condotta dalla parigina *Société d'économie politique* e dal suo organo di espressione, il «Journal des économistes», a fornire materia di analisi. I due autori francesi che sembravano aver meglio individuato i risvolti concreti delle differenti coalizioni che sostenevano e davano vita agli esperimenti di «socialismo municipale», furono appunto e per lungo tempo redattori di quella rivista.

Il primo, Hélène Bouet, pur non evitando le solite affermazioni sul fatto che la tendenza municipalizzatrice avrebbe condotto alla «socialisation universelle» e al «communisme», individuava lucidamente come, messo alla prova, quello che ella definiva il «municipalisme» di parte socialista aveva rivelato abusi e favoritismi tipici di una «imitation de bourgeois poussée à l'extreme». <sup>31</sup> Ancor più esplicitamente aggiungeva, contraddicendo agli iniziali assunti sul comunismo futuro, che «les premières municipalités socialistes pourront donc administrer presque aussi bien quel es bourgeoises», ma che le successive non sarebbero state capaci di evitare la costituzione di «monopoles» e la creazione di «privilèges», come avevano fatto quelle amministrazioni comunali non socialiste guidate dagli «errements du bourgeoisisme». Era un'ammissione in piena regola e, per di più, da parte di un personaggio non certo sospetto di simpatie estremiste, del fatto che il «socialismo municipale» aveva connotati tutt'altro che eversivi e che dal «piedistallo» sul quale la borghesia lo aveva posto solo essa poteva toglierlo attuando una «vera riforma». <sup>32</sup>

<sup>30</sup> Bordeau, *Le socialisme municipal*, pp. 200-204 sull'esperienza di Roubaix dopo il 1892 e pp. 204-206 su quella di Digione a partire dal 1896.

<sup>31</sup> H. Bouet, *Le municipalisme*, «Journal des économistes», soixantième année, 5e série, tome XLVII, 15 juillet 1901, pp. 3-4 e 10.

<sup>32</sup> Bouet, *Le municipalisme*, pp. 10-11. La «vraie réforme» consisteva, per l'autrice, nel cessare di proteggere i cittadini «malgré eux et à leur dépenses», nello smettere «de constituer des monopoles et d'accorder des privilèges, nel restituire all'iniziativa privata ciò che può «faire mieux et à meilleur compte» dell'ente locale.

Il secondo, Daniel Bellet, dopo aver fornito il resoconto di una ennesima campagna iniziata oltre Manica contro l'interventismo municipale, riteneva che essa potesse dettare due «insegnamenti». L'obiettivo del «municipalisme» era quello di non chiedere più niente al cittadino, di trasformarlo da «contribuable» in «actionnaire» e parallelamente di trasformare «tout habitant de la ville en fonctionnaire ou en pensionné de la municipalité». Di conseguenza, coloro che avrebbero tratto maggior vantaggio da una situazione del genere erano in primo luogo i funzionari in servizio e quelli che gli amministratori avrebbero assunto come loro agenti elettorali e uomini di fiducia, non certo gli operai e i salariati. Era per questo che nella «revue technique de grande valeur», che Bellet citava come propria fonte, si presagiva già – o almeno lo si dava per scontato – che l'«ouvrier de métier» non avrebbe tardato ad accorgersi della realtà e a togliere il proprio consenso elettorale ad amministrazioni da cui rischiava di ottenere assai meno dei vantaggi effettivamente promessi.<sup>33</sup>

Un'analisi ancor più approfondita, sempre sul *coté* liberista, si sarebbe rivelata quella proposta, alla metà del decennio, da Alfred des Cilleuls. Nell'estate del 1905, proprio in contemporanea all'uscita in Francia della sua voluminosa opera dal titolo *Le socialisme municipal à travers les siècles*, il settimanale fiorentino «L'Economista» gli dedicava un'attenzione che andava ben oltre lo spazio riservato agli studi di maggior rilievo.<sup>34</sup>

L'autore – già funzionario direttivo alla Prefettura della Senna e assiduo collaboratore del periodico «La Réforme Sociale» – si proponeva, per sua stessa ammissione, «di esporre le forme che nel tempo passato ha rivestito l'illegittimo intervento delle municipalità in materia economica; di descrivere le vestigia che tale intervento ha lasciato; di enumerare infine gli accrescimenti che ha avuto».<sup>35</sup> Quindi, per il pubblicista transalpino il «socialismo municipale», ben lontano dal costituire un «phénomène nouveau» caratteristico della seconda metà dell'Ottocento, incarnava la «survivance» e la «résurrection» di processi già conosciuti nel corso della storia e che adesso tornavano a interessare l'organismo sociale.

Nel suo studio ricco di erudizione egli distingueva tre tendenze essenziali che ne avevano determinato le peculiari forme di intervento fin dai tempi più remoti, e cioè la tutela, la confisca e la concorrenza all'attività individuale. Era quest'ultima a rappresentare la «forma moderna del socialismo municipale». Come nel Medioevo le autorità comunali avevano stabilito regole, pubblicato leggi, dettato statuti per tutelare l'«interesse presunto» di produttori e intermediari, consumatori e abitanti, così adesso questo «esprit de protectionnisme local», diverso dall'altro per grado e intensità, pre-

<sup>33</sup> D. Bellet, *Une opinion anglaise sur le municipalisme*, «Journal des économistes», soixante-unième année, 5e série, tome LII, 15 novembre 1902, pp. 179 e 185-186. La rivista di cui si parlava era «Traction and Transaction», la quale aveva appena pubblicato una serie di studi «du reste contradictoires, ou tous les mauvais et les bons cotés du municipal trading (en admettant qu'il y en ait de bons), sont exposés».

<sup>34</sup> Cfr. *Rivista bibliografica*, Alfred des Cilleuls, *Le socialisme municipal à travers les siècles*, Paris, Picard et Fils, 1905, pp. 398, «L'Economista», a. XXXII, vol. XXXVI, n. 1617, 30 aprile 1905, pp. 333-334, nonché il lungo articolo contrassegnato con la sigla R.C., *Socialismo e intervento di Stato*, «L'Economista», a. XXXI, vol. XXXVI, n. 1628, 16 luglio 1905, pp. 456-458; n. 1629, 23 luglio 1905, pp. 472-474; n. 1630, 30 luglio 1905, pp. 489-491; n. 1632, 13 agosto 1905, pp. 520-522.

<sup>35</sup> *Rivista bibliografica*, Alfred des Cilleuls, *Le socialisme municipal à travers les siècles*, pp. 333-334.

tendeva di imporre la «personnalité communale généralisée» in nome delle «exigences collectives».

Una volta delineata la natura del processo egli ne indicava le cause nei «precedenti» economici dovuti a differenti regimi politici; nell'«impulso» dato dagli accresciuti bisogni materiali della società moderna; nell'aumentata «influenza» delle classi popolari; nei diffusi «pregiudizi» in materia di economia politica più difficili da estirpare che da diffondere. Nonostante lo stesso recensore del settimanale liberista si trovasse in difficoltà nel giudicare il lavoro astraendo dalla *verve* eccessivamente polemica e dalla disparata congerie di esempi cui des Cilleuls attingeva per giustificare la propria tesi,<sup>36</sup> l'autore poneva indubbiamente quesiti interessanti, soprattutto quando si chiedeva che cosa esattamente intendessero i socialisti per «funzione municipale» e a quali bisogni essi la facessero corrispondere.

Sembra quasi, inoltrandosi man mano attraverso quelle pagine, che il «socialismo municipale» – qualunque ne fossero i risvolti pratici – dovesse il suo volto peculiare anche all'affermarsi di un processo tipico della seconda metà del XIX secolo. Si trattava di un fenomeno intenso e concentrato nel tempo con almeno due caratteristiche che dopo la Gran Bretagna stavano investendo, con intensità variabile, l'intero continente europeo e gli Stati Uniti, benché des Cilleuls si fosse esplicitamente rifiutato di annoverarle tra le «cause» esplicite degli eventi in corso. Ma davvero il progressivo agglomeramento – con una crescita pressoché geometrica – della popolazione nei centri urbani, accompagnato dalla correlativa espansione degli insediamenti tradizionali e dalla nascita di «città nuove», ché di questo si trattava, aveva svolto un ruolo decisivo nel determinare quella maggiore richiesta di beni materiali e quella accresciuta importanza dei ceti lavoratori che anche lo scrittore francese indicava come spiegazione della «immixtion officielle» dei municipi nella vita economica.

Anche tra coloro – e non sembravano affatto pochi – che si interrogarono sulle molteplici valenze del fenomeno descritto di volta in volta come «socialismo municipale», «collettivismo comunale», «municipalismo», «socialismo locale», «industrialismo municipale», appariva nitido il continuo, vicendevole alternarsi dei momenti di «solidarietà» a quelli di «conflitto» nella trama assai complessa di bisogni e esigenze che chiedevano di essere curati e soddisfatte.

Se ne rese ben conto – ed eravamo ormai alla vigilia della guerra – «l'ancien diplômé de l'Ecole de Sciences politiques» Raymond Boverat quando, nel 1912, pubblicando la seconda edizione della sua Tesi di Dottorato poteva gettare un «coup d'oeil historique» sui risultati finanziari delle municipalizzazioni nel Regno Unito approfittandone per osservare che sebbene la locuzione francese «Socialisme municipal» non restituisse il «caractère industriel et commercant» che esso possedeva e quella inglese di «Municipal Trading» non rendesse il «sense social» del fenomeno, entrambe alludevano a «un meme état de choses» prodotto di ambedue quelle componenti.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> R.C., *Socialismo e intervento di Stato*, «L'Economista», a. XXXI, vol. XXXVI, n. 1628, p. 457.

<sup>37</sup> Boverat, *Le socialisme municipal en Angleterre et ses resultants financiers*, pp. 3-4.

Ma già un decennio prima, uno studioso di economia politica che in Italia aveva trovato un uditorio qualificato, Gabriel Louis Jaray, lo aveva percepito appieno.<sup>38</sup> Tant'è che il suo tentativo di distinguere gli «interventisti municipali», disposti ad ammettere l'intervento comunale solo per quei servizi – acqua, gas, elettricità, trasporti – per i quali occorreva l'utilizzazione del suolo pubblico, dai «collettivisti comunali», che miravano a fare dell'ente locale «l'unico gruppo produttore e accaparrante tutta l'attività economica», finiva per sfumare poi gradatamente nella considerazione della sostanziale affinità di obiettivi.<sup>39</sup>

Del resto, che il «socialismo municipale» potesse configurarsi anche come una pratica di governo sostanzialmente conservatrice e conciliativa lo sosteneva apertamente un altro pubblicista francese. In un poderoso volume del 1909, dedicato a descrivere *Le socialisme conservateur ou municipal*, André Mater teorizzava che quest'ultimo non contenesse in sé niente di rivoluzionario, non soltanto perché i comuni lo avevano praticato senza accorgersene ben prima che fosse predicato da Anton Menger, Benoît Malon e Sidney Webb, ma anche perché non si trattava che della «trasformazione dei servizi e delle imprese di utilità pubblica locale in servizi ed imprese comunali».<sup>40</sup>

In effetti, quanto e fino a qual punto l'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte dei municipi non costituisse una reale minaccia per l'assetto della società, appariva sempre più chiaro, con il trascorrere degli anni, anche per quei settori significativi dell'opinione colta europea – e dunque anche di quella d'Oltralpe – tutt'altro che propensi a sostenere in maniera pregiudiziale i partiti dell'Estrema e il movimento socialista in particolare. Si affermava così, nella stessa Francia e certo non senza contrasti e nonostante alcune forti opposizioni, manifestatesi fino alla vigilia della Grande Guerra,<sup>41</sup> una tendenza lenta ma inesorabile. Per chi scrive, ma forse non solo, iniziava in quel torno di anni un percorso probabilmente ancor più denso di significati di quanto potesse apparire agli «occhi dell'Occidente».

Affermare la necessità dell'intervento pubblico quale strumento indispensabile per modernizzare i grandi e medi centri urbani, rendendoli il primo e più importante fattore – anche in prospettiva futura – del protagonismo politico, economico e sociale delle

<sup>38</sup> *Il socialismo municipale. Da un articolo di Gabriel Louis Jaray, Annales des sciences politiques, «Minerva», a. XIV, vol. XXIV, n. 4, 3 gennaio 1904, pp. 73-76.*

<sup>39</sup> *Il socialismo municipale, p. 76.*

<sup>40</sup> A. Mater, *Le socialisme conservateur ou municipal*, Paris, 1909, pp. 599-601. Su Anton Menger (1841-1906), fondatore del «socialismo giuridico» e professore di scienza dell'amministrazione all'Università di Vienna, di cui lo stesso Mater fu uno dei seguaci in Francia, cfr., oltre alla sua opera più conosciuta, *Lo stato socialista*, Torino, 1905, G. Orrù, *Idealismo e realismo nel socialismo giuridico di Menger*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», vol. 3-4, (1974-1975), vol. I, pp. 183-272.

<sup>41</sup> Intendiamo riferirci tanto al volume edito dal celebre economista e uomo politico radical-liberista Y. Guyot, con il titolo *La gestion par l'Etat et les municipalités*, Paris, 1913, quanto – e soprattutto – alle cinque giornate consacrate (11-15 giugno 1912) dalla parigina *Société d'économie sociale* e dalla sua XXXI riunione annuale a *Le rôle économique des municipalités*, articolate in ben 15 sezioni diverse. Si noti, infine, a testimonianza delle potenti resistenze messe in atto dalle grandi compagnie private e favorite dalla sostanziale inadeguatezza dell'apparato burocratico municipale a svolgere funzioni imprenditoriali (che richiedevano strumenti elastici e personale dotato di una relativa indipendenza) che solamente nel 1926 – come ricorda P. Dogliani, *Il dibattito sulla municipalizzazione in Europa*, p. 245 –, «durante il governo del Cartello delle sinistre, fu emanato il decreto legge Sarraut-Poincaré, allora rispettivamente ministri degli interni e delle finanze, che diede una regolamentazione definitiva alle procedure per la municipalizzazione», vale a dire a un fenomeno rispetto al quale in Italia era stata approvata una legge fin dal 1903.

comunità locali rivestiva un significato affatto particolare. Grazie al loro ruolo propulsivo essi avrebbero dovuto oltrepassare l'involucro protettivo delle mura, diffondendo le virtù quasi 'taumaturgiche' perché l'ente locale potesse offrire una declinazione di volta in volta potenzialmente differente delle proprie prestazioni. Ciò avrebbe di conseguenza implicato il riconoscimento di uno statuto speciale, in grado di garantire ai municipi una *puissance* inedita e come tale capace di andare oltre l'antico rapporto tra centro e periferia e le funzioni a essi attribuite nella classica dialettica tra decentramento amministrativo e accentramento politico.



# La Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati nella Camera dei deputati subalpina (1848-1860)

Anna Gianna Manca, Università di Trento

Se v'ha argomento intorno al quale la Camera italiana non abbia per anco trovato una soluzione di cui sia paga, è certamente quello delle incompatibilità:<sup>1</sup> così esordivano Mario Mancini e Ugo Galeotti nel trattare il tema delle incompatibilità dei deputati, lasciando intuire quanto la questione, ben lungi dall'aver trovato composizione col tempo e la pratica ormai pluridecennale di vita parlamentare della nostra penisola, fosse allora ancora in grado di agitare i dibattiti della Camera dei deputati del Regno d'Italia. Proprio come era accaduto sin dai suoi primi anni di vita,<sup>2</sup> e sin dall'inizio della Camera del Parlamento subalpino, anche quando, in momenti molto gravi per la vita del Regno sardo, per il resto la sua attività legislativa e ispettiva sull'azione del governo regio, tra mobilitazione bellica e concessione dei pieni poteri, era costretta a segnare il passo.<sup>3</sup>

Di un tipo particolare di incompatibilità parlamentare, e cioè della incompatibilità del deputato «per ragione d'interessi», Mancini e Galeotti dissero (a differenza di quanto si sarebbe indotti a pensare oggi che il conflitto di interesse è al centro del dibattito politico sullo *status* del deputato<sup>4</sup>), essere «quella che richiede[va] meno diffuso svolgimento»,<sup>5</sup> insomma quella che creava meno problemi. Delle incompatibilità «per ragione d'interessi», su cui all'epoca era già intervenuta la legge del 1877 su iniziativa dell'allora ministro degli Interni Giovanni Nicotera fortemente sostenuto dall'allora Presidente del Consiglio Agostino Depretis,<sup>6</sup> non ci si occupa qui, come pure non ci si occupa delle cosiddette incompatibilità amministrative, di cui si cominciò a parlare solo a partire da-

---

<sup>1</sup> M. Mancini, U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1887, p. 41.

<sup>2</sup> Cfr. «Relazione della Commissione composta dei deputati Depretis, Poerio, Bertini, Mazza, Gallenga, Macciò, Alfieri, Capriolo (relatore), Berthea, sull'Accertamento del numero dei Deputati impiegati, tornata del 15 maggio 1861», in *Atti del Parlamento italiano (Api)*, Camera dei deputati (Cd), *Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera*, legislatura (leg.) VIII, sessione (ses.) 1861-1862, vol. II: n. 61 – n. 116, Torino 1865, qui n. 65, 51 p., in part. p. 1.

<sup>3</sup> Di incompatibilità parlamentari si occupò la Camera anche in giornate cruciali per il Regno sardo: cfr. «Discussione della relazione della Commissione incaricata di verificare il numero degli impiegati regii stipendiati membri della Camera», in *Atti del Parlamento subalpino (Aps)*, Cd, leg. II, ses. I del 1849, dal 1 febbraio al 30 marzo 1849, tornata del 12 marzo 1849 [giorno della dichiarazione di guerra all'Austria], pp. 387-389.

<sup>4</sup> Cfr. da ultimo l'articolo di G. Valentini su «La Repubblica» dell'11 febbraio 2012.

<sup>5</sup> Mancini, Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 42.

<sup>6</sup> Cfr. in merito G. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale del regno d'Italia*, ristampa, con presentazione di L. Elia e introduzione di L. Carlassare, Napoli, 1985, pp. 289, 293. A fissare per la prima volta le incompatibilità per interessi furono gli artt. 3 e 4 della legge sulle incompatibilità parlamentare del 13 maggio 1877, n. 3830 (cfr. Arangio-Ruiz, *Storia costituzionale*, p. 310).

gli anni Ottanta,<sup>7</sup> quando venne fissata la incompatibilità parlamentare con le cariche di membri delle Giunte provinciali amministrative, di deputato provinciale e di sindaco.<sup>8</sup>

Assai più problematica e foriera di lunghe discussioni, contrapposizioni personali e ‘perdite di tempo’ fu invece, ancora al tempo in cui scrivevano Mancini e Galeotti, ma, come si è già accennato, sin dai primi tempi dello Stato costituzionale nel Regno di Sardegna, un altro tipo di incompatibilità parlamentare, e cioè la incompatibilità «per ragione d’impiego».<sup>9</sup>

Era questa l’incompatibilità che derivava dalla applicazione del Titolo IV dell’‘editto’ elettorale del 1848,<sup>10</sup> e in particolare dei suoi articoli 98,<sup>11</sup> 100<sup>12</sup> e 103,<sup>13</sup> dove si trattava per l’appunto dei casi in cui il mandato parlamentare non poteva cumularsi con l’ufficio dei «funzionari stipendiati ed amovibili dell’ordine giudiziario» (art. 98, I comma), degli «impiegati stipendiati dell’ordine amministrativo che esercitano un impiego di grado inferiore a quello d’Intendente generale, ad eccezione» di alcune categorie particolari di impiegati (art. 98, IV comma), di «funzionari o impiegati regi stipendiati» (art. 100 e 103). Sul fatto che attraverso tutte queste eccezioni si mirasse a ben vedere ad assicurare l’eleggibilità solo dei funzionari di più alto grado, compresi naturalmente i ministri, non può esserci alcun dubbio.<sup>14</sup>

All’atto dell’applicazione dell’«editto» elettorale,<sup>15</sup> adottato provvisoriamente dalla Camera dei deputati subalpina ma mai sottoposto a revisione parlamentare sino al 1882 e invece modificato di nuovo per decreto nel 1859 anche e soprattutto nelle sue parti re-

<sup>7</sup> Vedi M. Mancini, U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, prima appendice, Roma, 1891, p. 11.

<sup>8</sup> Sulle incompatibilità amministrative intervenne anche una legge del luglio 1882 cfr. I. Tambaro, *Le incompatibilità parlamentari*, Milano-Palermo, 1899<sup>2</sup>, pp. 90-106.

<sup>9</sup> Mancini, Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, pp. 44 ss.

<sup>10</sup> Cfr. *Legge elettorale 17 marzo 1848*, in Aps, Cd, leg. I, sessione del 1848, dall’8 maggio al 30 dicembre 1848, *Documenti parlamentari*, Torino, 1855, pp. 5-14. Sulle sue origini e sulla Commissione per la legge elettorale che la elaborò, presieduta dallo stesso presidente del consiglio Cesare Balbo e di cui fecero parte Stefano Gallina, Cesare Cristiani, Federico Sclopis, Giuseppe Marioni, Camillo Cavour, Domenico De Ferrari, Riccardo Sineo, lavorando in stretto contatto con l’allora ministro dell’interno Vincenzo Ricci, ancora utile E. Cuciniello, *La legge elettorale politica. 17 marzo 1848*, Roma, 1910.

<sup>11</sup> Art. 98: «Non possono essere eletti Deputati: 1° I funzionari stipendiati ed amovibili dell’ordine giudiziario; 2° I membri del Corpo diplomatico in missione; 3° Gl’Intendenti generali di divisione, gl’Intendenti di provincia, ed i Consiglieri di Intendenza; 4° Gl’impiegati stipendiati dell’Ordine amministrativo che esercitano un impiego di grado inferiore a quello d’Intendente generale, ad eccezione degli uffiziali del Genio civile e delle miniere, non inferiori al grado d’ingegnere-capo, e degli uffiziali sanitari che siano membri del protomedicato, e dei consigli di sanità; 5° Gli ecclesiastici aventi cura d’anime, o giurisdizione con obbligo di residenza; 6° Gli uffiziali di qualunque grado non potranno essere eletti nei distretti elettorali sui quali esercitano un comando».

<sup>12</sup> Art. 100: «Non si potrà ammettere nella Camera un numero di funzionari, o d’impiegati Regii stipendiati, maggiore del quarto del numero totale dei Deputati. Ove questa proporzione sia superata, la Camera estrarrà a sorte il nome di coloro la cui elezione deve essere annullata. Quando il numero degli impiegati sia completo, le elezioni nuove d’impiegati saranno nulle».

<sup>13</sup> Art. 103: «Quando un Deputato riceva un impiego Regio stipendiato, od un avanzamento con aumento di stipendio, cesserà in sull’istante d’essere Deputato; potrà nondimeno essere rieletto, salvo il disposto dell’art. 100. In questo caso, e quando per qualsiasi causa resti vacante il posto di un Deputato, il collegio sarà convocato nel termine di un mese».

<sup>14</sup> Cfr. A.G. Manca, *Incompatibilità parlamentari e forma di governo nella monarchia costituzionale italiana ottocentesca*, in A. Nieddu, F. Soddu (a cura di), *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche*, Sassari, 2011, pp. 305-316.

<sup>15</sup> L’espressione «il presente editto» torna per ben due volte all’interno del testo della *Legge elettorale 17 marzo 1848*, e cioè alle pp. 7 e 14, nonostante l’intitolazione.

lative alle ineleggibilità e incompatibilità parlamentari,<sup>16</sup> le difficoltà sorsero anzitutto dal fatto che in particolare il concetto di «funzionario o impiegato regio stipendiato» (art. 100) si rivelò essere tutt'altro che univocamente e precisamente interpretabile.

Difficoltosa si dimostrò più precisamente l'individuazione di quali concrete fattispecie di impiego pubblico e di condizioni oggettive e/o soggettive dovessero concorrere in un rapporto di impiego da rendere possibile la sua sussunzione sotto il termine di impiegato regio stipendiato di cui parlava la 'legge' elettorale. E questo quand'anche si arrivasse a concordare sul fatto che in epoca costituzionale come «impiegati regi stipendiati» non potessero più intendersi solo coloro che fossero nominati o retribuiti direttamente dal re, ma invece anche tutti gli impiegati che servissero la Nazione e fossero retribuiti dal Governo.<sup>17</sup>

Su quest'ultima questione per la verità non si fece fatica a convergere, eliminandola così ben presto dal tavolo della discussione, non da ultimo sulla base di un richiamo al cosiddetto spirito della legge, vale a dire a quello che molti dei deputati potevano ancora testimoniare, per esperienza diretta o per essere stato loro riferito direttamente da membri della Commissione che aveva steso l'editto, essere stato l'intento del legislatore: restringere l'ammissione alla Camera dei «pubblici impiegati» tutti e non solo degli impiegati regii in senso stretto.<sup>18</sup> E, del resto, i termini di impiegati, impiegati del Governo, pubblici funzionari, regii impiegati o impiegati regi, erano correntemente usati in modo interscambiabile anche dai ministri del Regno.<sup>19</sup>

I problemi di interpretazione della 'legge' elettorale e quindi della sua applicazione al caso concreto sorsero puntualmente nella Camera dei deputati subalpina essenzialmente in due momenti.

Anzitutto, anche se non principalmente, nel momento della verifica dei poteri, e cioè quando si trattava di controllare prima negli uffici e poi di confermare con decisione dell'aula, che tra gli eletti non vi fossero quegli impiegati che erano stati dichiarati ineleggibili dall'art. 98. Fu a questo punto che si verificarono in aula lunghi dibattiti per stabilire quali magistrati fossero da considerarsi inamovibili o meno nel senso del citato art. 98; proprio su questi dibattiti parlamentari relativi alla verifica dei poteri di magistrati eletti deputati ha compiuto studi approfonditi Pietro Saraceno,<sup>20</sup> che qui non possiamo riprendere.

---

<sup>16</sup> Il quadro delle modifiche del Titolo IV della 'legge' elettorale del 1848 attraverso il decreto del 1859 è riassunto dallo stesso Umberto Rattazzi in «Legge elettorale del 20 novembre 1859. Relazione intorno alla legge portante riforma del regio editto 17 marzo 1848 sulle elezioni politiche, fatta a Sua Maestà nell'udienza del 20 novembre dal ministro dell'interno (Rattazzi)», in *Api*, Cd, leg. VII, ses. del 1860, dal 2 aprile al 28 dicembre 1860, *Documenti; Progetti di legge, Relazioni e Documenti diversi*, Torino, 1861, pp. 545-546, qui p. 545.

<sup>17</sup> Cfr. in questo senso l'intervento alla Camera di Riccardo Sineo in *Aps*, Cd, leg. I, *Discussioni*, Torino, 1856, tornata del 3 luglio 1848, p. 256, e l'intervento di Matteo Pescatore, tornata dell'8 luglio 1848, p. 310.

<sup>18</sup> Cfr. l'intervento di Cesare Bixio in *Aps*, Cd, leg. I, ses. 1, *Discussioni*, Torino, 1856, tornata del 13 maggio 1848, p. 22.

<sup>19</sup> Emblematico a questo proposito l'intervento in aula di Cristoforo Mameli, allora ministro dell'istruzione pubblica oltre che deputato, in *Aps*, Cd, leg. IV, ses. del 1850, dal 20 dicembre 1849 al 19 novembre 1850, *Discussioni*, vol. I, *Dal 20 dicembre 1849 al 12 marzo 1850*, Torino 1863, tornata del 2 gennaio 1850, p. 98.

<sup>20</sup> Cfr. P. Saraceno, *La magistratura nel Regno di Sardegna dal crollo dell'antico regime al 1859*, «Clio», 1997, 4, pp. 631-670, in part. 644-658; P. Saraceno, *Alta magistratura e classe politica dalla integrazione alla separazione*, Roma, 1979, in part. pp. 30-35.

Le discussioni più accese, più lunghe, talvolta estenuanti ma anche molto interessanti per comprendere i molti e pesanti problemi sollevati dall'applicazione del Titolo IV dell'editto, su cui si vuole qui attirare l'attenzione, furono invece quelle che ebbero luogo nel momento in cui si trattava di accertare il numero preciso e totale dei deputati impiegati (gli impiegati pubblici eletti deputati), numero che secondo la prescrizione dell'art. 100 non doveva superare il quarto del totale dei membri della Camera (nel 1848, ad esempio, gli impiegati deputati non potevano essere più di 51 sui 204 deputati da eleggere secondo quanto previsto dalla 'legge' elettorale). L'articolo 100 imponeva infatti che, in caso fossero risultati eletti impiegati in eccesso, si sarebbe dovuto individuare per estrazione a sorte un numero di impiegati deputati pari a quelli eccedenti e procedere quindi all'annullamento della loro elezione.

Fu nel momento di accertare il numero preciso dei deputati impiegati che la Camera, o più precisamente la «Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati» (la denominazione variò in qualche caso leggermente), si trovò immancabilmente in grande difficoltà allorché dovette stabilire chi effettivamente tra gli eletti fosse da far rientrare nell'elenco dei deputati impiegati.<sup>21</sup>

Questa difficoltà era riconducibile principalmente a due motivi. Anzitutto alla circostanza che molti degli eletti, temendo di essere fatti rientrare in una categoria dove la loro elezione diventava immediatamente a 'rischio' di annullamento, negavano, talvolta anche contro l'evidenza dei fatti, di essere coinvolti in un rapporto di lavoro tale da meritare l'appellativo di «funzionario o impiegato regio stipendiato» di cui si parlava nell'art. 100. Secondariamente perché era oggettivamente assai difficile per gli incaricati di compiere l'accertamento, e cioè di redigere materialmente l'elenco dei deputati impiegati, far rientrare dentro al concetto di impiegato pubblico utilizzato nell'editto la infinita casistica di impiegati pubblici concretamente presente tra gli eletti.

A rendere spinosa la giurisprudenza della Camera si aggiungeva inoltre la circostanza che non risultava ancora consolidato dalla scienza del diritto amministrativo il concetto stesso di impiegato pubblico, concetto di cui certo la Camera avrebbe potuto avvalersi nel giudicare sulle incompatibilità per ragioni d'impiego. Perlomeno sino alla proposta di legge Lanza del 1° dicembre 1871 «Sullo stato degli impiegati civili»,<sup>22</sup> una legge insomma che, dopo la legge sullo stato dei militari di terra e di mare del 1852, fissasse anche per gli impiegati civili in modo certo e incontrovertibile «diritti», «doveri» e «responsabilità», la Destra storica non mostrerà genuino interesse a definire gli elementi che concorrevano a fare di un impiegato o funzionario pubblico un lavoratore dipendente con uno *status* giuridico ed economico ben definito. Solo per questa via, per contro, si sarebbe fattivamente contribuito, ebbe a dire nel 1876 lo stesso Presidente del Consiglio Depretis, a far uscire gli impiegati dalla loro condizione di «muti strumenti

<sup>21</sup> Cfr. in merito infra al §2.

<sup>22</sup> Cfr. «Relazione della Commissione composta dei deputati Nelli presidente, Solidati, segretario, etc., Lugli relatore, sul progetto di legge presentato dal Presidente del Consiglio, ministro delle Finanze [Depretis] nella tornata del 22 dicembre 1876, Sullo stato degli impiegati civili», tornata del 26 maggio 1877, in Api, Cd, \*leg., ses. del 1876-77, Documenti-Progetti di legge e Relazioni, n. 45, 19 p., qui p. 1.

nelle mani del potere».<sup>23</sup> E tali finiscono per apparire anche gli impiegati eletti alla Camera dei deputati subalpina nonostante il 'libero' mandato parlamentare, quando non addirittura, in taluni casi, vieppiù a causa di esso. Il fatto stesso ad esempio, che a tutti i deputati impiegati fosse conservato lo stipendio durante lo svolgimento del mandato, faceva di essi gli unici deputati della Camera subalpina ad essere 'retribuiti'. I deputati impiegati, rimarcò Martinet già nel 1849, venivano quindi a trovarsi in un'indubbia condizione di privilegio e di «ingiusta diseguaglianza» rispetto ai «deputati cittadini privati» che invece erano «privés, pendant le même temps, des lucrez que leur procure-rait l'exercice de leur profession, et de leurs occupations particulières, qu'ils ont dû abandonner».<sup>24</sup> E questa loro condizione privilegiata non costituiva certo una base di partenza ideale perché prevalesse la libertà interiore e di giudizio del deputato qualora fossero all'ordine del giorno questioni in cui gli interessi del governo o del ministro di riferimento in particolare potevano entrare in conflitto con quelli del parlamento.<sup>25</sup>

Certo è comunque che, rispetto alle particolari esigenze conoscitive e classificatorie degli organismi interni della Camera, sia degli Uffici chiamati a verificare i poteri,<sup>26</sup> prima, come pure dell'organo chiamato ad accertare le eventuali incompatibilità per impiego di certe categorie di funzionari pubblici, e cioè la Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati,<sup>27</sup> dopo, anche definizioni di impiegato come quelle fornite in seguito ad esempio da Federico Persico («impiegati sono tutti gli agenti della pubblica amministrazione, abbiano o no una funzione propria, appartengano ai servizi locali o centrali, esercitino un ufficio civile, militare, giudiziario. S'intendono insomma tutti coloro che volontariamente o no servono allo Stato e sono investiti di qualche ufficio dal Governo o dall'amministrazione locale»),<sup>28</sup> assai poco avrebbero potuto contribuire a sciogliere i dubbi circa la eleggibilità/ineleggibilità, compatibilità/incompatibilità parlamentare degli impiegati pubblici .

---

<sup>23</sup> Cfr. «Progetto di legge presentato dal presidente del Consiglio, ministro delle Finanze (Depretis) nella tornata del 22 dicembre 1876, Sullo stato degli impiegati civili», in Api, Cd, \*leg., ses. del 1876-1877, *Documenti-Progetti di legge e Relazioni*, n. 45, 18 p., qui p. 1.

<sup>24</sup> Vedi il «Progetto di legge del deputato Martinet, preso in considerazione in tornata del 1° ottobre 1849, Cessazione durante le sessioni dello stipendio dei Deputati membri della Camera», in Aps, Cd, leg. III, sessione unica: 30 luglio – 20 novembre 1849, *Raccolta degli atti stampati*, volume unico: nn. 1-68, n. 46, 2 p., qui p. 1.

<sup>25</sup> Sull'interessante dibattito nel corso del quale ebbe luogo lo «Svolgimento della proposta del deputato Martinet tendente a privare dello stipendio durante la sessione i deputati impiegati» e la presa in considerazione della proposta cfr. Aps, Cd, leg. III, ses. 2° del 1849: dal 30 luglio al 20 novembre 1849, *Discussioni*, Torino 1862, tornata del 1° ottobre 1849, pp. 687-696, con gli interventi di Martinet, Despine, Carlo Cadorna, Lanza, Farina, Guglianetti, Federico Barbier, Chenal.

<sup>26</sup> La verifica dei poteri all'interno della Camera dei deputati subalpina era fatta dagli Uffici in base al Capo I del «Regolamento della Camera dei deputati» (cfr. Aps, Cd, leg. I, ses. del 1848: dall'8 maggio al 30 dicembre 1848, *Documenti parlamentari*, Torino, 1855, pp. 19-23).

<sup>27</sup> A conclusione del suo lavoro la Commissione era tenuta a relazionare all'aula, in forma scritta o orale, e soprattutto a redigere l'elenco dei deputati impiegati, elenco che dal 1851 in poi fu affisso all'aula, dimodoché tutti fossero a conoscenza della possibilità o meno di eleggere ancora impiegati, qualora nel corso della legislatura si fossero rese necessarie nuove elezioni particolari.

<sup>28</sup> La citazione di Persico si trova in «Relazione della Commissione composta dei deputati Nelli presidente, Solidati, segretario, etc., Lugli relatore, sul progetto di legge presentato dal presidente del Consiglio, ministro delle Finanze [Depretis] nella tornata del 22 dicembre 1876, Sullo stato degli impiegati civili», tornata del 26 maggio 1877, p. 3.

Il solo fatto che nel Titolo IV dell'editto elettorale del 1848 (artt. 97-103) si fossero usati contemporaneamente e/o alternativamente sia il termine di funzionari, sia quello di impiegati (cfr. artt. 98, I e IV comma; art. 99; art. 100, I e II comma; art. 103), senza però che fosse ancora possibile rintracciare una differenza sostanziale di contenuto tra i due termini, era suscettibile di provocare interminabili discussioni all'interno della Commissione e in aula e di rendere oltremodo impervia e incerta la giurisprudenza della Camera. Ancora verso la fine degli anni Ottanta Mancini e Galeotti inviteranno a superare quella «distinzione [...] tra impiegati e funzionari» che faceva capolino nella legge sulle incompatibilità parlamentari del 1877 ma che, a giudizio dei due giuristi, non avrebbe giovato «che ad ingenerare equivoci», non avendo alcun «giuridico fondamento» per sussistere;<sup>29</sup> non a caso di essa non sarebbe significativamente rimasta traccia alcuna nemmeno nel disegno di legge sullo stato degli impiegati civili all'epoca in discussione in Parlamento.<sup>30</sup>

A tutti i problemi che ormai da decenni sorgevano intorno all'applicazione dell'editto del 1848 nelle parti relative alle ineleggibilità e incompatibilità parlamentari, andando ad occupare e ad intasare talvolta per più sedute consecutive l'attività della Camera dei deputati sarda prima e italiana poi, facevano per l'appunto riferimento Mancini e Galeotti nella citazione riportata all'inizio di questo paragrafo. E con il passare del tempo la mole della materia oggetto di contrasti anziché diminuire era andata progressivamente aumentando. Anzitutto perché sulla materia intervennero nuove determinazioni di legge o parziali modifiche di quelle esistenti,<sup>31</sup> prime fra tutte quelle apportate dal decreto del 1859 sull'editto del 1848,<sup>32</sup> approvate spesso in concomitanza con il mutare delle costellazioni politiche e personali, ma anche come recezione sul piano normativo delle indicazioni e dei suggerimenti correttivi scaturiti col tempo dalla pratica 'giurisprudenziale' della Commissione. In secondo luogo perché l'interpretazione soggettiva delle leggi fu, com'è naturale, soggetta ad oscillazioni con il passare del tempo e il mutare della composizione personale e politica delle Commissioni nonché della Camera, impedendo il sedimentarsi di una linea interpretativa della legislazione univoca, condivisa e costante nel tempo. In terzo luogo perché i casi personali esaminati presentavano sempre qualche aspetto che li rendeva mai del tutto omologabili con certezza ad altri già discussi, rendendo anche da questo punto di vista oggettivamente difficoltoso sia il consolidarsi di criteri e paradigmi interpretativi sia la costruzione di

<sup>29</sup> Mancini, Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 44.

<sup>30</sup> Mancini, Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 44.

<sup>31</sup> Sulle incompatibilità parlamentari, dopo la 'legge' del 1848 e la già cit. 'legge' del 1859, recepita dalla 'legge' elettorale del 17 dicembre 1860, furono emanate numerose altre leggi di cui è dato parzialmente conto in Manca, *Incompatibilità parlamentari e forma di governo*.

<sup>32</sup> Dal confronto tra le due 'leggi' elettorali del 1848 e del 1859 si vede chiaramente come le modifiche fatte alla prima nella seconda, in materia di incompatibilità parlamentari, decidano in realtà su questioni che ancora erano state molto controverse all'interno della Camera subalpina: così ad esempio quando all'art. 97 della 'legge' del 1859 si specifica che la generale non eleggibilità dei funzionari pubblici deve trovare questi «con uno stipendio sul Bilancio dello Stato», quando all'art. 99 si dice che «Ogni funzionario e impiegato regio in aspettativa è assimilato a quello in attività», quando all'art. 100 si stabilisce: *a)* che il numero sia dei professori universitari sia dei magistrati eleggibili deve essere contingentato e compreso entro «l'ottavo di quelli che possono essere ammessi alla camera», *b)* che «I Ministri Segretari di Stato [...] non saranno computati nel novero degli Impiegati», *c)* che non si potranno ammettere alla Camera un numero di impiegati superiore al quinto, anziché al quarto com'era prima, del numero totale dei deputati.

una casistica articolata e di solidi ed affidabili precedenti giurisprudenziali in cui far rientrare agevolmente di volta in volta i singoli casi.

Che a procedere alla verifica delle elezioni dovesse essere ognuno dei sette «Uffici» in cui all'apertura della sessione si dividevano i membri della Camera per estrazione a sorte, per poi rendere conto del lavoro svolto all'aula attraverso un relatore per ogni Ufficio, era chiaramente detto nel Regolamento della Camera dei deputati del 1848.<sup>33</sup> Del fatto invece che all'inizio di ogni legislatura, e in alcuni casi anche di ogni sessione, si dovesse procedere, come invece poi effettivamente accadde, alla formazione di una «Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati», nessun cenno si faceva nel suddetto «Regolamento». Qui si accennava solo al fatto che oltre alle due Commissioni permanenti previste, quella di finanza e contabilità da un lato, e quella di agricoltura, industria e commercio dall'altro, e oltre alla Commissione per le petizioni che avrebbe dovuto essere eletta ogni mese di nuovo dagli Uffici, altre Commissioni avrebbero potuto essere composte *ad hoc* «per la disamina d'una o più proposizioni» sia dalla stessa Camera, «per elezione», a maggioranza assoluta o a maggioranza relativa, o anche per estrazione a sorte, sia per nomina del Presidente della Camera, qualora fosse stata quest'ultima a chiederlo.<sup>34</sup>

Alla pur imprescindibile formazione di una «Commissione per accertare il numero degli impiegati eletti deputati» non si faceva alcun riferimento nemmeno nella stessa «legge» elettorale; da tale silenzio per contro si sarebbe anche potuto evincere che potesse essere la stessa aula a svolgere il compito poi invece effettivamente svolto dalla suddetta Commissione nella Camera del Parlamento subalpino prima e in quella del Regno d'Italia dopo; e questo di certo sino alla data, l'8 dicembre 1880, in cui la Camera decise la soppressione della Commissione e il passaggio delle consegne alla Giunta delle elezioni.<sup>35</sup> Per la verità, anche dopo la sua soppressione, la Commissione, divenuta «permanente» nel 1863 come quella per la verifica delle elezioni,<sup>36</sup> continuò per un certo tempo ancora a contendersi testa a testa il lavoro con la Giunta per le elezioni. Sarà questa che finirà per assorbirne interamente e definitivamente il compito e l'attività, chiudendo un lungo periodo di conflittualità interna tra le due Commissioni. Conflittualità che certo non contribuì ad esaltare e massimizzare la razionalità e la produttività dei lavori della Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati, da un lato, e a rafforzarne la capacità di incidere politicamente in misura proporzionale alla consapevolezza dell'importanza del compito assegnatole, dall'altro, andando in questo modo inevitabilmente a pesare negativamente nel rapporto sempre instabile e poten-

<sup>33</sup> Il Regolamento (cit. sopra alla nota 26) era stato provvisoriamente adottato su «suggerimento» del governo Balbo (cfr. Aps, Cd, leg. I, *Discussioni*, Torino 1856, tornata dell'8 maggio 1848, p. 1). Nessun esito ebbero sino al 1863 le proposte di modifica del Regolamento della Camera presentate nel corso degli anni Cinquanta, nonostante che già l'8 gennaio 1850 lo stesso conte Balbo avesse presentato una proposta «per la nomina d'una commissione per istudiare un nuovo regolamento della Camera» (cfr. Aps, Cd, leg. IV, *Discussioni*, vol. I: dal 20 dicembre 1849 al 12 marzo 1850, Torino 1863, tornata dell'8 gennaio 1850, pp. 139 e 147).

<sup>34</sup> Vedi a questo proposito l'art. 6 del «Regolamento».

<sup>35</sup> Cfr. Mancini, Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 53, ma anche, con riferimenti temporali leggermente diversi, A. Brunialti, *Camera dei deputati*, «Enciclopedia giuridica italiana», vol. III, parte I, Milano, 1903, pp. 1-168, qui pp. 15 e 25.

<sup>36</sup> Cfr. Mancini, Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, p. 219.

zionalmente conflittuale che la Camera intratteneva con il governo regio, tipico della forma di governo monarchico-costituzionale.

Proprio ad un approfondimento dei rapporti tra Parlamento e Governo all'interno della monarchia costituzionale sarda e italiana ottocentesca vuole contribuire lo studio qui brevemente schizzato su identità, funzione e ruolo della Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati, sulla scia della pista di ricerca indicata da Ettore Rotelli già nel lontano 1978<sup>37</sup> e ancora oggi esplorata solo in parte. Pista di ricerca che invitava, attraverso un circostanziato «esame delle vicende ministeriali e parlamentari», a sottoporre a verifica il «luogo comune» per cui «lo Statuto albertino, non appena emanato, fu subito applicato contro la sua lettera, cioè nel senso di una monarchia parlamentare».<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> E. Rotelli, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra* (1978), in *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981, pp. 13-45, in part. pp. 28-30.

<sup>38</sup> Rotelli, *L'organizzazione costituzionale nella storiografia del secondo dopoguerra*, pp. 28-30.

# Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente\*

Luca Mannori, Università di Firenze

## 1. Introduzione

Secondo la percezione comune, ‘autonomia’ – nella sua accezione istituzionale di facoltà di governarsi da sé –, ha un sapore allo stesso tempo nuovo e antico. Nuovo perché il lemma si lega a quella fase recente dello sviluppo istituzionale caratterizzata dal venir meno dello Stato-monolite e della sua pretesa di rappresentare qualsiasi tipo di interesse pubblico-collettivo; ma anche antico, nel suo rinviarci ad un passato antecedente alla affermazione di quello Stato stesso, e dunque a uno scenario nell’ambito del quale è ragionevole attendersi che le relazioni politiche si costruissero tutte all’insegna di un intrinseco ‘autonomismo’. La storiografia giuridica conforta ampiamente questa precomprensione, riservando al nostro concetto un ruolo di primissimo piano nella sua costruzione del passato. Per constatarlo, basta aprire la voce corrispondente della *Enciclopedia del diritto* Giuffrè, introdotta da una densissima premessa storica a firma di Francesco Calasso nella quale ‘autonomia’ viene indicata come la nozione-cardine che ha permesso, lungo tutto il basso medioevo, d’integrare gli ordinamenti particolari entro la cornice della *Respublica Christiana* e d’impostare su questa base tutto il rapporto tra *ius proprium* e *ius commune*.<sup>1</sup> Queste pagine risalgono al 1959. Da allora in poi, non solo il termine ha continuato a consolidare la sua posizione nel linguaggio dei medievisti, ma si è imposto anche come un descrittore imprescindibile per affrontare l’esame di un’età moderna segnata sì dalla comparsa dello Stato territoriale, ma anche dal configurarsi di quest’ultimo come grande corpo composito, del tutto incomprensibile finché non se ne colga il carattere congenitamente plurale.

Ciò premesso, va subito aggiunto che tutto questo passato così lungamente e ostinatamente ‘autonomista’ non sapeva, per così dire, di esserlo; e ciò per l’ottima ragione che il lemma corrispondente era sconosciuto al suo lessico politico, così in Italia come altrove. ‘Autonomia’ è infatti termine greco, estraneo a quella compilazione giustiniana su cui si fonda tutto il primo vocabolario giuspolitico occidentale e che si affaccia ben raramente anche nelle altre fonti latine di cui si nutre la cultura dell’età intermedia. L’‘autonomia’ medievale è dunque una costruzione storiografica a posteriori, certo utile a rappresentare l’essenza della spazialità politica premoderna, ma che non apparteneva alla civiltà a cui la riferiamo. Altri, e più variegati, erano stati i linguaggi mediante i quali quella civiltà aveva espresso e difeso il proprio pluralismo territoriale nel corso dei secoli (da quello della ‘iurisdictio’ medievale alla ‘libertas’ del Rinascimento, dal

---

\* Per motivi di spazio, i riferimenti alle fonti sono qui ridotti al minimo. Ce ne scusiamo con il lettore, riservandoci di pubblicare in altra sede una versione estesa di questo saggio.

<sup>1</sup> F. Calasso, *Autonomia (Storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, pp. 349-356.

grande discorso dei 'privilegia' fino a quello quasi altrettanto ricco dei 'foedera' politici): né di essi e delle loro continue rimodulazioni tratteremo in questa sede. Ciò che propongo è invece una breve retrospettiva del termine 'autonomia': termine che si affaccia nel lessico politico in epoca abbastanza recente e a cui, in Italia almeno, corrisponde un curioso percorso 'a singhiozzo', che solo in tempi a noi davvero vicini ha assunto un andamento più lineare e sicuro. Premetto che l'esame sarà qui centrato essenzialmente sul linguaggio giuridico, pur nella consapevolezza che solo un approccio esteso alla lingua filosofica e al lessico comune potrà fornire uno spaccato davvero esaustivo della fortuna del lemma.

## 2. Tra Sette e Ottocento

'Autonomia' entra nel vocabolario europeo grazie alla storiografia greca che, da Erodoto a Strabone a Plutarco, la impiega per indicare il particolare legame di soggezione politica contratto da alcune città della Grecia e dell'Asia Minore nei confronti di altri centri ad esse sovraordinati. Il termine, tuttavia, che già i primi dizionari greco-latini traducevano con «libertas vivendi propriis legibus» o «suo iure»,<sup>2</sup> resta a lungo ignoto alla cultura giuridica. E molto circoscritta è anche la sua presenza nel linguaggio degli storici: i quali, pur impegnati di buon'ora a censire le varie tipologie di soggezione politico-territoriale sperimentate nel corso dell'evo antico, lo registrano soltanto con riferimento a quelle città greco-orientali espressamente dichiarate «αὐτόνομα» dai loro padroni e che quindi potevano fregiarsi di questa qualifica sulle loro mura o sulle loro monete.<sup>3</sup>

Essa sembra per la prima volta guadagnare una qualche visibilità nel secondo Cinquecento tedesco, nell'ambito del dibattito sulla libertà confessionale in seno all'Impero, quando viene recuperata appunto dai teologi cattolici come strumento di difesa del proprio culto nei confronti dei protestanti.<sup>4</sup> Di qui, essa transita nel linguaggio degli studiosi di diritto internazionale attraverso un lungo percorso assimilativo che, giunto a piena maturazione nella Germania di primo Settecento, individua nel lemma il veicolo per definire in via generale la condizione di un popolo sottomesso ad un altro, ma al quale la «clementia victoris» ha restituito la capacità di «vivere suo iure» come membro «mediate subiectum» del suo stesso corpo.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Cfr. ad es. A. Torresano, *Dictionarium graecum cum interpretazione latina*, Venetiis, 1524, p. 28; ma ancora K. Schrevel, *Lexicon manuale graeco-latinum et latino-graecum*, ed. Patavii, 1715, p. 139.

<sup>3</sup> Così, per es., il celebre numismatico Ezechiel Spanheim, autore, nel 1664, di un *De praestantia et usu numismatum antiquorum* costituente uno dei primi testi in cui la nozione viene richiamata e discussa con una qualche ampiezza (ed. Londinii-Amstelaedami 1717, vol. I, pp. 683-685).

<sup>4</sup> Il riferimento è soprattutto all'opera di F. Burkard (ma in realtà A. Erstenberger), *De autonomia. Das ist Freystellung mehrerley Religion und Glauben*, Munchen, 1586; in generale, sulla parabola del termine in Germania cfr. R. Pohlmann, *Autonomie*, in *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Basel, 1971, pp. 701-719.

<sup>5</sup> Così soprattutto S. Cocceji, *Autonomia iuris gentium, sive de discrimine civitatis mediate et immediate liberae*, Francofurti, 1718, pp. 19-20, che pare essere il primo ad affrontare una disamina approfondita del concetto in relazione tanto all'esperienza antica che a quella contemporanea (è a quest'opera che sembra doversi riportare anche il dispeppellimento di vari altri termini greco-romani destinati a successiva fortuna nel linguaggio amministrativo, come 'autoteleia', 'autotulela' o 'autodichia'). Non pare però che il termine si sia immediatamente radicato nel linguaggio degli studi internazionalistici, se è vero per es. che esso non sembra registrare ricorrenze di rilievo in Barbeyrac o in Vattel.

È appunto come riflesso di questa fortuna internazionalistica che il lemma si affaccia per la prima volta nel discorso pubblico della nostra penisola grazie all'impegno di alcuni letterati padani di ambiente muratoriano. La vicenda s'inquadra in quella rinnovata riflessione storico-giuridica circa il rapporto tra principe e città sottoposte stimolata dai primi processi di concentrazione istituzionale di cui il nostro Paese è testimone e che spingono spesso, in questo periodo, a recuperare varie tradizioni di repubblicanesimo cittadino o ad interrogarsi circa l'identità e i diritti delle 'nazioni' regionali sottostanti agli Stati. A questo genere di personaggi appartiene appunto il marchese veronese Scipione Maffei che, allo stato dell'arte, sembra essere stato il primo a introdurre il nostro termine in Italia in un'opera – la *Verona Illustrata*, del 1732 – volta a tracciare la storia istituzionale degli antichi Veneti dall'età preromana fino a Carlo Magno.<sup>6</sup> Proprio studiando il rapporto tra le città venete e la Roma repubblicana, Maffei propone una definizione categoriale del concetto greco di autonomia (a lui ben noto grazie ai suoi interessi di epigrafista), costruendolo come una variante minore di 'ἐλευθερία', cioè di libertà. La tesi maffeiana è che «questi legali nomi non si usarono a caso, e promiscuamente dagli antichi ne' monumenti, o nelle leggi; ma per significar ciascheduno cosa diversa».<sup>7</sup> Liberi, in particolare, erano per i Greci e per i Romani quei popoli che, pur politicamente soggetti ad un'altra città, si mantenevano del tutto esenti dalla giurisdizione di quest'ultima; mentre autonomi venivano chiamati quelli a cui era imposta la presenza di un magistrato giudicante di nomina centrale, e ai quali quindi era solo lasciato il privilegio di «litigare con le loro leggi» e di amministrarsi mediante propri rappresentanti.<sup>8</sup> Questa osservazione di Maffei trova un'eco, pochi anni dopo, in un'opera giuridica d'indubbio rilievo, il *De ortu et progressu iuris mediolanensis*, pubblicata nel 1747 da Gabriele Verri, noto giurista milanese di orientamento conservatore, seriamente preoccupato dall'impatto che le riforme teresiane stanno producendo sulla realtà del vecchio Ducato.<sup>9</sup> Scopo del volume verriano è appunto quello di dimostrare l'esistenza di un originario diritto territoriale 'insubrico' risalente all'età preromana, che i vari padroni succedutisi nel corso dei secoli in Lombardia avrebbero sempre rispettato proprio perché espressione di una terra da sempre riconosciuta come «provincia autonoma». Riprendendo la distinzione di Maffei, Verri sostiene in sostanza che, se gli «Insubri» hanno perduto la loro «libertas» fin dall'epoca della conquista romana, essi hanno però conservato una «autonomia» che garantisce loro il diritto di «*proprios magistratus habere propriisque legibus vivere*».<sup>10</sup> Categorie e definizioni, queste, che ritroviamo esposte con gran lusso di citazioni e di apparato erudito in un altro contributo, dato alle stampe in francese subito

<sup>6</sup> S. Maffei, *Verona illustrata*, parte I, Verona, 1732. Sulla genesi e il contenuto dell'opera cfr. per tutti G.P. Romagnani, *Scipione Maffei*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 67, Roma, 2007, pp. 302-310.

<sup>7</sup> Maffei, *Verona*, p. 86.

<sup>8</sup> Maffei, *Verona*, p. 86.

<sup>9</sup> Per un inquadramento dell'opera si veda F. Venturi, *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Torino, 1969, p. 651-652.

<sup>10</sup> G. Verri, *De ortu et progressu iuris mediolanensis*, Mediolani, 1747, p. XXXIII: citando Strabone, infatti, l'autore sostiene che tutte le città che fin dall'antichità «in provinciae formam redigebantur, etiamsi libertatem amisissent, tamen suis legibus nequaquam spoliatas fuisse»: e ciò proprio perché «autonomiam a libertate ita distingui, ut qui hac destituti essent, eam servarent». L'autonomia, insomma, era eretta in statuto di diritto comune nei rapporti centro-periferia.

dopo l'opera di Verri da uno studioso di origine torinese, l'abate Ottavio Guasco, che sotto il titolo di *Dissertation sur l'autonomie des villes et des peuples soumis à une puissance étrangère*<sup>11</sup> propone per la prima volta una sua teoria generale dell'autonomia. Pur riconoscendo che i romani non usavano questo termine, Guasco lo utilizza ormai come un descrittore applicabile a tutta quanta l'esperienza della Roma repubblicana e imperiale e rinviene anzi il successo della politica romana nella scelta di legare i popoli sottoposti con una serie di vincoli tipicamente 'autonomici' piuttosto che tramite l'assoggettamento diretto. Il libro, per il resto, non ha niente di particolarmente geniale e soprattutto continua a usare il lemma con esclusivo riferimento al mondo antico. Entro quest'ambito erudito, comunque, esso svolge una funzione importante, innescando un dibattito a cui partecipa anche Montesquieu, amico e protettore di Guasco. Il risultato è insomma quello di rimettere in circolo un lemma fino ad allora quasi completamente ignorato tanto dai giuristi che dagli studiosi.

Evidenti sono peraltro anche i limiti di questo primo 'sdoganamento' del termine. L'autonomia dei nostri eruditi, nel suo presentarsi esplicitamente come una variante indebolita della libertà degli antichi, non riesce a veicolare un contenuto valoriale univoco. Anzi, in questa prima letteratura le relazioni autonome finiscono spesso per apparire più come uno stratagemma funzionale agli interessi del popolo egemone che come un effettivo beneficio per coloro a cui il privilegio viene accordato. «Rien ne prouve tant l'amour des hommes pour la liberté, que les soins qu'ils ont eu de tout tems pour en conserver même les débris» – esordisce Guasco all'inizio del suo trattatello –: l'autonomia essendo appunto l'involucro di questa «vaine illusion» di libertà per la cui difesa, pure, i popoli continuano a versare il loro sangue, trattando come tiranni quelli che spesso non sono che governanti benintenzionati.<sup>12</sup> E anche per Maffei, se non per Verri, autonomia evoca una specie di libertà adulterata, come quella anticamente propria dei sudditi provinciali dell'Impero, che questo autore richiama soprattutto per far risaltare *a contrario* i tratti della vera «libertas» goduta invece da tutti gli antichi popoli italici e in particolare dai suoi Veneti.

È forse anche per questo che nei decenni successivi la nostra espressione, pur conoscendo una diffusione molto più ampia rispetto al periodo precedente, non riesce a forzare i confini di un impiego erudito o tutt'al più giuridico-casuistico. Da Francesco Algarotti a Isidoro Alessi, da Ferdinando Galiani a Guido Antonio Zanetti, fino a tutto un sostrato di storici locali impegnati a riscoprire, più o meno strumentalmente, gli antichi privilegi delle loro città, 'autonomia' ricorre sempre per evocare una condizione privilegiata di carattere specifico, radicata in un più o meno remoto passato (anche se il suo reperimento è spesso funzionale a supportare rivendicazioni contemporanee dello stesso segno). Questo è del resto il significato su cui il termine pare attestarsi anche nella coeva letteratura francese – a questa altezza certamente la più capace, tra quelle europee, di esercitare un'influenza diretta sul linguaggio politico italiano. Nel 1751, per esempio, il primo volume dell'*Encyclopédie* alla voce «Autonome» riportava soltanto:

<sup>11</sup> L'opera (che qui citeremo dal vol. miscellaneo O. Guasco, *Dissertations historiques, politiques et littéraires*, Tournay, Varlé, 1756, vol. I, ove è riprodotta alle pp. 269-314) esce in francese nel 1748 ed è tradotta in italiano nel '51. Su Guasco, C. Preti, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 60, Roma, 2003, pp. 457-460.

<sup>12</sup> *Dissertations*, pp. 269-270.

«titre que prenaient certaines villes de Grece qui avoient le privilege de se gouverner par ses propres lois»;<sup>13</sup> e del tutto conforme risultava l'uso del termine da parte di specialisti dell'amministrazione, come Gustave Real de Courban, di repertori giuridici come quello di Denisart o di altre opere enciclopediche generali, quali il celebre Pancoucke.<sup>14</sup> In particolare, la nostra espressione non esercita il minimo *appeal* su tutto quel movimento riformatore impegnato, in questi stessi anni, a ripensare il rapporto tra centro e periferia secondo le nuove formule di ispirazione fisiocratica. Benché infatti tale movimento puntasse ad una decisa rivitalizzazione della libertà amministrativa locale, esso procedeva lungo una direttrice lontanissima da quella propria dell'antica autonomia. Per Turgot e per Dupont De Nemours – come, in Italia, per Pompeo Neri o per Pietro Leopoldo di Toscana – non si trattava certo di rinverdire vecchie libertà-privilegio del tipo di quelle evocate dal nostro lemma, ma al contrario di spazzarle via del tutto per sostituirvi un «pariforme sistema» territoriale che riconoscesse il diritto di ogni comunità di gestirsi alla stregua di una specie di condominio fondiario: e ciò in base al presupposto per cui «les soins à prendre pour l'administration des villages sont à peu près de la meme nature de ceux que chacun prend volontiers soi même pour gouverner son propre bien».<sup>15</sup> Se 'autonomia' veicolava insomma il senso dell'isolamento giuridico della parte rispetto al tutto, i riformatori si muovevano proprio nel senso opposto della ricerca di una libertà fatta d'inclusione e di omogeneità giuridica. Ed esattamente in questa prospettiva continuò a muoversi l'esperienza rivoluzionaria: la quale anzi, proclamando fin dall'inizio il diritto dello Stato nazionale di disporre in assoluta libertà del proprio spazio fisico, introdusse il principio del «territorio tutto uguale», organizzato secondo una logica puramente funzionalista. Beninteso, anche la Rivoluzione presenta, a modo suo, una componente latamente 'autonomista': nel senso che la nuova maglia delle circoscrizioni a carattere statale non ingloba in sé le comunità di primo livello. Le «municipalités», in sostanza, non sono trattate alla stregua di altrettante «sections d'un même tout», ma come soggetti portatori di una identità propria – carattere, questo, ben testimoniato dal rispetto tributato dalla Costituente nei confronti dei loro antichi confini. E tuttavia, questa specialità giuridica dell'organismo comunale viene indicata, nel linguaggio rivoluzionario, tramite un'espressione – quella di «pouvoir municipal» – ben più moderna di 'autonomia' e soprattutto più consona al nuovo spirito costituzionale, che non può ammettere l'esistenza di potestà normative concorrenti rispetto a quella della rappresentanza nazionale. È di «pouvoir municipal», come quarto potere dello Stato, che parlano Sieyès e i costituenti già a partire dall'89; ed è soprattutto di 'pouvoir municipal' che continuano a parlare tutti quei liberali

<sup>13</sup> *Encyclopédie, ou dictionnaire raisonné des sciences, des art set des métiers*, vol. I, Paris, 1751, p. 897. Ancora più datato era il significato della voce 'Autonomie': «sorte de gouvernement anarchique où le peuple se gouverne par cantons, se donnant des chefs pendant la guerre et des juges pendant la paix», ma riservandosi di revocarli in ogni momento, come Erodoto riferiva a proposito degli antichi Babilonesi.

<sup>14</sup> G. Real de Courban, *La science de Gouvernement*, Paris, 1765, vol. I, pp. 245-249; J.B. Denisart, *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence*, vol. VI, Paris, 1783, p. 234-235; *Encyclopédie methodique*, Liège, vol. I, 1783, p. 259.

<sup>15</sup> Così il celebre *Mémoire sur les municipalités* di Turgot-Dupont del 1775, in *Œuvres posthumes de M. Turgot*, Lausanne, s.e., 1787, p. 20.

ottocenteschi che, da Constant a Henrion de Pansey, da Odilon Barrot a Barante a Tocqueville, si battono contro l'idra del centralismo napoleonico.<sup>16</sup>

Nessuna sorpresa, allora, che 'autonomia' costituisca un termine non molto presente anche nel discorso pubblico italiano di primo Ottocento, che continua ad usare il vocabolo semplicemente nel senso di «quella troppo sovente vana apparenza di libertà, che lasciavano i Romani ai popoli soggetti».<sup>17</sup> Certo, quello stesso discorso, dopo la tempesta rivoluzionaria, è affannosamente in cerca di modelli costituzionali alternativi rispetto a quelli di cui la penisola ha fatto così mediocre prova durante il triennio 'giacobino'; e, da Cuoco a Romagnosi a Tommaseo, sono in molti ad interrogarsi sulla possibilità di fondare il nuovo edificio della libertà politica non sulla «sabbia molle e disciolta dell'individualità sgranata», ma su quella «potenza unita, vigente e con costante istinto di libertà che è la persona immortale di una corporazione».<sup>18</sup> Almeno fino agli anni Quaranta, però, questo tipo di esigenza non sembra incrociare spesso la storia del nostro vocabolo; il quale viene degnato di ben poca attenzione anche da parte di una storiografia che pure sta riscoprendo con travolgente interesse tutta la vicenda del nostro medioevo comunale. Basti, per tutti, il caso di Sismondi: la cui monumentale *Histoire des Républiques italiennes du Moyen Âge*, pubblicata tra il 1808 e il 1818, non sembra registrare neppure una sola ricorrenza di 'autonomia'. In realtà, ciò che il romanticismo liberale italiano va cercando nel medioevo cittadino non è certo l'autonomia così come intesa dagli antiquari quanto piuttosto una libertà dai tratti univoci e dai forti contenuti esistenziali – quella appunto di cui i Comuni hanno goduto nella loro stagione eroica basso-medievale e la cui celebrazione quasi religiosa permette alla cultura patriottica di lenire il senso di frustrazione indotto dalla assenza di una qualsiasi tradizione statual-nazionale.

### 3. L'Ottocento risorgimentale e liberale

Nonostante tutto ciò, 'autonomia' sta silenziosamente preparando una riscossa in grande stile, che comincia a manifestarsi già alla vigilia del '48, per produrre poi tutti i suoi frutti nei decenni postunitari.

La spinta principale a rilanciare il vocabolo sembra largamente esterna rispetto alla proto-storia che ne abbiamo tracciato fin qui e si lega invece alla strepitosa fortuna che il termine ha nel frattempo acquisito nel linguaggio filosofico, grazie alla nuova defini-

<sup>16</sup> Per questa vicenda cfr. per tutti S. Mannori, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, vol. II. A quanto pare, 'autonomie' entra nel vocabolario politico francese solo a partire dalla metà del secolo, grazie a studi come quelli di Ferdinand Bechard sull'organizzazione municipale romana, svizzera e statunitense.

<sup>17</sup> Così, per tutti, G. Franchi-Pont, *Dei torsi secusini*, in *Mémoires de l'Académie impériale des sciences, littérature et beaux arts de Turin*, vol. XV, 1805, Turin, 1805, p. 503. Ricorrenze di più ampio respiro, non del tutto assenti dal nostro panorama (cfr. ad es. M. Delfico, *Memorie storiche della Repubblica di San Marino* [1804], Firenze, 1843, che riferendosi appunto a questo piccolo centro rileva come nel medioevo esso abbia goduto «de' principali diritti della libertà, quelli cioè dell'Autocrazia e dell'Autonomia, non riconoscendo altra autorità e potere che nel suo popolo, né altre leggi che quelle ch'essi stessi s'imponessero», vol. I, p. 61), restano comunque marginali nel panorama complessivo.

<sup>18</sup> G.D. Romagnosi, *Istituzioni di civile filosofia, ossia di giurisprudenza teorica*, in *Opere*, vol. XIX, Firenze, 1839, p. 550.

zione kantiana della libertà soggettiva come, appunto, «Autonomie des Willens». Rovesciando tutta la precedente tradizione sensista, che aveva visto nella libertà la capacità di realizzare senza ostacolo la naturale pulsione di ognuno all'appagamento dei suoi bisogni, l'idealismo affida proprio al termine 'autonomia' il compito di esprimere il suo nuovo principio di una libertà intesa come auto-determinazione assoluta e apre quindi al nostro termine un orizzonte ben più ampio di quello, ancora prevalentemente erudito, in cui esso era stato confinato per l'avanti. Si tratta di una rivoluzione semantica da inquadrare in un contesto tedesco in cui il termine indicava da molto tempo, come già accennato, una «libertas credendi» di carattere religioso;<sup>19</sup> e di qui, probabilmente, la facilità con cui in Germania si iniziò a parlare correntemente di autonomia a proposito della autosufficienza politica spettante ad ogni Stato sovrano nonché, per estensione e su scala minore, anche alle comunità locali.<sup>20</sup> Di tutto ciò, però, poco era filtrato in un'Italia dove la stessa recezione del kantismo avvenne, com'è noto, con cospicuo ritardo. E tuttavia anche da noi a metà Ottocento, in coincidenza certo non casuale con la frattura quarantottesca, il vocabolario politico si arricchisce di espressioni quali «autonomia nazionale», «dello Stato», «politica», «internazionale», «religiosa», «dei popoli», «italiana», «universitaria» e così via (uno dei primi ad appropriarsi di questo linguaggio ed a contribuire potentemente alla sua diffusione fu Vincenzo Gioberti, la cui opera più celebre inizia proprio con una solenne definizione del concetto).<sup>21</sup> Ecco quindi che già negli anni Quaranta si crea un clima favorevole a fare del termine 'autonomia' un predicato generale degli enti intermedi, dal momento che esso non evoca più una forma minore e quasi perversa di libertà, ma l'essenza stessa del vivere libero, propria di ogni soggetto individuale o collettivo. È appunto una valorizzazione del lemma di questa natura che si riscontra in alcuni storici-giuristi prequarantotteschi, come Francesco Forti, Federigo Sclopis, Luigi Cibrario o Giuliano Ricci, ai quali risale un primo uso consapevole di espressioni come «autonomia comunale», «municipale», «cittadina» o «locale».<sup>22</sup> Per quanto ancora legati ad un impiego essenzialmente storiografico del termine (nel dibattito propriamente politico di questi anni, il tema del pluralismo istituzionale continua ad

<sup>19</sup> Cfr. per tutti J. Zallinger, *Institutionum iuris naturalis et ecclesiastici publici libri*, Augustae Vindelicorum, 1784, p. 165: «autonomia est ius cuiusque [...] ab aliorum hominum iudicio et arbitrio independens sentiendi de religione, ut cuique videtur».

<sup>20</sup> Cfr. C. Rotteck, C. Welcker, *Staats-lexikon oder Encyclopaedie des Staatswissenschaften*, Teil II, Altona, 1835, 'Autonomie', pp. 76-84.

<sup>21</sup> «Per chiarire in che consista il primato italico, scopo è notare che ogni maggioranza naturale deriva dall'autonomia, per cui un essere sovrasta ad altri esseri e non ne dipende. L'autonomia considerata generalmente importa due prerogative; l'una delle quali consiste nel non pigliare altronde la propria legge; l'altra nel governare gli enti subordinati, comunicando loro la somma delle loro operazioni» (*Del primato morale e civile degli italiani*, Bruxelles, 1843, vol. I, p. 13). Che si tratti di un uso linguistico abbastanza nuovo in Italia è testimoniato, proprio con riferimento a Gioberti, da un noto linguista coevo: F. Ugolini, *Vocabolario di parole e modi errati che sono comunemente in uso*, Firenze, 1855, p. 254.

<sup>22</sup> F. Forti, *Istituzioni di diritto civile adattate all'uso del foro*, Firenze, 1840, vol. I, p. 379; L. Cibrario, *Storia della monarchia di Savoia*, vol. I, Torino, 1840, p. 157; G. Ricci, *Del Municipio considerato come unità elementare della città e della nazione italiana*, Livorno, 1847 (quest'ultimo testo è soprattutto interessante ai nostri fini, sia per la frequenza nell'utilizzo del lemma sia per i contesti in cui compare: è probabilmente qui (p. 117) che per la prima volta esso viene espressamente proposto come equivalente del *Selfgovernment* inglese).

essere declinato essenzialmente richiamandosi al «principio federativo»<sup>23</sup> questi autori ne dilatano ormai la capacità referenziale fino a farne una categoria interpretativa fondamentale di tutta la storia italiana. «I comuni – scrive per es. Cibrario con riferimento al medioevo piemontese – formavano una lunga scala; da’ più bassi dove il comune dinotava una piccola terra suddita d’un piccolo principe o barone, o d’un altro comune, v’erano infinite gradazioni di potenza e di libertà, ma anche il più misero comune godea le prerogative dell’*autonomia*, salvaguardia contro gli abusi dell’*autorità*»;<sup>24</sup> mentre Ricci celebra il municipio italiano come quello che più di ogni altro in Europa «seppe acquistare la più perfetta autonomia locale, ed opporre all’amministrazione la reazione più energica, e la più durevole, come la più moderata ed ordinata».<sup>25</sup> Nel decennio successivo, dunque, il nostro concetto comincia ad essere maturo per transitare dal linguaggio storiografico a quello politico-amministrativo: anche se questo passaggio sembra compiersi davvero solo all’indomani dell’unificazione, in un contesto finalmente sbarazzato dalle barriere censorie e propiziato dal nuovo credo liberale.<sup>26</sup> È a quest’altezza, finalmente, – auspice una storiografia che ha ormai fatto del lemma uno dei caposaldi del suo vocabolario medievistico<sup>27</sup> – che «la teorica dell’autonomia comunale e provinciale» viene riconosciuta come «il cardine di tutte le legislazioni»: «e sebbene varie siano le modalità colle quali essa è attuata per mantenerla in armonia colle condizioni dei vari paesi e il loro genio rispettivo si può dire che chi imprendesse a contrastarla in principio imiterebbe Don Chisciotte, quando combatteva contro i mulini a vento».<sup>28</sup> Duplice è il fondamento di questa raggiunta posizione di forza – come duplice è il contenuto semantico (storico e filosofico) di cui il termine si è venuto rivestendo nel corso della sua vicenda pregressa. Da un lato, infatti, riferirsi agli enti locali come a soggetti ‘autonomi’ implica di proclamare la loro precedenza rispetto allo Stato e dunque il carattere intrinsecamente plurale di quest’ultimo, conformemente a quanto insegnato da tutta la tradizione storiografico-erudita precedente; mentre dall’altro ciò equivale a riconoscere che quegli enti stessi sono portatori della medesima ‘libertà di volere’ che contraddistingue lo Stato in quanto ente sovrano e che perciò Comuni e Province godono, almeno in principio, di una sorta di parità di rango rispetto ad esso. «Il corpo dello Stato – scrive per es. Lorenzo Meucci – non è un organismo solo e semplice, ma è composto da organismi minori che nella loro autonomia non sacrificano ad esso se non quanto è mestieri a creare l’unità statale»;<sup>29</sup> ed in questo senso si può ben dire essere lo Stato stesso «una varietà

<sup>23</sup> Così ancora, per tutti, il Gioberti del *Primato*: «il corpo dei municipii è una vera confederazione di repubblicette temperate ad aristocrazia monarchica, e raccolte attorno all’unità dello Stato e della nazione» (vol. I, p. 98).

<sup>24</sup> *Storia*, p. 157.

<sup>25</sup> *Del Municipio*, p. 344.

<sup>26</sup> Così, almeno, stando ad una ricognizione lessicografica effettuata su Google Books. Da essa si ricava per es. che un’espressione come «autonomia comunale», ricorrente solo 30 volte nel decennio 1838-1847 ed esclusivamente in opere di carattere storico, aumenta soltanto di quattro unità in quello 1848-1857 e senza che il suo impiego riferito alla attualità prenda il sopravvento su quello storiografico; solo nel periodo 1858-1867 la stringa s’impenna fino a 127 occorrenze e viene usata ormai in larga prevalenza con riferimento alla realtà istituzionale contemporanea.

<sup>27</sup> Per tutti, F. Sclopis, *Storia delle legislazione italiana*, Torino, 1863, vol. II, con riferimento al Comune italiano.

<sup>28</sup> Così, tipicamente, un anonimo collaboratore della «Rivista amministrativa del Regno», XVIII (1867), p. 771.

<sup>29</sup> L. Meucci, *Istituzioni di diritto amministrativo* [1879], Torino, 1892<sup>3</sup>, p. 165.

di enti autonomi ridotti ad unità».<sup>30</sup> «Le società comunali – chiosa ancora il celebre manuale Astengo –, sebbene incorporandosi con lo Stato abbiano perduto la intiera loro autonomia, hanno però conservato una parte di sovranità che esercitano sotto la dipendenza del potere supremo»: <sup>31</sup> si che, parlando di «autonomie locali» (al plurale, come si comincia ora a scrivere comunemente), si evoca in modo immediato il panorama di un tappeto di piccole sovranità originarie, limitate certo dalla necessaria soggezione ad un comune potere centrale, ma non per questo titolari di una autorità qualitativamente diversa da quella propria dell'ente che tutte le abbraccia.

Sembra, dunque, che il nostro concetto-termine, in capo ad un sia pur faticoso processo di emersione, si sia ormai guadagnato un solido posto nel gergo amministrativo italiano. Le cose, però, non stanno esattamente così. Se per un verso, infatti, la presentazione dell'autonomia ora richiamata poggia su un basamento «fortemente ideologico», che rispecchia il continuo refrain anticentralista della società italiana di questi anni, per un altro essa appare anche «giuridicamente incerta»<sup>32</sup> e poco capace di superare le affermazioni di principio per funzionare come efficace strumento interpretativo della realtà istituzionale. A denunciare questi limiti si levano già alcune voci degli anni Settanta: come per esempio quella di Costantino Baer in un saggio dedicato appunto alla critica del nostro concetto. Nella cornice dello «Stato moderno», rileva in sostanza l'autore, ormai dominata tutta dal principio di legalità, la nozione di autonomia non può più essere credibilmente declinata né come una prosecuzione delle libertà territoriali d'antico regime né tantomeno come espressione di una libertà potestativa omologa a quella statale. Chi insiste a leggere le cose in questo modo si scontra con la contraddizione inevitabile «tra le sue aspirazioni e i fatti», i quali dicono chiaramente che il Comune, «non avendo oggi facoltà di crearsi e di determinarsi il diritto a se medesimo, e di organizzarsi a suo modo, è diventato piuttosto un esecutore delle leggi, ossia un organo dell'amministrazione pubblica dello Stato»,<sup>33</sup> che non un soggetto ad essa giustapposto. Una presentazione del genere aveva senso nel quadro dello «Stato assoluto» che, non configurandosi come «il vindice del diritto» e il «rappresentante degli interessi generali» della società, stimolava quest'ultima a cercare in se stessa argini efficaci contro il potere centrale: ma oggi che lo Stato non è più un altro da sé rispetto al sociale, si chiede Baer, che valore avrebbe mai una simile strategia?

Qui sento oppormi che io dimentico essere il Comune un ente morale, formato dalla natura e preesistente allo Stato, con diritti suoi propri e inerenti alla sua medesima natura di associazione di tutti coloro che dimorano o posseggono in esso. Io sono il primo a riconoscere l'esistenza di cotesti diritti; ma devesi concedermi che solo la legge può determinarli e sanzionarli. Allorché il Comune è entrato a far parte dello Stato, il suo potere legislativo per determinare e sanzionare il diritto è soppresso, per essere affidato a quei poteri che rappresentano gli interessi generali di tutte le Co-

<sup>30</sup> Meucci, *Istituzioni di diritto amministrativo*, p. 163.

<sup>31</sup> C. Astengo, *Guida amministrativa, ossia commentario della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865*, Milano, 1865, p. 878.

<sup>32</sup> Così F. Rugge, *Dottrina tedesca e crisi dell'«autonomismo giuridico» in Italia fra Ottocento e Novecento*, «Amministrare», XXIII (1993), n. 1, p. 101.

<sup>33</sup> C. Baer, *L'autonomia de' Comuni*, «Nuova Antologia», serie seconda, IV (1877), p. 598.

munità. Per certo le leggi saranno tanto migliori, quanto più riconoscono que' diritti e li rendono efficaci; [...] ma a nessun altro che a' rappresentanti dello Stato dev'essere concesso di farsi autore del proprio diritto.<sup>34</sup>

Il termine 'autonomia', dunque, riferito agli enti locali, non può più intendersi alla lettera come 'capacità di autonormazione'; ma nemmeno, più in generale, come diritto a difendere una sorta di separatezza giuridica rispetto allo Stato, giacché le funzioni di quegli enti sono ora inscindibilmente connesse a quelle di quest'ultimo. La vera autonomia, l'autonomia moderna, non è insomma 'autonomia dallo Stato', ma 'autonomia nello Stato' e 'per lo Stato'. È in sostanza *Selfgovernment* e *Selbstverwaltung*, nel senso (pur non poco variegato e spesso contraddittorio) che la coeva dottrina tedesca tende ad attribuire ora a questi vocaboli: cioè collaborazione della società *nel suo complesso* allo svolgimento di compiti statali (secondo la famosa immagine dell'ordinamento inglese proposta da Gneist) ovvero piuttosto esercizio, da parte dei singoli enti periferici, di una potestà di auto-gestirsi che è però lo Stato ad assegnare loro e anzitutto nel proprio interesse (secondo l'altrettanto nota presentazione labandiana).

Sarà appunto lungo questa direttrice, che potremmo chiamare della 'autonomia-immedesimazione', che si incammineranno poco per volta i più autorevoli esponenti della dottrina amministrativistica negli ultimi decenni del secolo. Basti per tutti il riferimento a Vittorio Emanuele Orlando: che nei *Principii di diritto amministrativo* del 1891, pur individuando ancora nell'autogoverno locale uno dei pilastri dello Stato di diritto, ritiene senz'altro che «le circoscrizioni territoriali, tanto le maggiori come le minori, va[dano] considerate puramente e semplicemente come organi dello Stato, e che tutta la loro attività non sia che conseguenza di una delegazione di poteri che lo Stato fa ad essi»<sup>35</sup>. Un quadro, questo, in cui l'autonomia si risolve tutt'al più nella scelta dello Stato di far esercitare questi poteri ad organi elettivi piuttosto che a funzionari burocratici («chiameremo 'autonoma' quell'amministrazione locale affidata ad organi [...] costituiti in seno stesso della comunità come emanazione diretta di essa», e «'autonomia comunale' l'idea generale che vi si riferisce»)<sup>36</sup> e a proposito del quale qualcuno comincia a sostenere che non sia più possibile spendere credibilmente il termine stesso di autonomia (così per es., sempre nel '91, Antonio Longo, che ritiene incompatibile il concetto con l'oggettiva, strettissima inclusione di Comuni e Province nel corpo dell'amministrazione generale disposta dal legislatore italiano: «dimostrato che non esiste, per il nostro ordinamento, l'autonomia comunale e che invece gli enti locali non sono che organi sottoposti alla subordinazione gerarchica, ne discende la conseguenza [...] che un tale ordinamento non consenta l'esistenza di diritti pubblici subbiettivi negli enti locali»)<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Baer, *L'autonomia de' Comuni*, p. 597.

<sup>35</sup> *Principii di diritto amministrativo* [1891], Firenze, 1892<sup>2</sup>, p. 140.

<sup>36</sup> *Principii di diritto amministrativo*, pp. 145-146.

<sup>37</sup> A. Longo, *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi e il diritto amministrativo italiano*, «Archivio di diritto pubblico», I (1891), p. 329.

#### 4. Da Romano alla Costituente

Del tutto comprensibile, in questa luce, risulta la scelta compiuta dalla nostra dottrina sullo scorcio del secolo di rimpiazzare ‘autonomia’ con un neologismo di conio classico – ‘autarchia’ –, confezionato appositamente per sancire l’assenza di ogni potestà originaria in capo agli enti locali. L’ingresso del lemma nella lingua giuridico-amministrativa, avvenuto a seguito di un percorso insieme geniale e rocambolesco, è stato ricostruito troppe volte per tornarvi ancora.<sup>38</sup> Basti ricordare che il termine, per quanto non esplicitamente proposto dal suo creatore (il Santi Romano del 1897) come sostitutivo di ‘autonomia’, venne immediatamente recepito in questo senso dalla giuspubblicistica coeva, che lo salutò come la parola lungamente attesa capace di esprimere al meglio la condizione degli enti locali entro la cornice della modernità. Se infatti in quella cornice tali enti «non possono dar leggi a se stessi, ma soltanto amministrarsi liberamente nei limiti e secondo le norme fissate dalla legge»,<sup>39</sup> è chiaro che, per definire la loro prerogativa essenziale, non di ‘auto-nomia’ bisognerà parlare, ma tutt’al più di semplice ‘auto-comando’, cioè di un potere omologo a quello che lo Stato esercita nell’ambito della propria funzione amministrativa. Né vale dire che chi parla oggi di ‘autonomia’ a proposito dell’organizzazione amministrativa attribuisce al termine «un significato diverso dal letterale, usandolo nel senso di amministrazione e non di legislazione».<sup>40</sup> Una tale ridefinizione convenzionale non vale infatti a spogliare la parola di quella ben più ricca aura semantica che le deriva dal suo significato filosofico e che, chiamando in causa una potestà normativa in cui si riassume l’essenza stessa della sovranità, porta inevitabilmente a collocare le comunità minori su un piano molto prossimo a quello dello Stato. Sostituire il ‘νόμος’ con il ben più modesto ‘ἀρχή’ significa appunto chiarire una volta per sempre che Comuni e Province non sono titolari di alcuna capacità di autodeterminazione assoluta né, quindi, di alcun potere originario, ma che ogni loro attributo potestativo è il necessario prodotto di una delega statale – tanto che autarchia sta, romanianamente, per «amministrazione indiretta dello Stato», attività che lo Stato svolge tramite persone giuridiche diverse da sé per soddisfare fini propri. Giusto, quindi, è espungere ‘autonomia’ dal piano del diritto positivo per ricacciarla in quel dominio della storia da cui essa è uscita impropriamente solo una quarantina d’anni prima. Quel senso di «sovranità relativa, di partecipazione alla sovranità»<sup>41</sup> che il lemma porta iscritto in sé lo rende atto ad evocare un paesaggio pre- o proto-statuale, non certo lo

<sup>38</sup> Tale ingresso, com’è noto, fu preparato da un *repêchage* del termine filosofico greco ‘αὐτάρκεια’ (cioè autosufficienza) da parte di alcuni giuristi italiani come Filomusi Guelfi (nel 1873) e Malgarini (nel 1883), che lo resero però assai goffamente con l’italiano ‘autarchia’, il quale richiamava piuttosto il corrispondente classico ‘αὐταρχία’ (cioè, nelle fonti, ‘autocrazia’ o ‘dominio assoluto’). Codacci Pisanelli prima, Romano poi, stimolati dall’incontro casuale con questo lemma, lo applicarono invece in un senso nuovo alla materia degli enti locali, prestandogli il significato (ricavato da un etimo immaginario) di ‘capacità di amministrarsi da se stesso’, nell’accezione di ‘auto-comandare’ o di ‘auto-disporre’, ed usandolo quindi Codacci come equivalente dell’inglese ‘Selfgovernment’ e Romano come corrispondente alla tedesca ‘Selbstverwaltung’ nel senso definito da Mayer e da Laband. Sulla vicenda B. Migliorini, *Storia del termine ‘autarchia’* [1934], ora in B. Migliorini, *Saggi sulla lingua del Novecento*, Firenze, 1963<sup>3</sup>, pp. 223-244; G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativa italiana*, I, Milano, 1998, pp. 679 ss.

<sup>39</sup> C.F. Ferraris, *Teoria del decentramento amministrativo*, Milano-Palermo, 1898<sup>2</sup>, p. 4.

<sup>40</sup> Ferraris, *Teoria del decentramento amministrativo*, p. 5.

<sup>41</sup> T. Marchi, *L’istituto giuridico dell’‘autarchia’*, Modena, 1904, p. 86.

scenario uscito dalla Rivoluzione francese. «Storicamente, il concetto di autarchia si è sviluppato da quello d'autonomia» e ne ha oggi preso felicemente il posto.<sup>42</sup> Si lasci dunque autonomia agli storici, sgombrando il terreno della contemporaneità da una nozione che più non le appartiene.

Questo invito, accolto dai giuristi dell'età giolittiana con una immediatezza ed un unanimità che ancor oggi non cessa di stupire, non lo fu ovviamente allo stesso modo da parte dei grandi movimenti di massa: i quali al contrario proprio in quegli anni individuavano nella 'lotta per le autonomie' una delle loro più qualificanti e insistenti parole d'ordine. Mentre il linguaggio giuridico, dunque, cancella 'autonomia' dal proprio lessico, il termine prosegue trionfalmente la sua corsa nell'ambito del lessico politico, dove gode per un buon venticinquennio di una popolarità che certamente gli era stata ignota nel secolo precedente. Tale biforcarsi della fortuna del lemma è solo in apparenza contraddittorio e rivela piuttosto come la parola si sia ormai caricata per tutti di una fortissima politicità: la differenza essendo che i giuristi ritengono il concetto costituzionalmente incompatibile con la cornice dello Stato moderno-contemporaneo, mentre i vari gruppi mobilitati in suo sostegno ne denunciano la negazione da parte di quello Stato stesso come un intollerabile abuso. Difficile penetrare fino in fondo le ragioni che spinsero la giuspubblicistica italiana verso una chiusura così radicale nei confronti della nostra espressione, sottoscritta senza riserve anche da giuristi ben difficilmente sospettabili di atteggiamenti statolatrici (basti pensare a Silvio Trentin, che ancora nel 1924, poco prima di prendere la via di un'esilio che lo avrebbe portato a divenire uno dei padri del pensiero federalista italiano, sentiva il bisogno di spiegare in una importante prolusione come 'autonomia' fosse nozione per sua natura incompatibile con la posizione di qualunque ente subordinato e che solo 'autarchia' riuscisse ad esprimere esattamente il rapporto tra lo Stato e le collettività minori).<sup>43</sup> Certo è che, mentre il fascismo assume la teoria degli enti autarchici a fondamento ufficiale delle sue riforme liberali in materia di governo locale, è solo in sede di comparazione costituzionale che la nostra cultura accademica riesce a mantener vivo un suo interesse per l'autonomia territoriale: come testimonia il saggio di Gaspare Ambrosini del '33 sulla forma di Stato della repubblica spagnola, celebre per aver affacciato per la prima volta nella nostra letteratura il concetto di Stato regionale.<sup>44</sup> Le regioni spagnole, nota in sostanza Ambrosini, grazie alla carta del '31 si qualificano come 'autonome' in un senso molto vicino a ciò che erano state le loro progenitrici medievali – esse sono infatti soggetti collettivi che lo Stato non «crea», ma «riconosce», configurandole come titolari di «diritti proprii» dei quali il legislatore ordinario non può disporre. E tuttavia, proprio questo riproporre lo schema antico di un ordinamento prestatuale porta l'autore a vedere in una soluzione del genere un «sistema [...] destinato ad agire solo in una fase transitoria», per poi sciogliersi necessariamente in uno Stato accentrato o federale.<sup>45</sup> L'autonomia, in-

<sup>42</sup> Marchi, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, p. 85.

<sup>43</sup> S. Trentin, *Autonomia – Autarchia – Decentramento*, ora in S. Trentin, *Politica e amministrazione. Scritti e discorsi 1919-1926*, a cura di M. Guerrato, Venezia, 1984, pp. 335-373.

<sup>44</sup> G. Ambrosini, *Un tipo di Stato intermedio tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, ora in Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, pp. 7-15.

<sup>45</sup> Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, p. 13.

somma, appunto in ragione della sua radice antica, difficilmente può corrispondere per il giurista ad un assetto pienamente compatibile col tempo presente, né tantomeno rappresentare un principio *generale* di costruzione dello spazio politico.

È appunto su posizioni di questo tipo che troviamo ancora schierata la gran parte dei giuristi presenti alla Assemblea Costituente. Nel clima dell'immediato dopoguerra, certo, 'autonomia' torna ad essere d'un tratto una delle parole-chiave del lessico politico, con la quale non è possibile ora non confrontarsi seriamente (tra i primi ad accorgersene, com'è noto, è proprio Romano, che nell'aprile del '45 dedica al lemma una lunga, densa voce del suo *Dizionario*).<sup>46</sup> Per la sensibilità dei più, tuttavia, è pacifico che la nozione non possa assurgere a categoria fondativa del nuovo Stato: prova ne sia che per un lungo tratto il linguaggio dei costituenti la impiega cumulativamente ad autarchia, e non in alternativa a quest'ultima. Per Ambrosini stesso, relatore in seconda Sottocommissione del progetto del titolo V, inizialmente solo le regioni, in quanto titolari di una potestà di autonormazione, sono enti autonomi, mentre tutte le altre collettività locali continuano ad essere semplicemente autarchiche, e tali devono rimanere, egli sostiene in polemica con Zuccarini, se non si vuol rischiare un ritorno al medioevo.<sup>47</sup> Solo nel corso dei lavori, in capo ad un percorso assai tortuoso, si giunse a quella «generalizzazione dogmatica» del concetto (per usare le parole di Luigi Giovenco, uno dei primi commentatori a prospettarsi seriamente tale possibilità)<sup>48</sup> dalla quale scaturì l'attuale formulazione dell'art. 5. Com'è noto, decisivo per il trionfo di quella formulazione risultò l'intervento personale di Meuccio Ruini, che rivendicò l'appartenenza di 'autonomia' ad una tradizione linguistica italiana rispetto alla quale l'autarchia romana aveva segnato una «discutibilissima» deviazione; mentre è al repubblicano Tommaso Perassi che si deve la conclusiva ricollocazione dell'articolo, originariamente posto in apertura del titolo V, nell'ambito dei principi generali.<sup>49</sup> L'esito della vicenda non fu certo casuale e rivela come una parte almeno della dottrina guardasse ormai oltre la forma di Stato prefascista. E tuttavia, si sa, ancora per un buon ventennio autonomia venne tenuta accuratamente ai margini del linguaggio amministrativo grazie a una lettura che la riduceva a potestà normativa indiretta dello Stato, ponendola in parallelo ad autarchia e così facendone semplicemente la sorella povera di quest'ultima.<sup>50</sup> Per niente turbati dall'accoglimento del lemma in costituzione («le parole contano poco: occorre intendersi sul loro significato»)<sup>51</sup> i giuristi della stagione della inattuazione continuarono a far blocco sull'immagine di uno Stato amministrativo che non poteva consentire agli enti locali di sganciarsi dal proprio tronco. Furono singole voci, come quelle di Esposito, di Giannini o di Benvenuti, a rivendicare al termine, poco per volta, un signi-

<sup>46</sup> *Frammenti di un dizionario giuridico* [1947], Milano, 1953<sup>2</sup>, pp. 14-30.

<sup>47</sup> Seduta del 6 dicembre 1946 (l'intervento è riprodotto in G. Ambrosini, *Relazioni e discorsi parlamentari*, Palermo, 1953, p. 53).

<sup>48</sup> L. Giovenco, *Autarchia amministrativa e governo locale – Cap. VI*, «Corriere amministrativo», 1946, p. 49.

<sup>49</sup> Sulla vicenda E. Gustapane, *Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXX (1980), pp. 209-210.

<sup>50</sup> Sulla contrastata fortuna del concetto tra Costituente e centrismo P. Aimò, *L'idea di autonomia nelle riviste giuridiche (1946-1953)*, in *Le autonomie locali dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Soveria Mannelli, 2010, pp. 3-44.

<sup>51</sup> G. Treves, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», VII (1957), p. 291.

ficato ben più ampio di quello, tutto tecnico, di auto-normazione. Autonomi ex art.5, spiegano questi giuristi, non sono gli enti «che possano emettere in qualche caso sporadico atti normativi», com'è da sempre accaduto in una forma o nell'altra, ma solo quelli «posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato»; ovvero ancora quelli che «siano così fatti e organizzati, e abbiano tanto potere, da assurgere a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello Stato», potendo così essi esercitare un'azione «rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio». <sup>52</sup> Il riferimento alla potestà normativa, al gesto del normare, vale dunque come semplice spia di una kantiana capacità di auto-determinarsi inerente ad ogni collettività locale e tale da conferire ad essa il carattere di un ordinamento proprio. Una ridefinizione del lemma, questa, che a sua volta s'innesta su un'immagine del rapporto costituzione/amministrazione ben diversa da quella già propria della tradizione giuridica pre-repubblicana. L'autonomia degli enti minori può essere ora proclamata senza riserve in quanto la nazione non è più costretta a cercare la sua coesione nella monolitica unità dell'amministrazione statale, come ha dovuto fare per quasi un secolo, ma può trovarla in un decalogo di valori costituzionali appositamente predisposti a questo effetto. È la costituzione, non l'amministrazione, che, nella nuova cornice repubblicana, tiene insieme e garantisce la tenuta complessiva del corpo sociale. Appunto per questo è possibile ora aprire senza timori la stagione nuova delle autonomie.

Nel complesso, dunque, la fortuna di 'autonomia' nel nostro lessico amministrativo sembra radicarsi, in età liberale, alla confluenza di due distinte tradizioni semantiche. L'una, che potremmo definire della 'autonomia-separatezza', risale alla prima parte del Settecento e propone un uso del vocabolo abbastanza aderente al suo significato originario, ma appunto per questo incapace di rimuovere dalla sua superficie quella certa opacità che ne aveva accompagnato l'utilizzo nel corso dell'evo antico. L'altra invece, quella della 'autonomia-libertà' o della 'autonomia-autodeterminazione', è propria del linguaggio filosofico idealista, che riverbera a sua volta sull'uso istituzionale del lemma la straordinaria carica vitale di cui la parola si è nel frattempo arricchita uscendo dal suo campo semantico d'origine e divenendo uno dei termini-chiave del linguaggio della modernità. D'altra parte, proprio la stessa forza evocativa di cui il termine è divenuto ora portatore genera un crescente disagio in chi si trova a riferirlo ad un ambito come quello amministrativo, sempre più refrattario, dalla fine dell'Ottocento in avanti, ad ospitare entro i suoi confini l'idea di una libertà sub-statale di carattere assoluto. Di qui, l'inizio di quella parabola discendente che porterà ad una completa rimozione del vocabolo dal linguaggio giuspubblicistico, salvo il suo progressivo, faticoso recupero da parte di un secondo Novecento segnato dalla dispersione dei 'centri' e dal venir meno della immagine dello Stato-persona come unico titolare della libertà di volere.

---

<sup>52</sup> C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5*, in C. Esposito, *La costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 78-80.

# Le costituzioni degli altri. Ripensare il dispotismo orientale

Marco Meriggi, Università di Napoli Federico II

Non basta che vi siano, in una monarchia, degli ordini intermedi; occorre anche un deposito di leggi. Questo deposito non può essere che nei corpi politici, i quali annunciano le leggi quando vengono fatte e le ricordano quando vengono dimenticate [...]. Negli stati dispotici, dove non vi sono leggi fondamentali, non vi è nemmeno un deposito di leggi. Da ciò deriva che in quei Paesi la religione ha di solito tanta forza, in quanto forma una specie di deposito e di continuità; e, se non è la religione, sono le consuetudini che vi sono venerate, al posto delle leggi.<sup>1</sup>

Calibrate soprattutto in funzione della polemica ingaggiata dall'autore contro gli eventuali slittamenti dei sistemi monarchici europei in direzione del deprecabile approdo alla tirannide,<sup>2</sup> e pensate, perciò, in primo luogo come un monito rivolto contro le tentazioni assolutistiche dei Borbone di Francia, queste riflessioni dell'ex-consigliere del Parlamento di Bordeaux si nutrivano però prevalentemente di materiali esemplificativi attinti dalla letteratura prodotta tra Sei e Settecento dagli europei che in varia veste (religiosi, mercanti, avventurieri) avevano soggiornato in Paesi asiatici. Secondo loro (e, sulla loro scorta, secondo Montesquieu) il dispotismo, nelle sue forme estreme, era una caratteristica degli Stati orientali, nei quali esso risultava, «per così dire, naturalizzato».<sup>3</sup> Era, per esempio, sulla base di informazioni tratte da un autore come Chardin, un ugonotto che nei suoi *Voyages* aveva seccamente definito tutti gli imperi islamici come «governi arbitrari»,<sup>4</sup> che l'autore dello *Spirito delle leggi* poco più avanti affermava: «Negli Stati dispotici la natura del governo richiede un'obbedienza estrema; e la volontà del principe, una volta conosciuta, deve avere il suo effetto così infallibilmente, come una boccia lanciata contro un'altra deve avere il suo».<sup>5</sup> «In Asia – aggiungeva in un passo successivo – il potere è sempre dispotico».<sup>6</sup>

Si potrebbe continuare ancora a lungo. E ciò significherebbe ripercorrere quasi intera l'opera principale di Montesquieu, dal momento che il tema del dispotismo orientale affiora tanto nelle sezioni del saggio esplicitamente intitolate alla «natura del governo dispotico», quanto, rapsodicamente, in innumerevoli altri luoghi, magari in semplice forma di accenno o di notazione accessoria. Ma a noi qui interessa semplicemente mettere a fuoco, una volta per tutte, i tratti di fondo di questa sorta di contro-modello di

---

<sup>1</sup> C.-L. de Secondat de Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, Milano, 1989, 2 voll. Cfr. vol. I, p. 164 (libro II, cap. IV).

<sup>2</sup> Per il contesto europeo del tema cfr., per tutti, A. De Benedictis, *Politica, governo e istituzioni nell'Europa moderna*, Bologna, 2001, pp. 297-305.

<sup>3</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, p. 210 (libro V, cap.14).

<sup>4</sup> S.F. Dale, *The Muslim Empires of the Ottomans, Safavids, and Mughals*, Cambridge, 2010, p. 127.

<sup>5</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, p. 175 (libro III, cap. X).

<sup>6</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, p. 438 (libro XVII, cap. VI).

monarchia temperata, che da Montesquieu in avanti è stato correntemente classificato con l'etichetta di dispotismo orientale.

Dunque, come abbiamo visto, nei governi dispotici non si danno ordini intermedi, non esistono leggi fondamentali e sono, semmai, le consuetudini (magari di derivazione religiosa) a essere 'venerate' al posto delle leggi. La volontà assoluta del principe, il suo capriccio, il suo spesso perverso arbitrio<sup>7</sup> si impongono incontestati, con la stessa sorda determinazione che ha una boccia scagliata contro il suo bersaglio, e il principio sul quale si regge il sistema è quello della paura,<sup>8</sup> il sentimento che quotidianamente assedia sudditi i quali, alla stregua di animali, riconoscono nel sovrano un istruttore, piuttosto che il punto di raccordo della comunità: «Il dispotismo basta a se stesso; ha intorno il vuoto; per questo i viaggiatori, quando ci descrivono i Paesi in cui regna, ci parlano raramente di leggi civili».<sup>9</sup>

Ma di quali tasselli si compone il mosaico territoriale del dispotismo orientale? In un passaggio del capitolo dedicato al tema *Come gli stati dispotici provvedono alla loro sicurezza*, Montesquieu ne elenca alcuni: «il Mogol, la Persia, gli imperatori della Cina, [...] i Turchi».<sup>10</sup> E, più avanti, trattando *Delle leggi civili atte a immettere un po' di libertà nel governo dispotico*, illustra quali siano le fonti religiose che in quei Paesi, almeno in parte, suppliscono all'assenza di leggi civili: «È conveniente che vi sia qualche libro sacro che serva di regola, come il Corano presso gli Arabi, i libri di Zoroastro presso i Persiani, i Veda presso gli Indiani, i libri classici presso i Cinesi».<sup>11</sup>

La teoria del dispotismo orientale esisteva in Europa già prima. Ma è sicuramente con Montesquieu, e grazie alla grande fortuna conosciuta dalla sua opera principale, che raggiunse la risonanza che ha poi mantenuto sin quasi ai giorni nostri,<sup>12</sup> imprimendo tracce cospicue nell'immaginario occidentale. È la teoria in ragione della quale si è venuto cristallizzando un certo modello di lettura anche nell'ambito della storia delle istituzioni politiche, basato sul presupposto dell'unicità e dell'incommensurabilità dei tratti garantisti (o comunque contrattualisti) offerti dallo 'spirito' delle istituzioni europee già prima dell'età contemporanea.<sup>13</sup> Dunque, da un lato l'Occidente della (proto) libertà (e poi della ragione e del progresso), dall'altro l'Oriente dell'arbitrio, della sudditanza, della crudeltà (e poi dell'irragionevolezza perpetua e della stagnazione). Più nello specifico: l'Occidente come costituzione, l'Oriente come negazione della stessa.

Ma il tema merita, a mio parere, di essere riconsiderato. Lo stato dell'arte delle conoscenze scientifiche a proposito dei sistemi istituzionali orientali è infatti oggi ben diverso non solo da quello che era (o, meglio, non era affatto) ai tempi di Montesquieu, ma anche da come si configurava un secolo e mezzo più tardi, quando Weber, nel suo

<sup>7</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, p. 173 (libro III, cap. VIII).

<sup>8</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, p. 206 (libro V, cap. XIV).

<sup>9</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, p. 223 (libro VI, cap. I).

<sup>10</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, p. 286 (libro IX, cap. IV).

<sup>11</sup> Montesquieu, *Lo spirito*, p. 365 (libro XII, cap. XXIX).

<sup>12</sup> A proposito della fortuna di questa teoria tra Sette e Ottocento cfr. F. Venturi, *Despotismo orientale*, «Rivista storica italiana», LXXII, 1, 1960, pp. 117-126 e ora anche J. Osterhammel, *Die Entzauberung Asiens. Europa und die asiatischen Reiche im 18. Jahrhundert*, München, 1998.

<sup>13</sup> Per un profilo di lungo periodo in proposito cfr. P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, 2007.

*Economia e Società*, fissò a sua volta le coordinate di fondo sulle quali si è esercitata nei decenni seguenti molta della riflessione occidentale sull'Occidente stesso e sulla sua alterità rispetto a civiltà di altra natura. È sulla base di un breve percorso attraverso la letteratura storico-giuridica e storico-istituzionale sull'India tardo-moghul – uno stato composito le cui popolazioni, per raccogliere la suggestione di Montesquieu, si trovavano ad attingere simultaneamente al 'deposito' di consuetudini del Corano e a quello dei Veda – che cercherò nelle pagine seguenti di mostrare in che modo quello del dispotismo orientale si riveli oggi un mito del quale parrebbe proficuo liberarsi.

Il fatto è che le fonti di Montesquieu avevano, in realtà, ben poco da dire sul funzionamento concreto dei sistemi di potere orientali, dal momento che i loro autori si erano per lo più limitati a intrattenere contatti con gli ambienti delle corti degli imperi asiatici, guardandosi bene dall'avventurarsi al di fuori di esse, e dall'addentrarsi in un mondo la cui complessità li sgomentava. L'immagine di un potere-Leviatano, che venne proposta, ad esempio, da Bernier, forse il più importante tra gli elaboratori del cliché del dispotismo in relazione all'impero moghul,<sup>14</sup> deriva ad esempio, oltre che dalle impressioni ricavate *de visu* nella sua estemporanea attività di operatore dello staff sanitario addetto al sultano, in gran parte dalle cronache di corte, un genere letterario particolare che rispondeva a esigenze celebrative, seguendo le regole imposte da una determinata tradizione retorica. Ma il francese semplicemente ignorava ciò che si svolgeva oltre le mura del palazzo. E la sua erronea teoria, secondo la quale, essendo nell'impero moghul tutta la terra appannaggio dell'imperatore, non vi si dava un istituto comparabile a quello della proprietà privata, è stata poi all'origine di una prolungata catena di equivoci interpretativi, culminati a metà Ottocento nella famosa formula marxiana del «modo di produzione asiatico», la traduzione in termini economico-sociali di quella del dispotismo orientale.

Viceversa, la letteratura specialistica degli ultimi decenni autorizza a proporre una lettura assai più frastagliata di quella tradizionale, tutta incentrata sulla autorappresentazione in termini di autoreferenzialità di un centro onnipotente e tirannico. Piuttosto che ricondurne la struttura a un singolo ed esclusivo motore centrale del potere, oggi la storiografia presenta l'impero moghul come una galassia di poteri territoriali a base locale o tutt'al più regionale, con i quali la corte si adattava a negoziare i modi della gestione dello spazio, piuttosto che imporne di propri.<sup>15</sup>

In particolare, la sinergia istituzionale tra centro e periferie, in gran parte dello stato moghul, si basava sugli accordi tra il governo e gli zamindar, notabili locali, detentori di diritti ereditari, che esercitavano in varie forme nell'ambito dei rispettivi territori di radicamento una forma di giurisdizione che faceva di loro, al tempo stesso, in primo luogo figure approssimativamente paragonabili ai detentori di diritti signorili in Europa, in secondo luogo funzionari delegati dalla corte a riscuotere tasse di spettanza imperiale e a organizzare un servizio di supporto di truppe in caso di necessità. Questa seconda

---

<sup>14</sup> F. Bernier, *Histoire de la dernière révolution des états du Grand Mogul*, Paris 1671, tome 1, pp. 166-200.

<sup>15</sup> M. Alam, S. Subrahmanyam (a cura di), *The Mughal State 1526-1750*, New Delhi, 1988. Qui, in particolare, cfr. *Introduction*, p. 70.

funzione veniva esercitata in forza di un mansab, ovvero di un alto rango militare e fiscale conferito loro dalla corte.<sup>16</sup>

In alcune aree limitate dell'impero – è vero – la carica di mansabdar (detentore di un mansab) veniva assegnata a veri e propri funzionari di carriera, appartenenti all'aristocrazia di servizio musulmana, che la detenevano a titolo non permanente e, per di più, con l'obbligo di cambiare frequentemente la sede territoriale di esercizio della propria funzione, imposto allo scopo di prevenire lo sviluppo di un loro autonomo potere territoriale. Si trattava, dunque, in questo caso, di un rango paragonabile – cum grano salis – a quello inerente al tipo 'commissariale' del funzionariato europeo di antico regime. Ma né il principio della provvisorietà della funzione, né, tanto meno, quello della rotazione, valevano per coloro che si vedevano invece attribuire un mansab in virtù del potere che già esercitavano «nelle loro terre originarie», e che continuavano, perciò, anche nella loro rinnovata veste istituzionale, a interpretare in modo autonomo, tanto più per il fatto che a tutelarli c'era il carattere nel loro caso ereditario del mansab conferito loro.<sup>17</sup>

Questa era la situazione vigente in gran parte dei territori ai quali, in forma essenzialmente federativa, sovraintendeva il dominio moghul, barattando il riconoscimento della propria supremazia e occasionali contributi fiscali e militari con la riconferma della sostanziale autonomia dell'ordine istituzionale locale preesistente. All'interno del variegato mondo degli zamindar che ricevevano un mansab ereditario e non soggetto a rotazione si dispiegava, per altro, una complessa costellazione di gerarchie, a loro volta connesse le une alle altre in modo variabile, in ragione di legami di natura comunque sostanzialmente vassallatica e subvassallatica. Il ventaglio sociale degli zamindar poteva, così, mostrarsi di volta in volta attraverso le sembianze di veri e propri 'piccoli principi', o attraverso quelle di rajas o di rais, o, ancora, con il volto meno pretenzioso dei capi di villaggio; e il potere – al tempo stesso personale, statale e vassallatico – di queste figure, poteva estendersi su superfici e popolazioni contadine di ampiezza molto ineguale. Sebbene i moghul riuscissero in genere meglio dei loro predecessori ad assicurarsi la collaborazione di questo mondo di poteri locali, esso si mantenne come lo strato più profondo della costituzione materiale dell'impero. E tutt'altro che di rado gli zamindar furono in prima fila nel guidare le rivolte contadine contro la pressione fiscale esercitata dalla corte, interpretando il proprio ruolo di intermediazione tra governo e società più come rappresentanti organici del loro rispettivo territorio che come anelli terminali di una catena di comando pilotata dalle autorità centrali. Il potere di queste ultime, del resto, fino a tutto il tardo Seicento, si limitò sostanzialmente alle città e ai porti, ovvero ai luoghi dai quali era possibile esercitare il controllo primario delle strade e delle rotte commerciali. «La penetrazione nelle campagne – hanno scritto Alam e Subrahmanyam – rimase molto limitata».<sup>18</sup> Ma le campagne rappresentavano l'India moghul quasi intera. L'impero era un'immensa campagna. E dopo il tardo Seicento non vi fu un rafforzamento dei poteri centrali, ma, al contrario, l'avvio di un processo di dispersione centrifuga dello stato moghul, che in capo a qualche decennio si rivelò tanto intenso da offrire agli inglesi della *East India Company* la possibilità di trasformare la

<sup>16</sup> S. Nurul Hasan, *Zamindars under the Mughals*, in Alam, Subrahmanyam, *The Mughal State*, pp. 284-298.

<sup>17</sup> Dale, *The Muslim Empires*, pp. 99-101.

<sup>18</sup> Alam, Subrahmanyam, *Introduction*, p. 42

propria presenza nello scenario locale in una diretta assunzione di responsabilità di governo.<sup>19</sup>

Nello scenario territoriale in cui operava, la *Company* era stata sin lì uno dei tanti corpi locali che negoziavano con il potere moghul. Ora si apprestava a dare vita a quella colonizzazione del subcontinente, che i britannici avrebbero compiutamente realizzato nel corso dell'Ottocento, sostituendo al pluralismo istituzionale caratteristico dell'antico impero musulmano una inedita pretesa di verticalità del comando.

È a partire da questo specifico angolo visuale – quello contraddistinto dalla metamorfosi settecentesca della *East India Company* in una vera e propria agenzia di governo territoriale in seguito alla vittoria conseguita ai danni della compagnia rivale francese nel corso della Guerra dei sette anni (1756-1763), e al di poco successivo rilevamento dal governo di Delhi del *diwani* («ovvero l'amministrazione civile, inclusa la titolarità delle funzioni di prelievo fiscale, di una popolazione di alcune decine di milioni di persone») <sup>20</sup> del Bengala, Bihar e Orissa – che ci è possibile, sulla scorta di alcuni recenti studi, perlustrare più a fondo le pratiche giurisdizionali vigenti nell'«antico regime» indiano. In un contesto contraddistinto dalla presenza di «innumerevoli gruppi autoreferenziali (dotati di altrettante giurisdizioni locali per la trattazione delle dispute tra i membri dello stesso gruppo),<sup>21</sup> il pubblico potere – non diversamente da quanto accadeva nella stessa epoca in Europa – andava inteso più come un sistema di giustizia che come apparato amministrativo.

«The similarities between early modern Western and Islamic legal politics and state structure are in many ways more striking than the differences»,<sup>22</sup> ha scritto in proposito Lauren Benton, sviluppando una comparazione tra i modi della giustizia ottomana e quelli della giustizia moghul che opportunamente rivolge uno sguardo anche all'Occidente, e rilevando, tanto per gli stati asiatici quanto per quelli europei, da un lato una lunga predominanza del giudiziario che giunge sino alle soglie dell'Ottocento, dall'altro la pervasività di un ordine legale multiplo, ampiamente basato sulla valorizzazione di leggi e consuetudini locali. Nell'impero moghul – aggiunge l'autrice, esemplificando in modo persuasivo sulla base della casistica offertale da indagini d'archivio –, al localismo di fondo della struttura sociale e istituzionale si sovrapponeva, del resto, un altro potente elemento di pluralismo radicale. Se i governanti erano, infatti, in misura cospicua musulmani, e se le prescrizioni coraniche dovevano di conseguenza in teoria ispirare la giurisprudenza ufficiale, non di meno la popolazione era in stragrande maggioranza hindu, e ciò comportava che «in un distretto hindu (i giudici) musulmani dovevano seguire la legge e le pratiche hindu».<sup>23</sup>

Si trattava di leggi e pratiche largamente attinte da quel tessuto fluido e localmente differenziato di consuetudini nel quale si esprimeva, sul piano sociale, il sistema delle caste. Era, quest'ultimo, la vera costituzione materiale dei territori dell'intero subconti-

<sup>19</sup> Per le linee generali di questa vicenda, cfr. M. Torri, *Storia dell'India*, Roma-Bari, 2000, pp. 292-380.

<sup>20</sup> M. Meriggi, *Costituzioni antiche e narrazioni orientaliste*. *Dal Sette all'Ottocento*, «Storica», XV, fasc. 43-45 (2009), pp. 209-255, qui p. 211 e letteratura ivi citata.

<sup>21</sup> L. Benton, *Law and Colonial Cultures. Legal Regimes in World History 1400-1900*, Cambridge, 2002, p. 104

<sup>22</sup> Benton, *Law and Colonial Cultures*, p. 103.

<sup>23</sup> Benton, *Law and Colonial Cultures*, p. 80 e p. 107.

nente, si trovassero essi sotto il dominio moghul, o fossero viceversa retti da dinastie di origine hindu. Tale costituzione materiale, come ha suggerito in studi destinati a esercitare una grande influenza l'antropologo Louis Dumont,<sup>24</sup> si esprimeva come proiezione di una gerarchia sociale a fondamento religioso, prima ancora che come riflesso di un ordinamento istituzionale. Ciò che ne derivava era una marcata autonomia dei contesti locali rispetto alla cornice connettiva generale; il fatto, insomma, che, lungi dal presentarsi come un dispotismo realizzato sul piano pratico, anche sotto il semplice profilo dei presupposti legali il potere moghul scontava preventivamente l'inefficacia di qualsiasi pretesa di imporsi secondo modalità non consensuali. Nell'antico regime indiano il centro motore della legalità non era, perciò, il supposto dispotismo della corte (musulmana), ma semmai la rete di regolazione dei rapporti interpersonali (e di corpo) intessuta dalla religione (hindu), secondo modalità, per altro, assai meno rigide e stentoree di quelle che si sarebbero affermate nell'Ottocento coloniale, quando a formalizzare a fini amministrativi il sistema delle caste sarebbero stati, come è stato ben dimostrato, i governanti britannici.<sup>25</sup>

A lungo, dunque, a dettare legge, in quello che – pure – era il più popolato tra gli imperi del mondo musulmano, erano stati i Veda, più che il Corano; non la voce del sovrano, ma quella irradiata dall'autoorganizzazione istituzionale primaria della società, attraverso la polifonia delle sue giurisdizioni locali. E, tuttavia, l'ingresso sul terreno propriamente istituzionale di quella che era stata sin lì una corporazione commerciale 'ospite', e la sua repentina trasformazione in agenzia di governo munita di robusti contingenti militari, mutò profondamente le regole del gioco.

Probabilmente non avevano letto Montesquieu. Ma le dirigenze della *East India Company* non avevano bisogno di conoscere la sua lezione teorica per essere in grado di mettere in pratica senza troppi scrupoli un esercizio dispotico del potere ai danni di popolazioni locali, che esse reputavano immature per fruire dei benefici della «Venere tra le stelle», ovvero di quella libertà inglese che da Fortescue in avanti pareva a molti autori britannici una caratteristica che differenziava profondamente l'isola da qualsiasi altro Paese del mondo. Altrove – non solo nel lontano Oriente, ma anche in Francia o in Spagna – ci si avvicinava pericolosamente alla tirannide.<sup>26</sup> E in India, secondo i dirigenti della *Company*, i veri (e dispotici) legislatori erano «la natura e il clima», che si erano tradizionalmente tradotti in «leggi rozze e rigida gerarchia sociale e politica».<sup>27</sup>

Le conseguenze che Warren Hastings, governatore del Bengala dal 1772 e governatore generale dei territori britannici nell'intero subcontinente indiano dal 1774 al 1785, trasse da questi presupposti, fu quella di farsi, dunque, egli stesso promotore di un governo schiettamente dispotico nelle giurisdizioni che la *Company* aveva rilevato. A ben intendere: gli inglesi insediati nell'area come colonizzatori avrebbero continuato a frui-

<sup>24</sup> Cfr. soprattutto L. Dumont, *Homo hierarchicus. Il sistema delle caste e le sue implicazioni* (1966), Milano, 1991. Sotto il profilo più propriamente storiografico, S. Bayly, *Caste, Society and Politics in India from Eighteenth Century to the Modern Age*, Cambridge, 1999.

<sup>25</sup> R.B. Inden, *Imagining India*, Bloomington and Indianapolis, 1990.

<sup>26</sup> J.P. Greene, *Introduction. Empire and Liberty*, in J.P. Greene (ed.), *Exclusionary Empire. English Liberty Overseas 1600-1900*, Cambridge, 2010, pp. 1-4.

<sup>27</sup> R. Travers, *Contested Despotism. Problems of Liberty in British India*, in J.P. Greene (ed.), *Exclusionary Empire*, pp. 191-219, qui p. 191.

re dei benefici della libertà 'all'inglese', tanto sul piano della rappresentanza politica quanto su quello giudiziario. Ma quelle norme, buone per i suoi compatrioti, egli non le reputava adatte a «instillare negli indigeni quel sentimento di sudditanza e di obbedienza gerarchica» che a suo parere stava alla base della «ancient constitution» moghul, e che era opportuno, per il loro stesso bene, preservare.<sup>28</sup> Per questo, i funzionari britannici (amministratori e giudici) nominati dalla Compagnia avrebbero dovuto limitarsi ad applicare, nei loro rapporti con la popolazione nativa, norme già esistenti, eventualmente ricorrendo alla consulenza di *qadis*, *muftis*, *pandits*, i tradizionali interpreti del diritto espressi dalle varie comunità religiose.

Ma il fatto è che la lettura della costituzione moghul operata da Hastings, la quale sostanzialmente riproponeva gli stereotipi fissati da Montesquieu qualche decennio prima, era a sua volta basata su una conoscenza sfocata e approssimativa della società locale. Da un lato, infatti, dava per incontestabile quell'idea dell'assenza dell'istituto della proprietà privata che il medico-avventuriero Bernier aveva messo in circolazione nella seconda metà del Seicento, che Montesquieu aveva recepito, e della quale però l'orientalista Anquetil Du Perron stava proprio in quegli stessi anni dimostrando sul piano scientifico l'infondatezza;<sup>29</sup> dall'altro misconosceva il complesso ruolo degli zamindar, tendendo a identificarli senz'altro come il braccio armato dell'amministrazione centrale, e ignorandone le funzioni di rappresentanza territoriale sulle quali ci siamo poc'anzi soffermati.<sup>30</sup> Quanto, invece, al diritto hindu e musulmano, che Hastings si riproponeva di consegnare come strumento operativo ai giudici inglesi, se ne avviò la traduzione, in modo da ridurre, comunque, la necessità di consulenze locali esterne. Ma, in realtà, in particolare nelle consuetudini giuridiche hindu, l'importanza, ai fini della loro applicazione, del contesto comunitario locale, era assolutamente nevralgica, e, per altri versi, tanto il diritto hindu quanto quello musulmano poggiavano molto sulla trasmissione orale dei precedenti, piuttosto che sulla normatività di testi scritti.<sup>31</sup> Si trattava, dunque, di un diritto fortemente negoziale nelle sue pratiche di irrogazione. A prescindere dai molti errori tecnici derivanti dall'imperizia dei traduttori, il risultato della sua versione scritta in inglese fu quello di reificarlo e, però, al tempo stesso di stravolgerlo, facendo diventare norma inossidabile una «dispotica» arbitrarità dei giudici, che nella prassi anteriore aveva rappresentato solo una – e la più remota – delle potenzialità tra le tante.

Il vero dispotismo, dunque, in India cominciò con gli inglesi, non prima di loro. Fu un dispotismo occidentale, che venne in quel torno di tempo emergendo con tratti inediti, man mano che l'impero britannico veniva spostando il baricentro dei suoi domini da Occidente a Oriente, dall'America all'Asia, dallo scenario delle colonie di insediamento a quello delle colonie di conquista. Ed era a questo nuovo dispotismo che la fittizia *ancient constitution* indiana immaginata da Hastings risultava ora del tutto funzionale.

<sup>28</sup> Travers, *Contested Despotism*, p. 192.

<sup>29</sup> Alam, Subrahmanyam, *The Mughal State*, p. IX.

<sup>30</sup> S. Sen, *Liberal Empire and Illiberal Trade: the Political Economy of «Responsible Government» in Early British India*, in K. Wilson (ed.), *A New Imperial History. Culture, Identity and Modernity in Britain and the Empire 1660-1840*, Cambridge, 2004, pp. 136-154, specie p. 149, e Benton, *Law and Colonial Cultures*, p. 135.

<sup>31</sup> Benton, *Law and Colonial Cultures*, p. 139.

La conquista coloniale comportava infatti centralizzazione e militarizzazione delle istituzioni (la creazione, è stato scritto, dello «Stato-guarnigione»),<sup>32</sup> due caratteristiche difficilmente compatibili con l'autorappresentazione della «Venere tra le stelle», ovvero di un'Inghilterra tradizionalmente propensa a dipingere il proprio impero come impero di libertà, intimamente antitetico ai dispotici imperi spagnolo e portoghese.<sup>33</sup> Ora, dunque, pur presentandosi come il semplice prosecutore di una (supposta) tradizione dispotica autoctona, l'impero britannico smentiva la propria tradizione di libertà.

Era, naturalmente, un problema, e i contemporanei se lo posero. Così che presto, sull'India britannica, oltre a quello prossimo e rapace dei funzionari della *East India Company*, cominciò a posarsi da lontano lo sguardo di Westminster, che istituì una Commissione di inchiesta sull'operato della Compagnia,<sup>34</sup> allo scopo di disciplinare il comportamento dei *settlers* nel subcontinente indiano e di ridurre sensibilmente i margini di discrezionalità e di arbitrio delle procedure amministrative e giudiziarie da questi praticate.

Certo, va detto che, nella riflessione costituzionale britannica in materia, l'«anomalia» dell'esercizio di pratiche dispotiche in un impero «libero» venne in seguito prevalentemente interpretata come una necessaria deroga, in attesa che i popoli reputati a insufficiente livello di civilizzazione acquisissero la maturità che avrebbe eventualmente portato loro il beneficio di un governo libero. Ma questa è un'altra storia, nella quale qui non ci possiamo addentrare. Appartiene, invece, ancora a quella che abbiamo proposto, un'ultima, importante sequenza.

Anche Edmund Burke, parte cospicua della cui attività parlamentare prima della rivoluzione francese si concentrò proprio sui problemi connessi al tema del governo del nuovo impero in India, inizialmente aveva accordato fiducia alla teoria del dispotismo orientale. Ma in seguito cambiò idea, e in modo davvero radicale, approdando alla conclusione che nella tradizione storica dell'ordine legale moghul non prevaleva affatto l'arbitrio del potere, ma piuttosto circolava a tutto campo lo spirito di una *ancient constitution*. Questa non era, però, quella maliziosamente accreditata da Hastings allo scopo di imporre un ordine brutale e oppressivo sui territori nei quali la *East India Company* aveva assunto responsabilità di governo. Come altre fonti suggerivano a Burke, non diversamente da quella inglese, anche la *ancient constitution* indiana si basava infatti su «rights, laws, liberties»;<sup>35</sup> certo, diritti, leggi e libertà diverse da quelle «familiari» alla civiltà giuridica occidentale, ma, non di meno, funzionali anch'esse a salvare la monarchia dal rischio del dispotismo; «depositi di legge», e consuetudini, dunque, a loro volta, per quanto alimentate, in parte, da quella matrice religiosa alla quale, come abbiamo visto nell'*incipit*, Montesquieu inibiva pregiudizialmente dignità di presidio costituzionale. Il vero problema – sosteneva Burke – era quello di «avvicinare l'India alla nostra capacità di comprensione, e se possibile ai nostri sentimenti».

<sup>32</sup> R. Travers, *Imperial Revolutions and Global Repercussions: South Asia and the World c. 1750-1850*, in D. Armitage, S. Subrahmanyam (eds.), *The Age of Revolutions in Global Context c. 1760-1840*, Basingstoke-New York, 2010, pp. 144-166, qui p. 148.

<sup>33</sup> Greene, *Introduction*, p. 15, e Travers, *Contested Despotism*, p. 148.

<sup>34</sup> Sull'importanza di questa vicenda nel corso della transizione tardosettecentesca britannica in direzione della monarchia parlamentare cfr. E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti 1689-1799*, Bologna, 2005, pp. 86-87.

<sup>35</sup> Travers, *Contested Despotism*, p. 206.

E, paragonando l'architettura istituzionale dell'impero moghul a quella del Sacro Romano Impero, e individuando, uno dopo l'altro, i possibili «ordini intermedi» disseminati nel territorio del subcontinente, egli suggeriva i tratti di affinità (anche se non di «esatta rassomiglianza») che autorizzavano a riconoscere la «venerabile costituzione antica» di una civiltà che altrettanto di quella europea risultava ai suoi occhi affezionata a un'idea di diffuso policentrismo istituzionale; a quell'ordine legale plurale, che il dispotismo della *East India Company* minacciava ora di smantellare irrimediabilmente.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Per una più ampia illustrazione dell'attività parlamentare di Burke sulla questione indiana cfr. Meriggi, *Costituzioni antiche e narrazioni orientalistiche*.



## Municipalità ‘primitive’ e territorialità agli esordi del regime francese

Simona Mori, Università di Bergamo

Il 21 messidoro dell’anno V si tenne a Milano la Festa della Federazione per celebrare la fondazione della Repubblica Cisalpina. Nel contesto, «federazione» era da intendersi come «la base della fratellanza di tutti i cittadini», secondo il proclama della Amministrazione Generale di Lombardia, ovvero, nella chiosa del programma allegato, «la riunione del popolo cisalpino in Repubblica una ed indivisibile».<sup>1</sup> Lontano dall’alludere a una forma statale permanente, il lemma stava piuttosto a significare il principio costitutivo, ovvero il processo genetico del nuovo Stato repubblicano e unitario.

I magistrati che rappresentano il popolo in tutti i punti della Repubblica, e la forza armata, devono assistere alla federazione; perciò tutte le Municipalità della Repubblica invieranno a Milano una Deputazione di almeno due membri; nei distretti ove non fossero ancora organizzate, le Municipalità s’inverranno a rappresentarle uno o due deputati dell’estimo. Tutti i Dipartimenti spediranno una deputazione della forza armata.<sup>2</sup>

Allorché in Lombardia si chiude l’età del governo provvisorio e si apre l’esperienza costituzionale della Cisalpina, la rappresentanza ufficiale del popolo è ancora riconosciuta ai «magistrati» delle Municipalità. La federazione sarà allora l’atto con cui queste componenti si trasformano in Repubblica. Nel corteo dei Federati, subito dopo la cavalleria, la banda e il distaccamento della fanteria cisalpina e polacca, sono infatti chiamate a sfilare «le deputazioni di tutte le Municipalità, portando ciascuna di esse la loro bandiera [...], e i deputati dell’estimo avranno nel cappello un segnale dinotante il rispettivo Comune»; di seguito le deputazioni della Guardia nazionale di tutti i Dipartimenti e infine le «autorità costituite», in procinto di pronunciare il giuramento.

L’Amministrazione generale lombarda pianificò il rito ben consapevole che il «popolo» la cui volontà avrebbe dovuto legittimare l’esistenza della Repubblica non si dava in partenza, ma era da costruire nell’immaginario collettivo. E giacché i nuclei identitari più attivi al momento erano le comunità, ciascuna volente o nolente impersonata dalla Municipalità rispettiva, dalla riunione di queste sarebbe stato necessario partire.<sup>3</sup> Sul piano simbolico la Repubblica una e indivisibile non sarebbe potuta nascere se non dal

---

<sup>1</sup> *Proclama 2 messidoro anno [d’ora in poi ‘a.’] V*, in *Raccolta degli ordini, avvisi e proclami pubblicati in Milano*, Milano (di seguito RV), tomo III, a. V/1797, p. 40; *Piano della Festa della federazione*, stessa data, p. 41.

<sup>2</sup> *Proclama 2 messidoro a. V*.

<sup>3</sup> Sull’idea dello Stato come *societas* di comunità nella cultura politica italiana, cfr. innanzitutto L. Mannori, *La crisi dell’ordine plurale. Nazione e costituzione in Italia fra Sette e Ottocento*, «Giornale di storia costituzionale», 2 (2003), pp. 523-549.

federarsi delle Municipalità. Sicché proprio il processo di federazione fu posto al centro della cerimonia.

Questa scelta comunicativa conferma il peso politico-costituzionale che le Municipalità primitive rivestirono per tutto il primo anno di occupazione.<sup>4</sup> Nella celebrazione della nascita democratica del nuovo Stato la loro posizione preminente fu finalizzata a dare legittimazione popolare alla costituenda Repubblica, attraverso la rappresentazione di una sorta di traslazione del potere dai magistrati municipali alle autorità costituite cisalpine. Certo l'idea federativa che circolava fra i giacobini italiani scaturiva da considerazioni di opportunità tattica con riferimento alla contingente situazione regionale, non già da marcate propensioni autonomistiche.<sup>5</sup> Tuttavia è evidente che rivolgendosi al largo pubblico le autorità rivoluzionarie non ritenevano di poter prescindere dal chiamare in causa i soggetti collettivi locali, portatori di identità quantomeno radicate, che sarebbe stato opportuno raccogliere e incoraggiare a disciogliersi nella nuova visione nazionale.

In seguito, consumato l'atto federativo, si sarebbe trovato un soggetto unico, il «popolo cisalpino», al posto del primitivo aggregato di Municipalità.<sup>6</sup> Allora soltanto si sarebbe potuto declassare davvero queste ultime a enti amministrativi.

Poco più di un anno prima di questo evento, una miriade di entità territoriali così denominate era spuntata sul territorio lombardo, emiliano, romagnolo, marchigiano, infine veneto, mano a mano che l'occupazione francese dell'Italia centro-settentrionale procedeva.<sup>7</sup> Un'effervescenza simile del territorio, sia pure generata da una situazione profondamente diversa, si era riscontrata in Francia fra l'agosto e il dicembre 1789, stagione cui aveva posto fine la promulgazione della prima legge rivoluzionaria sugli ordinamenti locali.<sup>8</sup> In Italia l'accadimento non fu simultaneo, ma conobbe importanti sfasature dettate dai fatti militari, che impressero caratteri parzialmente diversi alle esperienze regionali.<sup>9</sup>

La storiografia si è dedicata a più riprese alla ricostruzione delle vicende in discorso. Il contributo più copioso è venuto dagli studi locali, che hanno narrato le parabole

<sup>4</sup> A riprova si veda l'illuminante definizione prodotta dal Dicastero centrale di Milano nell'estate 1797 riportata da E. Pagano, *Il Comune di Milano nell'età napoleonica (1800-1814)*, Milano, 1994, p. 16, secondo la quale «le Municipalità sono come le Magistrature popolari, che avvicinano il popolo presso de' suoi delegati supremi, e servono d'intermediario costituzionale tra i governanti, e i governati».

<sup>5</sup> Cfr. sull'ideologia giacobina la recente messa a punto di V. Criscuolo, *Albori di democrazia nell'Italia in Rivoluzione (1792-1802)*, Milano, 2006.

<sup>6</sup> Non per nulla l'estratto del verbale della seduta del Direttorio esecutivo successiva all'evento non fa più parola delle Municipalità, mentre ritrae le autorità costituite accompagnate dalle sole «deputazioni dei Dipartimenti» (21 messidoro anno V, in RV, tomo III, p. 68).

<sup>7</sup> Sull'uso del termine E. Leso, *Lingua e rivoluzione. Ricerche sul vocabolario politico italiano del triennio rivoluzionario 1796-1799*, Venezia, 1991, p. 308.

<sup>8</sup> J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 1951, pp. 104-108; R. Martucci, *La 'costituzione' delle municipalità: anarchia amministrativa e pedagogia costituente*, «Storia Amministrazione Costituzione», 2 (1994), pp. 29-53.

<sup>9</sup> Qualche data. 1796: Alba, 23 aprile; Milano, 21 maggio; Pavia, 25 maggio; Bologna, 19 giugno; Ferrara, 26 giugno; Cremona, 14 luglio; Lodi, 27 luglio; Reggio, 26 agosto; Modena, 4 ottobre. 1797: Mantova, 3 febbraio; Pesaro, 10 febbraio; Ancona, 12 febbraio; Macerata, 16 febbraio; Bergamo, 13 marzo; Brescia, 18 marzo; Crema, 29 marzo; Vicenza, 27 aprile; Verona, 28 aprile; Padova, 29 aprile; Treviso, 2 maggio; Venezia, 16 maggio; Udine, 19 maggio; Belluno, 22 maggio; Genova, 1 luglio; 1798: Asti, 10 luglio; Torino, 31 dicembre.

individuali delle Municipalità, attenti specialmente ai profili politici e sociali.<sup>10</sup> Tale interesse ha tratto stimolo dalla visibilità che le singole comunità assunsero durante la campagna d'Italia e dall'insperato spazio di azione di cui esse si trovarono inizialmente a disporre, non di rado tentate di farne lo strumento di un proprio riscatto. È stato rilevato che questi processi furono dettati, oltre che dalle scelte delle autorità francesi e dallo slancio filo-rivoluzionario di segmenti della società locale, anche dal riattivarsi della tradizionale cultura di autogoverno delle comunità, la quale, pur compressa negli ultimi due secoli in molti Stati di antico regime, non aveva perso del tutto la sua energia.<sup>11</sup>

La ricerca accademica sul Triennio rivoluzionario sviluppatasi in Italia a partire dagli anni Cinquanta ha enfatizzato per contro la vocazione unitaria dei giacobini italiani, reputando la stagione municipale come un passaggio necessario, ma potenzialmente regressivo e come tale non meritevole in sé di attenzione.<sup>12</sup>

Maggiore sensibilità alle articolazioni territoriali ha mostrato la letteratura tornando sul tema rivoluzionario in occasione dei recenti bicentari (1996-1999).<sup>13</sup> In quell'occasione si è irrobustita una prospettiva di analisi comparata e di sintesi sul fenomeno delle Municipalità 'rivoluzionarie', nel solco della quale intende porsi il presente contributo. Un primo quadro d'insieme, attento ai profili giuspubblicistici, era già stato delineato da un breve lavoro di Silvio Pivano del 1913; sulla mappa si sono in seguito soffermati Carlo Ghisalberti lavorando sul tema costituzionale e Carlo Zaghi per tracciare una panoramica della vita dei territori occupati destinati a comporre nel 1797 la Cisalpina.<sup>14</sup> Due importanti contributi hanno conferito da ultimo maggior spessore allo studio correlato delle Municipalità, vale a dire l'impegnativa ricognizione di Filiberto Agostini sulla Terraferma veneta e la recentissima, ben documentata ricerca di Mauro Antonini sull'amministrazione dei tre maggiori centri della Marca d'Ancona.<sup>15</sup>

Un approccio di questo tipo, che voglia porsi in una prospettiva istituzionale, è reso peraltro difficoltoso dalla debole consistenza giuridica delle formazioni in discorso, se confrontata con quella dei Comuni che a partire dal 1802 poggiano su un ordinamento

---

<sup>10</sup> Tralascio di dar conto di questa copiosa letteratura, alla quale rinviano i lavori di sintesi qui segnalati.

<sup>11</sup> M. Broers, *La crisi delle comunità piemontesi tra ancien régime e impero napoleonico*, in G. Ricuperati (a cura di), *Quando San Secondo diventò giacobino. Asti e la Repubblica del luglio 1797*, Torino, 1999, pp. 399-411.

<sup>12</sup> Rimando ancora a Criscuolo, *Albordi di democrazia*, part. pp. 112, 121, da cui si traggono pure puntuali indicazioni bibliografiche in merito.

<sup>13</sup> L. Samarati (a cura di), *Napoleone e la Lombardia nel triennio giacobino. 1796-1799. Atti del Convegno storico internazionale, Lodi 2-4 maggio 1996*, Lodi, 1997, e segnatamente L. Antonielli, *Alla ricerca di una continuità. Lodi tra austriaci e francesi*, pp. 395-418; F. Agostini, *La terraferma veneta nel 1797: l'insediamento delle Municipalità repubblicane e dei governi centrali*, «Ricerche di storia sociale e religiosa», 51 (1997), pp. 7-59; A. Balduino (a cura di), *La municipalità democratica di Padova (1797): storia e cultura*, Convegno di studi, Padova 10 maggio 1997, Venezia, 1998; D. Montanari, S. Onger, M. Pegrari (a cura di), *1797 il punto di svolta: Brescia e la Lombardia veneta da Venezia a Vienna, 1780-1830. Atti del Convegno di Brescia 23-24 ottobre 1997*, Brescia, 1999. Sulla opportunità di un approccio territorializzato allo studio dell'esperienza giacobina già aveva insistito S. Nutini, *L'esperienza giacobina nella Repubblica Cisalpina*, in *Il modello politico giacobino e le rivoluzioni*, Firenze, 1984, pp. 100-131: p. 101.

<sup>14</sup> S. Pivano, *Governi provvisori e municipalità in Italia nel 1796*, Milano, 1913; C. Ghisalberti, *Le costituzioni 'giacobine' (1796-1799)*, Milano, 1973 (pp. 99-161); C. Zaghi, *L'Italia di Napoleone dalla Cisalpina al Regno*, Torino, 1986, pp. 55-72.

<sup>15</sup> Agostini, *La Terraferma veneta*; M. Antonini, *Amministrare la rivoluzione 1797-1799: il Triennio francese nella Marca di Ancona*, Macerata, 2012.

costituzionale e su robuste norme di genere.<sup>16</sup> Già Giuseppe Pecchio avvertiva riferendosi al triennio che «quel periodo di tempo appartiene piuttosto alla storia militare che a quella dell'amministrazione», precisando che

la nostra esistenza politica non incomincia che nel 1802. Questa è l'epoca in cui l'amministrazione, posta sotto l'egida di una costituzione, venne affidata a magistrati italiani. Da quest'epoca, l'Europa ci riguardò come un nuovo membro della sua grande famiglia; e sciolti da ogni violenza militare, da quest'epoca siamo responsabili della nostra condotta e delle nostre leggi. Dal 1802 al 1814 è pertanto il solo periodo di tempo su cui la censura può esercitare i suoi diritti.<sup>17</sup>

La municipalità operante sotto il regime d'occupazione si colloca in effetti in una zona grigia; provvisoria, multiforme e pressoché anomica in origine, appare allo studioso di storia degli ordinamenti come una sorta di *monstre*.<sup>18</sup> Non soggetto costituente, non istituzione politica autocefala, né organo di decentramento statale, né infine ente meramente amministrativo, essa mostra piuttosto i contorni del dispositivo d'emergenza, mosso da una vocazione prepotentemente esecutiva, insufficientemente presidiato a garanzia della legalità, questionabile nei profili di legittimità.<sup>19</sup>

Nondimeno, se è vero che questi soggetti nascono fra 1796 e 1797 per lo più per provvedimento dell'autorità militare nel momento straordinario e nel luogo di volta in volta interessato, spesso conoscendo rapide metamorfosi, è difficile negare loro del tutto una dimensione istituzionale, considerandoli alla stregua di concrezioni politiche estemporanee. Le Municipalità della prima ora non sono prive di prevedibilità e di modularità innanzitutto: al contrario ricalcano forme preesistenti, talora recependo i tratti degli enti predecessori, più spesso imitando gli esempi francesi, o quelli limitrofi già attivi.<sup>20</sup> Diventano in breve intestatarie di deliberazioni di grande momento e di un elevato numero di atti di governo, in una fase in cui l'autorità civile centrale, laddove esiste, resta dal canto suo molto esile. Si autodisciplinano adottando regolamenti, o vengono imbrigliate da una rete di norme poste dalle autorità di occupazione. Infine un coro di testi, dalla stampa ufficiale a quella politica, alla cronaca, le invoca di continuo, struttu-

<sup>16</sup> Per un inquadramento critico del tema faccio riferimento al fondamentale studio di E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria (1755-1759)*, «Archivio storico lombardo», 1974, pp. 171-234 (riedito in E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978).

<sup>17</sup> G. Pecchio, *Saggio storico sulla amministrazione finanziaria dell'ex-Regno d'Italia, dal 1802 al 1814*, Londra, 1830<sup>3</sup>, p. 4.

<sup>18</sup> Cfr. le osservazioni di S. Pivano, *Il primo esperimento costituzionale d'Italia: la municipalità repubblicana di Alba (27 aprile-19 giugno 1796)*, in *Miscellanea di studi storici in onore di A. Manno*, Torino, 1912, pp. 11-45: p. 15), e le note di Ghisalberti, *Le costituzioni 'giacobine'*, pp. 100-103.

<sup>19</sup> La natura emergenziale delle municipalità rivoluzionarie è sottolineata *ivi* sulla scorta dei rilievi di Godechot sull'esperienza francese del triennio 1789-1792 (cfr. Godechot, *Les institutions de la France*). Una riflessione stimolante sul tema, trattato sul lungo periodo al crocevia di varie discipline storiche, è proposta da F. Benigno, L. Scuccimarra (a cura di), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Roma, 2007 (part. L. Scuccimarra, *Il più civile dei militari: concentrazione del potere e governo di guerra nel regime bonapartista*, pp. 150-170).

<sup>20</sup> Sul punto G. Scarabello, *Aspetti dell'avventura politica della Municipalità democratica*, in S. Pillinini (a cura di), *Venezia e l'esperienza 'democratica' del 1797*, Venezia, 2007, pp. 25-48: p. 29; inoltre Agostini, *La Terraferma veneta*, p. 20.

randone la percezione da parte dell'opinione pubblica. Per queste vie si attua una sorta di istituzionalizzazione *in itinere*, che rende questi oggetti di qualche interesse anche sotto il profilo della storia degli ordinamenti. Muovendo da ciò le pagine che seguono si propongono di svolgere una sommaria ricognizione del modo di essere delle Municipalità primitive, con riguardo al loro collocarsi nello spazio amministrativo e politico, aspetto che merita di essere approfondito per il rilievo che avrebbe rivestito nel processo di costruzione dello Stato italiano.

È stato ricordato più volte che lo stesso Direttorio francese aveva dato per tempo indicazione di «organiser la liberté» procedendo a «l'établissement, au moins provisoire, des administrations locales».<sup>21</sup> Con ciò ovviamente non si intendeva che tutti i comuni diventassero Municipalità, né che dovesse osservarsi un criterio generale di selezione. Come prevedibile furono elevati a tale condizione i capoluoghi, ma pure grossi borghi e centri ritenuti strategicamente rilevanti dagli ufficiali dell'armata. Accadde talvolta che fosse la fazione democratica di una comunità anche minore a erigere la Municipalità con atto spontaneo, magari per imitazione di quanto andava accadendo nei centri vicini.<sup>22</sup>

Lo studio di Agostini sul Veneto, che ha censito le Municipalità sorte nelle province di Terraferma, ha riscontrato qualche razionalità nella loro distribuzione spaziale.<sup>23</sup>

Per la Lombardia e le altre aree non disponiamo di un quadro esaustivo. Utili informazioni si traggono però da un'inchiesta ordinata dal ministro degli affari interni cisalpino nella primavera del 1798, rivolta a accertare lo stato delle amministrazioni comunali in previsione dell'attuazione del nuovo ordinamento centrato sui distretti.<sup>24</sup>

Per i sei dipartimenti lombardi documentati il panorama risulta assai diseguale.<sup>25</sup> In Valtellina fu certificata la presenza di una sola Municipalità, quella di Sondrio, mentre in Valcamonica, porzione orientale dello stesso Dipartimento di Adda e Oglio, ne risultarono ben otto.<sup>26</sup> Il Dipartimento della Montagna ne contava due: Lecco, organizzata per tempo secondo i dettami della Costituzione cisalpina, e Cassano, dove era stata «sotto il Governo francese eretta una Municipalità provvisoria per gli oggetti di stazionamento o passaggio di truppe».<sup>27</sup> Nel Dipartimento dell'Alto Po erano attive sette Municipalità provvisorie oltre a quella cremonese, in maggioranza istituite sotto l'Amministrazione

<sup>21</sup> U. Da Como, *La Repubblica bresciana*, Bologna, 1926, p. 25. Sulla prospettiva francese C. Zaghi, *Il Direttorio ed il problema politico dell'Italia*, «Bollettino Storico Livornese», IV (1954), pp. 69-90.

<sup>22</sup> Esempio il caso di Cingoli segnalato da Antonini, *Amministrare la rivoluzione*, p. 60.

<sup>23</sup> Agostini, *La Terraferma veneta*, pp. 17 ss., e le carte in appendice.

<sup>24</sup> Le relazioni delle Amministrazioni centrali si trovano in ASMi, *Uffici civici*, p.a., bb. 38-41, distribuite nei fascicoli ordinati per Dipartimento.

<sup>25</sup> Con riferimento alla legge di riparto dei Dipartimenti del 13 brumale a. VI (*Raccolta degli Atti, Proclami, Avvisi ec., pubblicati in Milano, dal 7 maggio 1796 in avanti*, Milano, 1797-, t. X), mancano Olona, Serio, Lario, Ticino (Pavia), Adda (Lodi-Crema). Per il Lodigiano valga a integrazione G. Agnelli, *Una piccola città lombarda (Lodi) durante la Repubblica Cisalpina*, «Archivio storico italiano», 1899, pp. 242 ss.: p. 244, che menziona le Municipalità di Lodi, San Colombano, S. Angelo, Casalpusterlengo.

<sup>26</sup> Ponte di Legno, Edolo, Capo di Ponte, Breno, Bienno, Borno, Darfo, Pisogne (Sondrio, 9 pratile a. VI, in ASMi, *Uffici civici*, p.a., b. 38).

<sup>27</sup> Lecco, 2 pratile a. VI, in ASMi, *Uffici civici*, p.a., b. 40. Sull'impianto tardivo della Municipalità lecchese (14 settembre 1797) si veda A. Dell'Oro, *Lecco nell'età rivoluzionaria e napoleonica*, «Storia in Lombardia», 1 (2005), pp. 5-54: p. 32.

generale di Lombardia e non dal più risalente governo militare.<sup>28</sup> Addirittura venticinque, infine, i municipi del Dipartimento del Benaco, parte di essi effetto dell'attivismo bresciano nei confronti della periferia, come quelli camuni già segnalati e altrettanto fitti.<sup>29</sup>

Trasferendo l'attenzione dalla dislocazione geografica, dalla densità e dalle dimensioni delle Municipalità, alla loro proiezione sul territorio, si rileva che esse non furono omogenee per ambito di competenza. In assenza di un ordinamento generale, lo spazio di incidenza delle loro attribuzioni fu definito caso per caso, dall'atto dell'autorità francese che le erigeva, o che le riconosceva. È possibile semmai individuare una ricorrenza, per cui gli ex capoluoghi provinciali concentrarono tendenzialmente, assieme al governo della città, anche quello della provincia.

Riscontri in tal senso sono facilmente reperibili per Milano, Cremona, Lodi, Ferrara, Brescia, Crema, Ancona, Venezia, Padova e per le maggiori città venete.<sup>30</sup> A Brescia per esempio l'autorità locale dichiara di dover «concorrere possibilmente [...] a promuovere la quiete ed il buon ordine ne' comuni del territorio, che ci restano pure raccomandati».<sup>31</sup> Per Cremona un autorevole documento posteriore certifica che la città «conservava le ispezioni municipali su tutte le comuni della già provincia cremonese che era rimasta nel Dipartimento».<sup>32</sup>

Sotto questo riguardo la Municipalità 'democratica' primitiva fu erede diretta del governo cittadino d'antico regime, conservandone intatta la competenza territoriale. Ciò dipese dal fatto che queste istituzioni nacquero come versione rigenerata delle amministrazioni civiche di antico regime, al contempo enti amministrativi comunali e provinciali.<sup>33</sup> Ogniquale fu possibile, anzi, i francesi conservarono tali collegi senza riformarli, né nella struttura, né nelle persone, in qualche caso addirittura prescindendo dalla

<sup>28</sup> Casalmaggiore, Pizzighettone, Codogno, Bozzolo, Viadana, Sabbioneta, Vescovato (Cremona, 28 fiorile a. VI, ASMi, *Uffici civici*, p.a., b. 38).

<sup>29</sup> Nel Benaco le Municipalità maggiori furono Desenzano, capoluogo, Salò, Gargnano, Lonato, Montichiari, Peschiera, Sirmione, Castiglione delle Stiviere (Desenzano, 29 fiorile a. VI, in ASMi, *Uffici civici*, p.a., b. 39). Per i Dipartimenti del Mella e del Mincio l'elenco non aiuta poiché coincide grossomodo con quello generale dei comuni, presumibilmente a motivo dell'adozione di un diverso criterio di compilazione (Brescia, 5 pratile a. VI, e Mantova, 29 fiorile a. VI; in ASMi, *Uffici civici*, p.a., b. 40).

<sup>30</sup> Pagano, *Il comune di Milano*, pp. 15-17, ma soprattutto vari atti della Municipalità ambrosiana pubblicati in RV, I (circolare 13 nevoso, ordine 18 vendemmiale, avviso della Commissione centrale di polizia 21 brumaio; tutti a. V); inoltre decreto dell'Amministrazione generale della Lombardia 18 nebbiata a. V, in ASMi, *Uffici civici*, p.a.; Antonielli, *Alla ricerca di una continuità*, p. 404, e S. Motta, *L'amministrazione della città di Lodi durante il periodo francese (1796-1816)*, «Archivio storico lodigiano», 1997, pp. 29 ss.: p. 39; V. Sani, *La rivoluzione senza rivoluzione. Potere e società a Ferrara dal tramonto della legazione pontificia alla nascita della Repubblica cisalpina (1787-1797)*, Milano, 2001, pp. 157, 161, 174, 202; F. Sforza Benvenuti, *Storia di Crema*, Milano, 1859, p. 157; W. Angelini, *La municipalità di Ancona e il suo tentativo d'annessione alla Cisalpina*, Urbino, 1963, p. 63, e Antonini, *Amministrare la rivoluzione*, p. 189; Scarabello, *Aspetti dell'avventura politica*, p. 31; G. Silvano, *Padova 1797: laboratorio di una rivoluzione*, in Balduino (a cura di), *La municipalità democratica di Padova*, pp. 3-35: p. 8; Agostini, *La Terraferma*, p. 17. Per Brescia e Cremona si vedano le note seguenti.

<sup>31</sup> Decreto della Municipalità provvisoria n. 16 e 17, 19 marzo 1797, in *Raccolta dei decreti del Governo provvisorio bresciano*, Brescia, 1804 (riedita dal «Giornale di Brescia», Brescia, 1998).

<sup>32</sup> Amministrazione centrale dell'Alto Po a ministro degli affari interni, 29 fiorile a. VI, in ASMi, *Uffici civici* p.a., b. 38. Cfr. anche L. Ratti, *Cremona Cisalpina*, Cremona, 1898, p. 5.

<sup>33</sup> La bibliografia in proposito è vasta. Si può partire da Rotelli, *Gli ordinamenti locali*, pp. 184-192, da M. Berengo, *La società veneta alla fine del Settecento*, Firenze, 1956, pp. 11-34, da B.G. Zenobi, *Ceti e potere nella Marca pontificia. Formazione e organizzazione della piccola nobiltà fra '500 e '700*, Bologna, 1976.

fedeltà politica.<sup>34</sup> Del resto l'ordinamento territoriale provvisorio adottato a Milano, primo del triennio e in qualche modo paradigmatico per l'area della futura Cisalpina, aveva abolito gli uffici regi, riconoscendo viceversa quelli civici, compresa la patrizia Congregazione dello Stato, destinata a esser soppressa soltanto con l'istituzione dell'Amministrazione generale della Lombardia.<sup>35</sup>

La normativa del primo anno di occupazione inclinò a sancire l'esistenza di tre diverse categorie di amministrazioni locali, con maggior nettezza in Lombardia, e poi nel Veneto fino al decreto di Mombello di cui si dirà: Municipalità «centrali», o «provinciali», Municipalità senza qualificativi, talora dette «circostrizionali» o «cantionali», e i Comuni, amministrati dagli ufficiali civici previsti dal regime anteriore.<sup>36</sup> La sovraordinazione delle prime sui restanti enti locali della provincia investiva quantomeno le materie di annona, polizia, sanità, requisizioni militari, riparto e esazione delle contribuzioni.<sup>37</sup>

Il persistere di un assetto così lontano dalla 'pariformità' del sistema amministrativo, già eletta a principio dalla cultura rivoluzionaria francese nella fase monarchica e costituente, si spiega certo con il carattere transitorio dei provvedimenti che lo determinarono.<sup>38</sup> Ma giocò pure la necessità delle autorità centrali di assicurarsi un collegamento efficace con le periferie, la disponibilità di agenzie decentrate di governo in assenza di un'articolazione provinciale dell'amministrazione statale, e per quanto possibile la cooperazione di consolidate élites locali: al riguardo le Municipalità innestatesi sul tronco dei vecchi regimi locali, rigenerate o meno che fossero, offrivano un'operatività da considerarsi al momento impareggiabile.

È significativo che il riparto dell'imposta, senz'altro l'atto di maggior risalto, avvenisse per tutto il primo biennio nei termini in cui aveva avuto luogo nei secoli precedenti: per «città e provincia», con le terre separate facenti parte a sé.<sup>39</sup>

Un fattore nuovo si aggiunse a determinare in senso gerarchico la mappa territoriale, e cioè il ruolo di guida che le fazioni filo-francesi assunte al potere nei capoluoghi riuscirono a esercitare sulle comunità circostanti. Le raccolte degli atti di governo delle Municipalità e la pubblicistica democratica sono ricche di testimonianze delle relazioni

<sup>34</sup> A titolo di esempio si vedano i casi di Lodi, Pavia, Como, Ferrara, Bologna, la quale addirittura conserva l'antico Senato cittadino. In proposito note fortemente critiche dal «Termometro politico della Lombardia», n. 16 del 29 termidoro a. IV, n. 28 del 6 vendemmiaio a. V (ed. a cura di V. Criscuolo, Roma, Istituto Storico Italiano per l'Età Moderna e Contemporanea, 1994, vol. I, pp. 233-234 e 353); n. 59, 6 piovoso a. V (vol. II, p. 59). Su Bologna in breve A. Varni, *Bologna napoleonica. Potere e società dalla repubblica cisalpina al Regno d'Italia (1800-1806)*, Bologna, 1973, p. 35, e su Ferrara Sani, *La rivoluzione*, p. 167.

<sup>35</sup> Avviso della Congregazione dello Stato, 7 pratile a. IV, in RV, I.

<sup>36</sup> Per la denominazione «Municipalità centrali» decreto dell'Amministrazione Generale della Lombardia 12 nevoso, e per quella di «Municipalità provinciale» decreto della stessa 18 annebbiatore, entrambi a. V, in RV, II. Per il Veneto Agostini, *La Terraferma*, pp. 12 ss. e 39.

<sup>37</sup> Lo si ricava da «Termometro», n. 6, 4 termidoro a. V (ed. a cura di Criscuolo, III, pp. 45 ss.), e da Avviso della Delegazione del censo, Milano 10 nevoso a. V, in RV, II.

<sup>38</sup> Sul modello elaborato dai costituenti francesi e sulla sua trasposizione italiana P. Aimò, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005, p. 108.

<sup>39</sup> Cfr. *Imposta della città e provincia di Pavia per l'anno 1797*, 18 ventoso a. V (RV, III, p. 51), e *Imposta della comunità di Pizzighettone per l'anno 1797*, 7 ventoso (ivi, p. 49). Il commissario del Direttorio esecutivo presso le armate d'Italia e delle Alpi il 16 glaciale a. V elencava le seguenti circoscrizioni di Lombardia: Milano, città e provincia; Treviglio, terra separata; Pavia, città e provincia; Cremona, città e provincia; Soncino, Fontanella, Pizzighettone, Castelleone, terre separate del Cremonese; Lodi, città e provincia; Como, città e provincia; Contado; Valle d'Intelvi; Casalmaggiore, città e territorio (RV, II, p. 170).

vecchie e nuove che si instaurarono fra le località e che disegnarono la mappa territoriale in parte confermandone i tratti tradizionali, in parte riconfigurandola.<sup>40</sup>

Le comunità, malgrado gli spazi di autodeterminazione sporadicamente apertisi durante la campagna d'Italia, manifestarono in quel frangente un'altrettanto marcata inclinazione a aggregarsi, per porsi sotto una ragione sociale più ampia di quella municipale e mettersi in grado di far fronte alle pretese degli eserciti in conflitto. Anima di questa tendenza all'integrazione territoriale fu la struttura reticolare assunta dalle forze democratiche, che riconosceva come nodi primari i centri politicamente più attivi. Dal canto loro le congreghe che guidavano le città, muovendo dalle sedi istituzionali, oppure dalle Società di pubblica istruzione, organizzarono missioni di propaganda nei centri periferici, allo scopo di stimolare consenso e cooperazione nell'area di esercizio delle loro attribuzioni pubbliche.<sup>41</sup>

Questi processi sono ben evidenti nella vicenda bresciana, fortemente segnata dalla presa che l'energico governo del capoluogo riuscì a esercitare sulla provincia. Per portare solo due esempi, il 22 marzo 1797

in nome del Popolo di Lonato, la provvisoria Municipalità di Lonato, costituitasi liberamente in nome del popolo garante del pubblico bene e della comune sicurezza, uniformandosi alle massime prese ed insinuate dal Popolo bresciano, decreta che i cittadini Felice Mozzini e Giuseppe Moccini si presentino ai cittadini rappresentanti il sovrano popolo suddetto, significandogli la nostra rigenerazione ed il voto comune di fraternizzare con essi e stringere coi vincoli del più sincero patriottismo l'unione degli animi interessati alla comune salvezza.<sup>42</sup>

Più esplicita la resa delle comunità della Valtrompia, delle cui resistenze gli emissari bresciani erano riusciti ad avere ragione nel corso di un'impegnativa missione:

con uno trasporto di gioia ricercato entra pure il Dipartimento trumplino a costituire la sovranità del Popolo bresciano; e dalla divinità dell'avvenimento, dalla sovranità del popolo e dalle cure indefesse di voi municipali cittadini provvisionali sa di essere abbastanza garantito in ogni rapporto di circostanza, di giustizia, di equità e di comune salvezza, ben prevenuto che così saranno riscontrate le sue mozioni.<sup>43</sup>

La Municipalità vicentina pure si adoperava per disciplinare il territorio, inviando drappelli di democratici a piantare alberi della libertà nei borghi e nei centri rurali, per rinsaldare le gerarchie spaziali sotto il nuovo segno politico. Lì questa sorta di 'imperialismo' giacobino riceve anche il supporto delle argomentazioni teoriche del municipalista

<sup>40</sup> Nell'impossibilità di dare puntuali riferimenti per motivi di spazio, rinvio alla consultazione delle seguenti fonti: «Termometro politico», voll. I-III; RV, tomi I-III; *Raccolta dei decreti del governo provvisorio bresciano; Raccolta degli avvisi, editti, ordini ec. pubblicati in nome della Repubblica bergamasca dalla municipalità*, Bergamo, Locatelli, 1797; *Verbali delle sedute della municipalità provvisoria di Venezia: 1797*, a cura di A. Alberti e R. Cessi, Bologna, 1928-1942.

<sup>41</sup> Sulle Società Nutini, *L'esperienza giacobina nella Repubblica Cisalpina*, e Società Nutini, *La Società di pubblica istruzione di Milano*, «Quaderni storici», 30 (1989), pp. 891-916.

<sup>42</sup> Atto 22 marzo 1797, n. 59, in *Raccolta dei decreti del governo provvisorio bresciano*.

<sup>43</sup> Indirizzo del Sindaco provvisoriale della Val Trompia e di 70 deputati dei Comuni, alla Municipalità bresciana, 25 marzo 1797, in *Raccolta dei decreti del governo provvisorio bresciano*, atto 77.

Giacomo Breganze, autore dell'*Idea di organizzazione democratica provvisoria del Popolo vicentino* (Vicenza 1797), la quale auspica l'istituzione nella provincia di Municipalità cantonali strettamente assoggettate a quella del capoluogo.<sup>44</sup>

In Lombardia le Municipalità maggiori, sottoposte solo all'organo di governo regionale rappresentato prima dall'Agenzia militare e poi dall'Amministrazione generale, avrebbero mantenuto inalterate le loro attribuzioni sul territorio provinciale fino all'introduzione delle Amministrazioni centrali di Dipartimento disposta dalla Costituzione cisalpina. Fatta salva l'esistenza delle isole separate, il carattere più disciplinato dei contadi nella regione e la precocità dell'attivazione delle Municipalità rispetto ad altre aree diedero agli organi cittadini particolare forza e autorevolezza.

La destabilizzazione politica non mancò peraltro, nella Lombardia 'nuova' e altrove, di portare alla luce croniche frizioni e in alcuni casi di attizzare conflitti armati fra la città democratizzata e le comunità del contado più ostili. In Valtellina, Sondrio e Morbegno rimasero rivali per l'acquisizione della funzione di capoluogo per tutto il triennio e il secondo centro, pure destinato a perdere la gara nell'età napoleonica, non riconobbe la primazia della Municipalità di Sondrio, mantenendo un'amministrazione indipendente fino alla costituzione del Dipartimento.<sup>45</sup> Similmente, tutta l'area romagnola restò nel triennio contrassegnata dall'impossibilità di fissare una gerarchia fra le maggiori comunità del territorio.<sup>46</sup>

Situazioni di conflittualità violenta fra città e zone rurali esplosero nella forma di insorgenze antifrancesi nel periodo iniziale dell'occupazione. Il caso più eclatante fu quello della bergamasca, che vide riversarsi gruppi di rivoltosi dalle Valli nel capoluogo, mossi dall'avversione al nuovo ordine, nonché dalla volontà di difendere le tradizionali autonomie dei distretti montani dall'invadenza dei nuovi poteri cittadini.<sup>47</sup> A Ferrara gli atti della Municipalità destarono ben presto l'insofferenza di quelle comunità che, essendo collocate all'esterno del distretto urbano, in precedenza erano sempre state controllate direttamente dal legato pontificio e mai sottoposte alla giurisdizione del Consiglio centumvirale cittadino.<sup>48</sup> Il malcontento esplose all'inizio di luglio 1796 con la rivolta di Lugo e degli altri centri della Bassa Romagna. Trascorsi alcuni mesi e andato a buon fine l'incasso dei primi versamenti della contribuzione militare, l'evento drammatico avrebbe indotto le autorità francesi a istituire un'Amministrazione centrale del Ferrarese cui trasferire la competenza sul territorio provinciale goduta dalla Municipalità.<sup>49</sup>

La linea così inaugurata dal commissario Cristophe Saliceti a Ferrara avrebbe finito con il prevalere ovunque nel giro di pochi mesi, chiudendo definitivamente la lunga sto-

---

<sup>44</sup> P. Preto, *La caduta della Repubblica di Venezia e la Municipalità democratica*, in F. Barbieri, P. Preto (a cura di), *Storia di Vicenza*, III/2: *L'età della Repubblica Veneta (1404-1797)*, Vicenza, 1989, pp. 409-427: pp. 416-417.

<sup>45</sup> F. Guarinoni, *Risposta ad una memoria che ha per titolo: 'Ragioni per la fissazione del Capo-Luogo del Dipartimento d'Adda ed Oglio'*, opuscolo a stampa s.l., s.d., in ASMi, *Studi*, p.a., b. 109, fasc. 38 (ringrazio Marco Lanzini per la preziosa segnalazione). Cfr. F. De Censi, *La Valtellina e le sue vicende nel periodo napoleonico*, Sondrio, 1994.

<sup>46</sup> A. Varni, *L'Emilia Romagna in età napoleonica*, in *Storia dell'Emilia Romagna*, a cura di A. Berselli, Imola, 1977.

<sup>47</sup> R. Formento, *La Repubblica democratica di Bergamo*, «Storia in Lombardia», 3 (1988), p. 17.

<sup>48</sup> Cfr. Sani, *La rivoluzione senza rivoluzione*, pp. 157, 174, 202.

<sup>49</sup> Il provvedimento risale all'ottobre 1796 (Sani, *La rivoluzione senza rivoluzione*, p. 174).

ria dell'assoggettamento degli antichi contadi alle città, che con varia intensità e completezza aveva caratterizzato gli assetti territoriali dell'Italia centro-settentrionale in antico regime. Nella Marca di Ancona si decise di adottare sin da subito la duplicazione del livello istituzionale, con la previsione di un'amministrazione provinciale separata da quella municipale, come testimonia l'ordinanza emanata da Bonaparte per Macerata in data 15 febbraio 1797.<sup>50</sup> Non senza deroghe tuttavia, giacché un'ordinanza del 10 febbraio, non abolita, aveva riconosciuto alla Municipalità di Ancona, inclusa a rigore nell'erigenda provincia di Macerata, il controllo delle amministrazioni comunali circostanti.<sup>51</sup>

Il medesimo indirizzo sarebbe poi stato applicato sistematicamente al Veneto, in quella che è stata letta come seconda fase dell'organizzazione territoriale della regione, dopo i provvedimenti iniziali che avevano enfatizzato il ruolo delle Municipalità cittadine e prima di Campofornio. Una fase ormai decisamente influenzata dagli ordinamenti territoriali francesi dell'anno V e poi dalle soluzioni, a quelli ispirate, individuate per la Cisalpina in via di formazione.

Dapprima Brescia, proclamatasi repubblica con l'assenso delle autorità di occupazione, trasformò rapidamente la Municipalità in Governo provvisorio.<sup>52</sup> In questo caso l'elevazione dell'amministrazione cittadina a funzioni governative era necessaria per marcare il rango statale. Ciò avrebbe inoltre consentito più significative aperture politiche verso il territorio, cui in effetti si promise l'integrazione nell'organo centrale di rappresentanti delle comunità o addirittura di deputati eletti dall'intera popolazione ripartita in ragione della consistenza demografica.

Per il Veneto propriamente detto Bonaparte, acquartierato a Mombello, in Brianza, alla metà di giugno, si attribuì la facoltà di regolare gli assetti territoriali delle province, istituendo in ciascuna di esse un governo centrale con sede nell'antico capoluogo, ma inclusivo di rappresentanti delle località periferiche più cospicue.<sup>53</sup>

Solo Venezia conservò la sua organizzazione primitiva, senza conoscere la fase del governo provvisorio. Nel suo caso la Municipalità democratica aveva beneficiato di una legittimazione del tutto speciale, essendo subentrata al Maggior Consiglio per volontà dello stesso organo sovrano della repubblica marciana.<sup>54</sup> Questo passaggio aveva reso la nuova istituzione cittadina la legittima rappresentante dello Stato veneto, ancora esistente sotto il profilo diplomatico, conferendole un rilievo politico che nessuna omologa poteva vantare. All'interno la Municipalità veneziana, al di là delle infruttuose velleità di restaurazione del dominio perduto, provvide poi realisticamente a rafforzare la propria base territoriale nel Dogado integrando rappresentanze delle Municipalità mino-

<sup>50</sup> Antonini, *Amministrare la rivoluzione*, pp. 59 e 91 ss.

<sup>51</sup> Si veda sopra n. 30.

<sup>52</sup> Decreto 24 marzo 1797, n. 72, e proclama 28 marzo, n. 110, in *Raccolta dei decreti*. Il 19 luglio anche a Mantova, non ancora aggregata alla Cisalpina ma sotto stretto controllo militare, entrò in attività un'Amministrazione di Stato (L. Mazzoldi, R. Giusti, R. Salvadori [a cura di], *Mantova. La storia*, 3 voll., Mantova, 1963, III, p. 264).

<sup>53</sup> Cfr. il quadro sinottico disegnato da Agostini, *La Terraferma veneta*, pp. 23 ss. Utili considerazioni pure in Silvano, *Padova 1797*, p. 9.

<sup>54</sup> G. Gullino, *La fine della Repubblica veneta*, in Pillinini (a cura di), *Venezia*, pp. 9-24 (23), e Scarabello, *Aspetti dell'avventura politica*, p. 31.

ri, quali quella di Chioggia e di Mestre, sino ad annoverare un'ottantina di municipalisti. Una strada che altrove gli organi civici avevano esitato a imboccare.

Nell'anno e mezzo che intercorse fra la battaglia di Lodi e la firma del Trattato di Campoformio le Municipalità italiane furono dunque al centro di un tortuoso processo che segnò ovunque il passaggio dagli schemi del governo territoriale di antico regime a quelli moderni, fatte oggetto dapprima di provvedimenti specifici, assai attenti ai singoli contesti, e poi in misura sempre maggiore di norme generalizzanti desunte dal nuovo paradigma francese.

Nel frattempo la partita territoriale si giocò anche sul livello dell'articolazione regionale. Il processo, politicamente più rilevante, vide le Municipalità centrali ansiose di rappresentare ciascuna la volontà del capoluogo e della 'sua' provincia e disposte a investire le proprie non cospicue risorse negoziali nella conquista di una collocazione opportuna. Con l'eccezione di qualche più o meno giustificata vocazione statale (Milano, Venezia, Bologna, Ancona, Brescia), le città optarono tutte consapevolmente per l'inclusione in una «repubblica grande», abbandonando presto le prospettive federaliste della prima ora.<sup>55</sup> Saggiata la difficoltà di reggere da sole agli urti della situazione internazionale, le Municipalità centrali si concentrarono piuttosto sulla scelta della cordata cui agganciarsi. Fra l'estate del 1796 e la primavera successiva, nel pieno delle operazioni militari, il quadro delle aree emiliano-romagnola, marchigiana e veneta si mantenne fluido e ciò alimentò speranze in una riconfigurazione dei sistemi regionali che potesse essere vantaggiosa per ciascuna località nella sua particolare prospettiva.

Non è questa la sede per ricostruire nemmeno sommariamente tale importantissimo capitolo, a cui molti degli studi sul triennio fanno riferimento dalle angolature loro proprie. Basti ora ricordare che gli assetti successivi a Campoformio non poco dovettero per un verso alle resistenze e alle pressioni provenienti dalle città emiliane, romagnole, marchigiane e venete, e per l'altro alla forza centripeta esercitata dal blocco territoriale più coeso, rappresentato dalla Lombardia, precocemente ingrandita e inusitatamente stretta attorno a Milano. Così il fallimento del progetto cispadano, almeno in parte dovuto all'insofferenza delle città adriatiche per le pretese egemoniche di Bologna, così anche il naufragio definitivo della statualità veneziana, avversata tanto dalla diplomazia internazionale, quanto dalla maggioranza dei grandi centri di Terraferma, così, infine, il netto orientarsi della Marca d'Ancona verso settentrione.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Con riferimento alle posizioni di Vicenza, Preto, *La caduta della Repubblica di Venezia*, p. 424.

<sup>56</sup> Rinvio ancora ai citati lavori di Sani, Berengo (pp. 11-34), Angelini (190) e Antonini (*passim*). Sui vari livelli di coesione delle compagnie regionali, fra antico e nuovo regime, si veda ora A. De Benedictis, I. Fosi, L. Mannori (a cura di), *Nazioni d'Italia. Identità politiche e appartenenze regionali fra Settecento e Ottocento*, Roma, 2012.



# «Prima Regione in Italia»

## Dai progetti allo Statuto regionale siciliano

Daniela Novarese, Università di Messina

### 1. Nota introduttiva

Nella relazione che accompagnava il *Testo del progetto elaborato dalla Commissione nominata dall'Alto Commissario*, presentato il 18 dicembre del 1945 da Giovanni Salemi alla Consulta regionale per l'esame e l'approvazione finale, si sottolineava come:

La commissione che ha discusso obbiettivamente i vari progetti, non ne ha accettato alcuno in pieno, ma solo ha approvato o modificato singole disposizioni di singoli progetti, tenendo a guida tecnica lo schema del prof. Salemi e ispirandosi sostanzialmente, nella maggioranza dei suoi membri, ad una larga autonomia legislativa, amministrativa, tributaria e patrimoniale. Ne è risultato un progetto nuovo che è il frutto di una ragionata raccolta di dati teorici e politici, sommamente utili alle decisioni politiche di questa Consulta regionale.<sup>1</sup>

Il Salemi dava così contezza, in quella *Nota*, della circostanza per la quale la Commissione da lui presieduta aveva potuto giovare, nel suo non semplice lavoro, dell'apporto di più progetti di differente impostazione e matrice politica, alcuni dei quali ispirati anche a significative esperienze straniere.<sup>2</sup>

Le vicende relative alle bozze che in diversi tempi circolarono e furono prese in considerazione nell'elaborazione del progetto dello Statuto siciliano dell'autonomia sono note.

Studi come quelli dello stesso Salemi, di Giuseppe Giarrizzo, di Massimo Ganci, come pure le più recenti riflessioni di Andrea Romano, ne hanno messo da tempo in luce le peculiari caratteristiche e i contributi apportati in varia misura alla discussione.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Consulta Regionale Siciliana*, III, *Atti della V sessione*, Palermo, 1976, p. 110.

<sup>2</sup> Si vuole fare qui riferimento in maniera specifica al progetto del demolaburista Giovanni Guarino Amella, che si era ispirato allo Statuto della Catalogna, ma anche all'apporto del costituzionalista cattolico Gaspare Ambrosini, studioso del regionalismo e del federalismo negli ordinamenti europei fra Otto e Novecento. Sul punto, cfr. E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967, part. p. 244; A. Romano, *Influenze costituzionali spagnole sul costituzionalismo italiano. Note sulla genesi dello Statuto della Regione Siciliana*, in F. Segado (a cura di), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, 2002, pp. 2243-2267.

<sup>3</sup> Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia*, pp. 146 ss; G. Tarli Barbieri, *Il Regionalismo prima della costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. Antonetti, Ugo De Siero (a cura di), *Ambrosiani e Sturzo, la nascita delle Regioni*, presentazione di G. De Rosa, Bologna, 1998, F. Renda, *I caratteri originari dell'autonomia siciliana*, in *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, 1990, part. pp. 10 ss.; G. Salemi, *Lo Statuto della regione siciliana (i lavori preparatori)*, Padova, 1961; G. Giarrizzo, *Sicilia politica. 1943-1945. La genesi dello Statuto regionale*, in *Atti della Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, *Saggi introduttivi*, I, Palermo, 1976, pp. 5-116; M. Ganci, *Lo statuto regionale siciliano*, in M. Ganci, *La Sicilia contemporanea*, Napoli, 1980, pp. 161-170; M. Ganci, *L'eredità dell'indipendentismo e il dibattito politico sull'autonomismo in sede regionale e nazionale*, in M. Ganci, *L'Italia antimoderata. Radicali, repubblicani, socialisti, autonomisti dall'Unità a oggi*, Palermo, 1996<sup>2</sup>, pp. 383-476; *Lo Statuto siciliano*

Mi limiterò, dunque, a richiamare brevemente quelle vicende, soffermandomi, in particolare, sull'ultima fase dei lavori della 'costituente' siciliana (dicembre 1945), caratterizzati dalla trasmissione della bozza elaborata dalla Commissione alla Consulta regionale.<sup>4</sup>

Un passaggio di fondamentale importanza per l'assunzione di talune scelte e per la formulazione del testo definitivo, che si è cercato di ricostruire, nei suoi momenti più significativi, attraverso il dibattito documentato, ove possibile, dai resoconti e dai verbali delle riunioni della Consulta medesima.<sup>5</sup>

## 2. Quattro progetti per uno Statuto: la bozza elaborata dalla Commissione

I lavori per la redazione del progetto dello Statuto siciliano si svolgevano fra il settembre e il dicembre del 1945.<sup>6</sup>

Il 1° settembre del 1945, infatti, l'Alto Commissario per la Sicilia,<sup>7</sup> il democristiano Salvatore Aldisio<sup>8</sup> nominava una Commissione composta da 6 rappresentanti dei partiti

---

dopo 40 anni, Padova, 1990; M. Cimino, *Federalismo e solidarietà. L'esempio dello Statuto siciliano*, Palermo, 1995; D. Novarese, *Per una storia della Regione Siciliana. La stagione separatista e il progetto autonomistico*, in M.A. Cocchiara (a cura di), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze, idee*, Roma 2009, pp. 423-429; D. Novarese, *Alle origini della Regione Siciliana*, «Segno», CCCXII (2010), pp. 33-44; A. Romano, *Lo statuto regionale siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-istituzionale dello Stato italiano*, «Iura Vasconia», VII (2010), pp. 387-404.

<sup>4</sup> Così era stata ridenominata, con d.l.l. del 28 dicembre n. 416, art. 3 la precedente Giunta consultiva. A questo proposito Giovanni Salemi ricordava che «l'origine e la composizione della Giunta consultiva dell'Alto Commissariato per la Sicilia influirono negativamente sull'attività della Giunta stessa nel primo tempo della sua istituzione. Creata da un Governo e con leggi del regime dittatoriale, composta di elementi voluti dal Capo del Governo, non del tutto svincolato dagli Alleati, rimase impigliata nei risentimenti generali verso il Governo centrale, al quale si chiedeva una nuova Consulta, conformemente alla volontà delle popolazioni siciliane, delle quali fossero rappresentate le varie province siciliane e le correnti autonomistiche. Tali voti, successivamente accolti, portarono, sulla spinta delle tendenze democratiche, dapprima alla nomina dell'alto commissario della Sicilia [...] su proposta del Presidente del Consiglio [...] d'intesa col ministro per l'interno [...] laddove, di fatto, la nomina era stata preceduta e sollecitata dal Comitato palermitano di liberazione nazionale, espressione delle correnti popolari» (G. Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nella interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, in *Atti della Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, I, *Saggi introduttivi*, pp. 119-120).

<sup>5</sup> Il progetto dell'edizione degli atti della Consulta veniva portato a compimento nel 1975. Un'opera certamente meritoria, tenuto anche conto della circostanza che essa fu preceduta dal non agevole recupero di parte del cospicuo materiale prodotto da quella Commissione, probabilmente destinato a essere disperso o distrutto, dal momento che, come lamentava Giovanni Salemi, che l'aveva presieduta, «appare quasi certo che un archivio organico della Consulta non sia stato mai costituito, malgrado la norma contenuta nel regolamento interno di essa». Allo stesso tempo, però, il Salemi chiariva come quell'operazione editoriale fosse stata concepita con l'intento di andare ben oltre la scelta di rendere semplicemente la testimonianza di una vicenda così importante e di offrire la dispersa documentazione, affermando la necessità che si inserissero, in quella raccolta, taluni dei documenti «significativi riguardanti i precedenti remoti e la genesi del problema dell'autonomia».

<sup>6</sup> *Atti della quinta sessione*, p. 8. Nel medesimo decreto si faceva riferimento alla circostanza che la Commissione avrebbe nominato «nel suo seno un Presidente per la condotta dei lavori e un Segretario, scelto tra i propri membri. L'alto commissario metterà a disposizione un funzionario di concetto, gli impiegati d'ordine e i mezzi occorrenti per il disimpegno delle funzioni di Segreteria».

<sup>7</sup> Sul ruolo eminentemente politico dell'alto commissario è intervenuto, di recente, Rosario Mangiameli che ha sottolineato come la creazione dell'alto commissario per la Sicilia e per la Sardegna, generalmente presentata quale antesignana di un'opzione autonomistica, fu dettata, in realtà, almeno nelle intenzioni del ministro Badoglio, dall'esigenza di riorganizzare le strutture burocratico-amministrative delle due Isole maggiori all'interno del tradizionale sistema centralistico. Sull'alto commissario e sul relativo dibattito, A. Baviera

del Cln e da 3 tecnici, «allo scopo di preparare un piano organico per la istituzione dell'autonomia regionale»: ne facevano parte Alfredo Mirabile (Pd'a), sostituito successivamente da Giovanni Salemi, professore di diritto amministrativo all'Università di Palermo, Giuseppe Alessi (Dc), sostituito da Pasquale Cortese, anch'egli democristiano, Giovanni Guarino Amella (Pdl), Mario Mineo (Psi), Giuseppe Montalbano (Pci), Carlo Orlando (Pli), sostituito da Enrico la Loggia dello stesso partito, Franco Restivo e Paolo Ricca Salerno, docenti, rispettivamente, di Diritto pubblico e di Scienza delle finanze nell'Ateneo palermitano.

Nel decreto di nomina si fissava, inoltre, in 45 giorni il tempo stabilito «per la presentazione degli elaborati relativi»,<sup>9</sup> un termine ritenuto troppo breve dai commissari, tenuto anche conto della circostanza che la Commissione si sarebbe insediata il 22 settembre e che avrebbe iniziato, di fatto, i propri lavori soltanto il 28 di quello stesso mese.<sup>10</sup> Una proroga di trenta giorni successivamente accordata avrebbe reso possibile «lavorare, saltuariamente, per settantacinque giorni» complessivi.<sup>11</sup>

Pur nell'impossibilità di ricostruire in maniera puntuale le numerose, delicate questioni affrontate dalla Commissione, determinata anche dalla mancanza di taluni verbali,<sup>12</sup> nonché le divergenze affiorate fra le diverse forze politiche in essa rappresentate, va almeno ricordato come la bozza finale venisse elaborata tenendo conto delle proposte formulate in quattro distinti progetti, sottoposti all'esame dei commissari fra il 28 settembre e il 3 novembre.

Il primo in ordine di presentazione era il progetto elaborato da Giovanni Guarino Amella, maturato all'interno della Democrazia del lavoro.<sup>13</sup> Indirettamente, dal momento che non si sono conservati i verbali delle relative sedute, sappiamo che il 15 ottobre la stessa Commissione aveva affidato allo stesso presidente, l'amministrativista Giovanni Salemi, l'incarico di redigere un progetto,<sup>14</sup> bozza che veniva presentata nella seduta del 27 ottobre,<sup>15</sup> e che il 3 novembre vennero sottoposti all'attenzione dei commis-

Albanese, *L'istituzione e il funzionamento dell'alto commissario*, in *Consulta Regionale Siciliana*, I, *Saggi introduttivi*, pp. 181-218.

<sup>8</sup> Sull'Aldisio si veda la voce redatta da M. Biscione, *Aldisio, Salvatore*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 34 (1988), pp. 39 ss.

<sup>9</sup> *Atti della quinta sessione*, p. 9.

<sup>10</sup> Vedi i verbali n. 1 e 3 in *Atti della quinta sessione*, pp. 9-12.

<sup>11</sup> Così Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva*, p. 122.

<sup>12</sup> Risultano mancanti, infatti, i verbali nn. 7, 8, 10, 11, 12.

<sup>13</sup> Verbale n. 2, p. 11: «Aperta la seduta, la Commissione prende in esame il progetto di Statuto per l'autonomia della Sicilia elaborato dall'on. Guarino Amella, discusso nel Congresso della Democrazia del lavoro nello scorso mese di aprile». Sul punto si veda G. Guarino Amella, *Per l'autonomia regionale della Sicilia. Progetto di Statuto*, Palermo, s.d. [ma 1945]. Sul demolaburista Amella (1872-1949) si veda il volume collettaneo F. Teresi (a cura di), *Giovanni Guarino Amella e la sua opera per l'autonomia della Sicilia*, Palermo-Canicatti, 2003.

<sup>14</sup> *Atti della quinta sessione*, p. 16: «Verbale n. 8. Manca. Ciò malgrado dal verbale n. 9 del 27 ottobre, come pure dalla relazione depositata dal comm. Consiglio, concernente i lavori della Commissione preparatoria, può argomentarsi che nella seduta del 15 ottobre 1945 (ottava riunione) era stato affidato al prof. Salemi l'incarico di preparare un progetto articolato di Statuto».

<sup>15</sup> *Atti della quinta sessione*, Verbale n. 9, p. 17. A questo proposito si veda G. Salemi, *Lo Statuto della regione Siciliana e i lavori preparatori*, Padova, 1961; G. Salemi, *Lo statuto della regione siciliana nella elaborazione della Giunta consultiva per la Sicilia e nell'interpretazione della dottrina e della giurisprudenza*, in *Consulta Regionale Siciliana*, Atti delle prime quattro sessioni, II, Palermo, 1975, pp. 117-180. Giovanni Salemi (1884-1973) era stato docente di diritto costituzionale nella libera Università di Urbino ed era passato

sari altri due progetti, rispettivamente da parte della delegazione del *Movimento autonomista siciliano*,<sup>16</sup> e dell'economista Mario Mineo (Psi).<sup>17</sup> Con specifico riferimento alle riflessioni elaborate in seno al Partito Socialista sul tema dell'autonomia regionale va ricordato che, già nel gennaio del 1944, la Federazione socialista siciliana aveva fatto pervenire agli esponenti dell'Amgot<sup>18</sup> un *Progetto di Statuto regionale per la Sicilia* elaborato da Vincenzo Vacirca e che un'ulteriore bozza era stata redatta dal demolaburista Enrico Paresce, docente di filosofia del diritto all'Università di Messina, in polemica con le posizioni assunte dal demolaburista Guarino Amella.<sup>19</sup>

Fra il materiale che la Commissione acquisì, ritenendolo utile per i propri lavori, vi era la «legge sull'autonomia amministrativa della Val d'Aosta»,<sup>20</sup> di recente promulgata. Altrettanto importante si reputò la presenza, registrata nelle sedute del 1°, 3 e 10 ottobre, del costituzionalista cattolico Gaspare Ambrosini, «espressamente invitato» dall'Aldisio,<sup>21</sup> futuro

a insegnare diritto amministrativo a Sassari, Cagliari e Padova, prima di essere chiamato all'Università di Palermo.

<sup>16</sup> Così ricordava la vicenda il duca di Carcaci nelle sue *Memorie*: «L'alto commissario Aldisio, sempre nel quadro degli inganni destinati a stordire i Siciliani e asservirli maggiormente al dominio di Roma, emanò un decreto [...] che nominava la Commissione di studio per la compilazione di uno Statuto d'autonomia per la 'regione siciliana', come era ufficialmente chiamato il nostro malcapitato regno. Questa commissione era composta, manco a dirlo di rappresentanti dei sei ormai famosi partiti del Comitato di Liberazione Nazionale [...] per fortuna fra i Consultori c'era l'on. Giovanni Guarino Amella che, pur appartenendo al partito democratico del Lavoro, era di sentimenti molto vicini ai nostri» (F. Paternò Castello, *Il movimento per l'indipendenza della Sicilia, memorie del duca di Carcaci*, Palermo, 1977, p. 231). Sulle vicende legate alla nascita e all'azione del Mis, cfr. A. Turri (pseudonimo di A. Canepa), *La Sicilia ai Siciliani*, Catania, 1942; A. Finocchiaro Aprile, *Il movimento indipendentista siciliano*, a cura di M. Ganci, Palermo, 1996; G. Giarrizzo, *Del separatismo siciliano. La storia dell'Evis*, «Archivio Storico per la Sicilia Orientale», LXXV (1979), pp. 593 ss.; G.C. Marino, *Storia del separatismo siciliano*, Roma, 1979; P. Togliatti, *Separatismo e autonomia*, in S. Butera (a cura di), *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, Milano, 1981; A. Corselli, L. De Nicola Curto, *Indipendentismo e indipendentisti nella Sicilia del dopoguerra*, Palermo, 1984.

<sup>17</sup> Sul Mineo (1920-1987), passato dal Pci nelle file del Partito socialista italiano, si veda il ricordo di P. Violante, *Storia di Mineo comunista eretico*, su «la Repubblica», edizione di Palermo, 14 gennaio 2011, p. 15, nonché D. Castiglione, P. Violante (a cura di), *Scritti sulla Sicilia (1944-1984)*, Palermo, 1995.

<sup>18</sup> Sul Governo militare alleato per i territori occupati (Amgot), cfr. C.R.S. Harris, *Allied Military Administration of Italy 1943-1945*, London, 1957; L. Mercuri, *La Sicilia e gli alleati*, «Storia contemporanea», II (1972), pp. 897 ss.; D. Ellwood, *L'alleato nemico. La politica dell'occupazione anglo-americana in Italia 1943-1946*, Milano, 1977; Mangiameli, *La regione in guerra*.

<sup>19</sup> Entrambi questi progetti si possono leggere in allegato agli atti della Commissione. Sulla bozza presentata da Paresce, cfr., in particolare, Ganci, *L'Italia antimoderata*, pp. 397-402.

<sup>20</sup> *Atti della quinta sessione*, Verbale n. 2, p. 11.

<sup>21</sup> *Atti della quinta sessione*, Verbale n. 3, pp. 11-12: «Interviene ai lavori il prof. Ambrosini Gaspare, espressamente invitato dall'alto commissario. La Commissione, riferendosi ai criteri discussi nella precedente adunanza, da tener presenti per la elaborazione del progetto di autonomia, s'intrattiene particolarmente sull'aspetto economico e finanziario dei rapporti che debbono intercedere tra l'Ente regionale e l'Amministrazione centrale dello Stato nazionale. Si riconosce che il tema merita ulteriore ponderazione e l'intervento di esperti che al momento non sono presenti nella Commissione. Il prof. Ambrosini è d'opinione che sia necessario stabilire in modo chiaro e preciso ciò che si vuole, anche per dimostrare che si ha un concetto esatto della situazione e una maturità adeguata per raggiungere lo scopo proposto. Giudica necessario che la Regione determini tassativamente le materie per le quali richiede la propria autonomia, precisando in maniera chiara e ampia gli argomenti che la Regione vuole gestire. Esprime opinione che sia opportuna una consultazione, oltre che dei partiti, anche delle persone più autorevoli dell'Isola, perché dicano quali materie credano sia necessario e vantaggioso che amministri la Regione e per quali motivi [...]. Altro problema di importanza non meno capitale, dice il prof. Ambrosini, è quello finanziario, occorrendo conoscere la potenzialità finanziaria che deve restare allo Stato o deve passare alla Regione».

componente di quella seconda sottocommissione che, all'interno dell'Assemblea costituente, avrebbe, fra l'altro, redatto il titolo V della costituzione relativo alle autonomie locali.<sup>22</sup>

Sarebbe stato proprio il giurista di Favara, autore di pregevoli studi storico-giuridici sul tema dell'autonomia e del federalismo in Europa,<sup>23</sup> a invitare da subito i commissari «a stabilire in modo chiaro e preciso ciò che si vuole anche per dimostrare che si ha un concetto esatto della situazione e una maturità adeguata per raggiungere lo scopo proposto». Egli giudicava infatti necessario, in quel momento, che la Regione determinasse «tassativamente le materie per le quali richiede(va) la propria autonomia, precisando in maniera chiara e ampia gli argomenti che [...] vole(va) gestire». L'Ambrosini riteneva, inoltre, opportuna una «consultazione, oltre che dei partiti, anche delle persone più autorevoli dell'isola, perché dicano quali materie credano sia necessario e vantaggioso che amministri la Regione e per quali motivi».

«Un progetto che venga presentato e sia ben conosciuto come il risultato della collaborazione di tutte queste fonti» – sosteneva – «non solo sarebbe più rispondente alle necessità, ma impegnerebbe così tutta la popolazione». Anche sul delicato problema finanziario il costituzionalista era dell'idea che bisognasse consultare «i Partiti politici e persone tecniche». Osservazioni che la Commissione accoglieva unanimemente, «eccependo, però, che la ristrettezza del tempo concesso [...] per la presentazione dei lavori, ben difficilmente» avrebbe potuto consentire la raccolta completa di quei dati. Si decideva, pertanto, di procedere immediatamente alla «compilazione del progetto, sotto riserva di raccogliere urgentemente tutti quegli elementi che sarà possibile nell'ambito della città di Palermo».<sup>24</sup>

Di fatto, a partire dal 27 ottobre, la discussione si sarebbe concentrata, sostanzialmente, sullo schema di Statuto presentato dal Salemi, anche se lo stesso Aldisio, invitando, nella seduta del 5 novembre, la «Commissione a voler al più presto concludere i lavori, essendo suo desiderio presentare il progetto al governo con somma urgenza», suggeriva che «per quei punti sui quali la Commissione ha idee discordi e non è possibile addivenire ad un accordo» venissero presentate «distinte formulazioni secondo i diversi pareri», lasciando alla Consulta regionale la scelta della formula più idonea.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Per un breve profilo dell'Ambrosini, costituente, deputato e presidente della Corte costituzionale, cfr. F.P. Gabrieli, *Ambrosini, Gaspare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, I, Torino, 1957, p. 537. Nella Relazione sulle autonomie locali presentata in seno alla II sottocommissione, il deputato Ambrosini, nel ripercorrere le vicende del dibattito sul regionalismo in Italia, ricordava come «si sono creati gli Alti Commissariati per la Sardegna e la Sicilia, rispettivamente assistiti da una Giunta consultiva trasformata poi in Consulta regionale; col decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945 n. 545 si è dato uno speciale ordinamento alla Val d'Aosta; col regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, è stato approvato lo Statuto della Regione siciliana. Il principio regionalistico è stato quindi già affermato, pur limitatamente a tre regioni, nel nostro diritto positivo. Si tratta ora di vedere se e in qual modo esso vada adottato per tutte le altre regioni» (*Atti costituenti*, p. 141). Un ricordo dei lavori della Commissione siciliana si legge in G. Ambrosini, «*Così approvammo lo Statuto siciliano*», «Cronache parlamentari siciliane», giugno 2000, pp. 12-14.

<sup>23</sup> G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo. Austria-Spagna-Germania-Urss*, Roma, s.d. [1944].

<sup>24</sup> Cfr. *Atti della quinta sessione*, Verbale n. 3, p. 12.

<sup>25</sup> *Atti della quinta sessione*, Verbale n. 13, p. 20. Intervenendo alla fine di quella seduta, l'alto commissario, ancora una volta, sollecitava i commissari a riunirsi con maggiore frequenza per ultimare i lavori, dal momento che desiderava presentare il progetto al governo in occasione di una sua imminente partenza per Roma (p. 25).

Vale la pena di sottolineare come, a parte talune peculiarità, frutto di visioni politiche diverse e tenuto conto della inevitabile 'eccentricità' della bozza presentata dal *Movimento autonomista siciliano*, i progetti Dc, Psi e Dl risultassero costruiti su un canovaccio sostanzialmente comune.<sup>26</sup> Nella relazione che avrebbe accompagnato la bozza finale il Salemi riconosceva le difficoltà incontrate per trovare un accordo sul tema dell'autonomia e dei suoi limiti e valutava i quattro progetti di base, con riferimento specifico al «grado d'intensità dell'autonomia» in essi presente, classificandoli in ordine decrescente: «dal progetto dell'on. Guarino Amella al progetto del comitato del 'Movimento per l'Autonomia', da questo al progetto del dr. Mineo e a quello del prof. Salemi».<sup>27</sup> riconoscendo alla bozza da lui approntata uno schema «più semplice, dentro i limiti dettati da quella prudenza che un regime non ancora sperimentato comporta».<sup>28</sup>

Nella seduta del 7 dicembre, ben oltre i 45 giorni fissati nel decreto di nomina, la Commissione procedeva alla «lettura del progetto stesso opportunamente coordinato nei vari articoli» apportando le ultime «aggiunte e varianti»,<sup>29</sup> per giungere all'approvazione di un testo suddiviso in 8 titoli<sup>30</sup> per un totale di 39 articoli, più due disposizioni transitorie.<sup>31</sup>

Affermata con forza l'unità e l'indivisibilità dello Stato italiano, i partiti tradizionali, riorganizzatisi dopo la caduta del fascismo, avevano tracciato, nel progetto, il profilo di un ente territoriale Regione con potestà legislativa e regolamentare, con un consiglio (o assemblea) regionale eletto dai cittadini, una giunta e un presidente nominato dal consiglio; avevano previsto, inoltre, la formazione di un bilancio regionale e di una finanza autonomi; la costituzione di un'Alta corte di giustizia «al fine di realizzare un controllo sulla costituzionalità delle leggi regionali», e di un alto commissario dello Stato presso l'Alta corte che «vigilasse sulla costituzionalità degli atti legislativi dello Stato e della Regione», nonché l'istituzione di una polizia regionale.

Questo – commentava Salemi in chiusura della sua relazione – lo schema di Statuto per l'autonomia della nostra Regione, cui è pervenuta la Commissione per lo studio relativo. Essa è ben consapevole che un progetto non può riuscire mai, né completo, né a tutti soddisfacente. Lo affida, ciò nonostante, all'esperienza politica dell'Alto Commissario e della Consulta regionale, che sapranno assai meglio interpretare i bisogni e la volontà del popolo siciliano.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> Per una disamina dei singoli progetti, cfr. Ganci, *L'Italia antimoderata*, pp. 417 ss. Sull'Alta Corte di Giustizia, prevista in tutti i progetti, cfr. C. Mortati, *L'Alta Corte per la Sicilia nella Repubblica italiana «una e indivisibile»*, «*Foro italiano*», IV (1956), pp. 186 ss.; P. Virga, *Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Enciclopedia del Diritto*, II (1958), pp. 83 ss.; A. Russo, *L'Alta Corte per la Regione siciliana*, «*Quaderni di Cronache parlamentari siciliane*», III-IV (1973), pp. 3 ss. I testi dei progetti elaborati da Guarino Amella, si leggono in *Atti della quinta sessione*.

<sup>27</sup> Cfr. il testo della *Relazione del Presidente della Commissione all'alto commissario per la Sicilia*, in *Atti della quinta sessione*, pp. 101-119, part. p. 103.

<sup>28</sup> *Relazione*, p. 108.

<sup>29</sup> *Atti della quinta sessione*, Verbale n. 25, pp. 52-53.

<sup>30</sup> *Organi della Regione, Assemblea regionale, Giunta regionale e Presidente regionale, Funzione degli organi regionali-Assemblea, Funzioni della Giunta e del Presidente Regionale, Organi giurisdizionali, Polizia e Finanza*.

<sup>31</sup> Si veda il testo del progetto elaborato dalla Commissione riunita dall'alto commissario, in *Atti della quinta sessione*, pp. 93-100.

<sup>32</sup> Cfr. *Relazione*, p. 119.

### 3. Il dibattito alla Consulta

La parola passava, dunque, alla Consulta regionale che esaminava la bozza elaborata dalla Commissione apportandovi le modifiche ritenute necessarie e approvando il testo definitivo nel corso di nove movimentate e talvolta burrascose sedute, tenutesi fra il 18 e il 23 dicembre.<sup>33</sup>

La documentazione pervenutaci permette di ricostruire il clima visibilmente teso che doveva caratterizzare le sedute della Consulta, frutto dei contrasti sorti fra le varie forze politiche che su quel progetto si confrontavano, consapevoli, peraltro che la discussione finale doveva tenere conto anche di tempi assai esigui, ulteriormente compressi dalle imminenti festività natalizie.<sup>34</sup>

Si osservi che la Consulta regionale, della quale facevano parte anche i 9 componenti la Commissione che aveva elaborato la bozza, risultava costituita, complessivamente, da 44 consultori, anche se, come si legge in una nota, ai lavori e alle sedute ne intervennero «soltanto 28, 16 rimasero completamente inattivi o perché assenti a tutte le riunioni o perché, sebbene presenti, non chiesero mai la parola».<sup>35</sup>

Se si guarda, nel complesso, alle modifiche apportate in sede di Consulta regionale alla bozza, talune si possono considerare piccoli aggiustamenti, correttivi di modesta entità, politicamente insignificanti, altre, invece, frutto di estenuanti discussioni alla ricerca di un difficile compromesso o comunque di una soluzione in qualche misura condivisa.

Si pensi, ad esempio, all'eliminazione (avvenuta senza particolari problemi), dall'art. 1, dell'aggettivo 'annesse' riferito alle isole Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica e Pantelleria, giudicato di sapore 'imperialistico',<sup>36</sup> come pure al riferimento, nel medesimo articolo, all'eguaglianza dei cittadini, secondo una formula mutuata dal testo della legge sulla Val d'Aosta e giustificata, in quel contesto, dalla presenza di gruppi etnici diversi, ma ritenuta superflua se non addirittura pleonastica se applicata alla realtà sicilia-

<sup>33</sup> I lavori della V sessione della Consulta ci sono pervenuti attraverso «copie informi dei resoconti stenografici non elaborati né revisionati», pubblicati per la prima volta nel 1946 «a cura della Direzione studi Legislativi e Commissioni parlamentari dell'Assemblea regionale siciliana» e successivamente confrontati «con un'altra copia ciclostilata delle medesime sedute [...] proveniente dalle carte personali del prof. Salemi». Un confronto che evidenziava «in alcuni articoli del progetto approvato dalla Consulta, degli errori, delle omissioni e dei contrasti anche col testo e con la relazione dell'alto commissario al Governo dello Stato» (*Atti della quinta sessione*, pp. 121-122).

<sup>34</sup> Ad esempio, intervenendo nel dibattito della seduta del 19 dicembre, l'avvocato Giovanni Cartia lamentava: «Ora io dico che per questo processo di costruzione di autonomia, che è contemporaneamente processo di costruzione democratica della autonomia, francamente io escludo che la Consulta, per quanto ci siano maestri di grande volontà e di grande intelletto, sia in condizione di potere improvvisare la elaborazione di un progetto nei pochi giorni che ci separano dal Natale e dal Capo d'anno, perché, a farlo apposta, siamo capitati in un periodo nel quale molte sono le assenze dei consultori e parecchi altri finiranno con l'assentarsi prossimamente» (*Atti della quinta sessione*, p. 184).

<sup>35</sup> *Atti della quinta sessione*, p. 121.

<sup>36</sup> L'art. 1 era stato così concepito: «La Sicilia, con le Isole annesse, è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica entro l'unità politica dello Stato Italiano, sulla base dell'eguaglianza dei diritti di tutti i cittadini italiani e dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione. La città di Palermo è capoluogo della Regione». Intervenendo nel dibattito l'on. Purpura affermava: «Si dice qui "La Sicilia con le isole annesse ecc.". Questa parola 'annesse' mi pare cordialmente antipatica, sa troppo di imperialismo e di annessione alla tedesca» (*Atti della quinta sessione*, p. 218).

na.<sup>37</sup> Alcuni articoli venivano approvati senza modifiche (e talora sostanzialmente senza alcuna discussione) come nel caso degli artt. 13, 17, 23, 24 e 25,<sup>38</sup> altri ancora cassati.<sup>39</sup> In altre circostanze, invece, come a proposito dell'art. 3 relativo all'articolazione dell'Assemblea regionale,<sup>40</sup> la soluzione adottata doveva risultare tutt'altro che pacifica e già durante la discussione generale del progetto si erano delineate proposte inconciliabili. In tal senso si può affermare che il dibattito all'interno della Consulta, e non poteva essere diversamente, rifletteva, anticipandoli, quelli che sarebbero stati, più tardi, gli orientamenti espressi dai partiti politici all'interno dell'Assemblea costituente.

Il ventaglio di proposte sulle quali si discuteva andavano dal monocameralismo alla previsione di un'assemblea formata da due camere, delle quali una eletta con suffragio diretto e la «seconda come espressione dei veri grandi interessi di categoria; interessi dei datori di lavoro, dei lavoratori, dei professionisti ecc.»<sup>41</sup>

Intervenendo nel dibattito Guarino Amella si diceva contrario a questa seconda opzione «perché, per una certa esperienza, credo che questa Assemblea di carattere regionale, che ricorda troppo la Camera dei fasci e delle corporazioni, contenga in se stessa un certo inconveniente di ambiente chiuso in quanto chi viene come rappresentante di interessi diretti non ha la larghezza di visione del rappresentante che viene in nome dei cittadini».<sup>42</sup>

Anche in altre occasioni, peraltro, il deputato demolaburista si sarebbe mostrato particolarmente attento ad evitare che nel testo dello statuto si concretizzassero soluzioni che potessero fare riferimento esplicito a istituzioni del regime o anche soltanto ricordarlo.<sup>43</sup>

<sup>37</sup> Intervenendo per primo nel dibattito dopo la lettura dell'art. 1, Giovanni Guarino Amella sottolineava che, se il riferimento all'uguaglianza dei cittadini veniva inserito «per assonanza dell'articolo eguale della legge sulla Val d'Aosta» bisognava, tuttavia, considerare la circostanza «che lì si parla di Val d'Aosta dove ci sono cittadini italiani e cittadini francesi, dove c'è una questione di cittadinanza quindi aveva importanza aggiungere questa frase» (*Atti della quinta sessione*, p. 218).

<sup>38</sup> Si vedano i *Verbali della quarta seduta*, 20 dicembre 1945, pomeridiana, in *Atti della quinta sessione*, p. 256; *Verbali della quinta seduta*, 21 dicembre 1945, antimeridiana, p. 309, *Verbali della quinta seduta*, 21 dicembre 1945, pomeridiana, pp. 348-349.

<sup>39</sup> È il caso, ad esempio, dell'art. 20 del progetto che recitava: «L'organizzazione giudiziaria è stabilita con legge dello Stato ed è a carico dello Stato. I magistrati di ogni ordine e grado sono nominati dietro concorso, dal Presidente regionale, e godono dello stato giuridico ed economico fissato con legge dello Stato» (per la discussione che portava all'eliminazione di questo articolo, cfr. Sesta seduta, 21 dicembre 1945, pomeridiana, resoconto stenografico, in *Atti della quinta sessione*, pp. 334-337). Per la complessa genesi dell'art. 38 relativo alla finanza regionale e all'istituzione di un «fondo di solidarietà nazionale», cfr. M. Cimino, *Federalismo e solidarietà. L'esempio dello Statuto siciliano*, Palermo, 1995.

<sup>40</sup> Art. 3 *Progetto*: «I consiglieri regionali sono eletti nella regione a suffragio universale diretto e segreto e con rappresentanza delle minoranze, secondo la legge che sarà emanata dall'Assemblea regionale, in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche. Essi rappresentano l'intera regione e cessano di diritto dalla carica allo spirare del termine di tre anni. La nuova Assemblea è convocata dal Presidente regionale entro tre mesi dalla detta scadenza» (*Atti della quinta sessione*, pp. 93-94).

<sup>41</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 19 dicembre, p. 194.

<sup>42</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 19 dicembre, p. 194.

<sup>43</sup> Ad esempio, in occasione della discussione della formulazione dell'art. 1 riteneva poco opportuna l'espressione «sulla base dell'uguaglianza dei diritti di tutti i cittadini italiani e dei principi democratici che ispirano la vita della nazione» perché gli ricordava «senza dubbio» «lo stesso analogo stile fascista, quando si parlava che "i figli debbono essere educati ai principi democratici che ispirano la vita della Nazione"» (*Atti della quinta sessione*, p. 213). In realtà Guarino Amella parafrasava, con qualche incertezza, l'art. 147 del codice civile promulgato nell'aprile del 1942, laddove si ribadiva l'obbligo per entrambi i genitori di educare i figli «secondo i principi della morale fascista».

Di ben altro spessore dovevano risultare, invece, la discussione e le modifiche apportate agli artt. 14 e 15, relativi alla potestà legislativa della regione.

Così, a proposito dell'art. 14, il comunista Girolamo Li Causi, evidenziando come quello riguardasse «la sostanza stessa dell'autonomia»,<sup>44</sup> riteneva opportuno che nella formulazione si facesse «un accenno specifico al contenuto della Costituzione, cioè per quello che riguarda la riforma agraria, la riforma industriale, che nelle loro linee generali saranno [discusse] dalla costituente dello Stato italiano. Il potere autonomo qui della nostra Regione dovrebbe riflettere questa legge. Anche perché [...] di questo nostro Statuto ne dobbiamo fare oggetto della nostra campagna politica in Sicilia e in occasione delle elezioni amministrative e in occasione della Costituente».<sup>45</sup>

Sull'importanza dell'art. 14 e della sua formulazione era intervenuto, peraltro, anche il comunista Giuseppe Montalbano. Già nella precedente seduta del 19 dicembre, riconoscendo il progetto come frutto di un lavoro corale della Commissione, il Montalbano aveva rilevato, invece, che la relazione che lo accompagnava fosse da ritenersi «opera personale del prof. Salemi», talvolta lacunosa «sui lavori del progetto una delle quali gravissima, riguarda proprio la formulazione dell'art. 14». Montalbano lamentava che in sede di Commissione fosse stata rigettata la sua proposta, che esprimeva l'orientamento del Pci, di integrare l'articolo in questione con la specificazione che «la riforma agraria e la riforma industriale in Sicilia non potranno contenere disposizioni che siano meno favorevoli ai lavoratori delle analoghe disposizioni contenute nella riforma agraria e nella riforma industriale che saranno attuate dalla Costituente per lo Stato italiano».<sup>46</sup>

In particolare Montalbano denunciava che, nonostante le assicurazioni di Salemi, nessun cenno si facesse di ciò nella relazione, ignorando anche le osservazioni che dagli esponenti del Pci e del Psi erano state esplicitate circa l'«autonomia dei comuni, la soppressione delle prefetture, l'organizzazione della polizia e, in un parola, circa il contenuto e il valore democratico della autonomia stessa, la quale non potrà ricevere la legittimazione che da una sola fonte veramente valida: la volontà popolare attraverso la Costituente».<sup>47</sup>

L'acceso dibattito circa la necessità di fare cenno, nello Statuto, al futuro testo costituzionale, fa emergere l'inevitabile difficoltà dei 'costituenti siciliani' a prevedere le soluzioni che di lì a due anni l'assemblea costituente avrebbe dato al tema dell'assetto del nuovo ordinamento italiano e a immaginare, dunque, la 'cornice' all'interno della quale il testo da essi redatto avrebbe dovuto trovare naturale e armonica collocazione.

«Qui noi parliamo di Costituzione, di riforme agrarie e industriali che saranno date dalla Costituente» affermava in un'appassionata replica l'on. Salvatore Tuccio: «Questo è un futuro. Speriamo che vengano migliori riforme, migliori soluzioni, ma non è sicuro

---

<sup>44</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 20 dicembre, pomeridiana, pp. 259-260: «Come si è accennato, questo è un articolo fondamentale del nostro Statuto, perché riguarda la sostanza dell'autonomia della nostra Regione e le preoccupazioni del consultore Tuccio da una parte e le esigenze affermate dall'altra di circoscrivere ciò su cui non dobbiamo poter legiferare qui in Sicilia, sono due esigenze che debbono trovare in questo articolo la loro piena soddisfazione; perché se noi mortificassimo l'una o l'altra, noi tradiremmo il concetto di autonomia».

<sup>45</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 20 dicembre, pomeridiana, pp. 259-260.

<sup>46</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 19 dicembre, p. 163.

<sup>47</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 19 dicembre, p. 163.

che verranno. La Costituente potrebbe limitarsi a dare lo Statuto della Nazione, a dare l'eleggibilità alle Camere, e allora le Camere faranno le nuove leggi. Dire che noi adotteremo le riforme agrarie e industriali che adotterà la Costituente è fondato su un terreno poco solido».<sup>48</sup>

Per iniziativa dell'onorevole Cristoforo Prato si proponeva un articolo aggiuntivo 19bis (che poi, con l'accordo dello stesso Prato veniva sostituito con l'art. 23 del progetto del *Movimento per l'autonomia della Sicilia* (oggi 22 dello Statuto), a proposito della partecipazione di un rappresentante del governo regionale alla formulazione delle tariffe ferroviarie dello Stato e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione «che possono comunque interessare la regione».<sup>49</sup> Una richiesta che intendeva salvaguardare il trasporto delle merci siciliane svantaggiate dalla posizione geografica dell'isola rispetto a mercati «assai lontani».

Un'ulteriore discussione meritava l'approvazione dell'art. 30 che, nella sua redazione originale, prevedeva la presenza di «reparti di polizia regionale» con i quali, insieme a reparti di polizia dello Stato, il presidente della Regione avrebbe dovuto provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico. I problemi venivano posti sul tappeto dall'intervento di Vincenzo Purpura che esprimeva la propria preoccupazione per l'istituzione di un corpo di polizia regionale, sia per motivi economici che per questioni politiche:

Questo corpo di polizia regionale – affermava l'esponente del Pd'A – a che potrebbe servire se il Presidente della Regione, come tutti ammettiamo, avrà a propria disposizione delle forze di polizia dello Stato? Forse per contrapporle al corpo di polizia dello Stato? Noi non dobbiamo dimenticare il principio dal quale siamo partiti; noi vogliamo l'autonomia regionale, non perché crediamo che la Sicilia abbia ragioni di contrasti politici o polizieschi con la Nazione ma [...] perché crediamo che possa avere ragione di contrasti economici. Io non vedo per quale ragione la Sicilia debba avere una sua polizia regionale, tranne che non si voglia concepire la Sicilia come una forza che deve difendersi con le armi dall'altra forza che è quella della Nazione.<sup>50</sup>

Sull'art. 35, relativo al fabbisogno finanziario della regione, si registrava un lungo intervento del consultore Prato che suggeriva di inserire nel testo taluni articoli del *Progetto di Statuto del Movimento dell'autonomia*, relativamente all'istituzione di una zona franca in Sicilia.<sup>51</sup>

Si inserivano, in questo contesto, gli interventi dell'avvocato Emanuele Giaracà (che, peraltro, in quell'occasione leggeva un 'rapporto segreto' che non veniva inserito nel resoconto stenografico e il cui contenuto pertanto è ignoto)<sup>52</sup> e di Tuccio, che richiedeva, per l'isola, la necessità di una moneta propria, e mentre sulla Consulta aleggiava il fantasma del separatismo Giovanni Guarino Amella interveniva

<sup>48</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 20 dicembre, pomeridiana, p. 268.

<sup>49</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 21 dicembre, pomeridiana, p. 330.

<sup>50</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 21 dicembre, pomeridiana, p. 365.

<sup>51</sup> Si trattava degli artt. 33, 34, 35, 36, 37 e 38.

<sup>52</sup> «Ed ora passiamo al rapporto segreto di cui parlavo un momento fa. Voi mi domanderete come ho fatto ad avere questo rapporto. Lo dirò poi all'Ecc. Aldisio [...]. Ecco il rapporto segreto» (seduta del 22 dicembre 1945, pomeridiana, in *Atti della quinta sessione*, p. 389).

semplicemente per informare l'Assemblea che in Sardegna si agita lo stesso problema dell'autonomia come da noi e che [...] hanno formulato questo articolo: "Tutti i tributi diretti e indiretti saranno imposti e riscossi dall'Ente regionale il quale avrà pure un suo demanio [...]". Come vedete lo spirito di questo articolo nell'elaborazione della Regione Sarda presieduta dal Ministro Emilio Lussu, è conforme a quello che noi vogliamo e desideriamo; quindi non preoccupiamoci, in questo caso di separatismo [...]. Si potrà discutere se convenga o non convenga, ma non mettiamo avanti questo spauracchio che non conviene a noi come non conviene ai sardi capitanati da Lussu.<sup>53</sup>

#### 4. L'approvazione dell'art. 39

L'ultima e più drammatica seduta della Consulta si teneva il 23 dicembre, ed era dedicata, in gran parte, all'approvazione dell'art. 39 «concernente la procedura per l'applicazione e le eventuali modifiche del progetto stesso».

La bozza recitava:

il presente Statuto sarà approvato con decreto legislativo ed entrerà in vigore dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Regno. Sarà in seguito sottoposto all'Assemblee costituyente dello Stato. Potrà essere modificato su proposta dell'Assemblea regionale e delle Assemblee legislative dello Stato con le forme stabilite per la Costituzione dello Stato.

Gli interventi appassionati dei vari esponenti politici mettono in luce le preoccupazioni legate allo sviluppo degli avvenimenti sia in campo nazionale, sia al delinearsi di nuovi scenari internazionali.

L'azionista Purpura proponeva immediatamente una riformulazione del testo dell'articolo con la previsione che lo Statuto sarebbe stato «sottoposto per l'approvazione all'Assemblea Costituente dello Stato».<sup>54</sup> In particolare, Guarino Amella, contestando con forza la posizione espressa da Vincenzo Purpura e da Girolamo Li Causi,<sup>55</sup> riteneva che si dovessero accelerare i tempi, affidando al governo il compito di promulgare per decreto lo Statuto dell'autonomia siciliana: aspettare oltre sarebbe stato, secondo

<sup>53</sup> *Atti della quinta sessione*, seduta del 21 dicembre, pomeridiana, p. 396.

<sup>54</sup> Seduta del 23 dicembre 1945, antimeridiana, in *Atti della quinta sessione*, p. 429.

<sup>55</sup> Il Li Causi aveva già esplicitato il proprio pensiero a tal proposito nella seduta del 19 dicembre, quando era stata palesata dal consultore Taormina la richiesta di rinviare la discussione sul progetto (*Atti della quinta sessione*, p. 195). In quell'occasione l'esponente del Pci aveva insistito, abilmente, sulla circostanza che i Comitati di Liberazione Nazionale avevano impresso, alla Consulta, «fin dal suo nascere [...]» spiccato carattere della volontà del popolo siciliano di rinascita: essa dunque nasceva con legittimazione 'popolare' e poteva considerarsi, al di là dei meccanismi previsti per la sua costituzione e il suo insediamento, 'rappresentativa' del popolo siciliano. Tuttavia, se si voleva coagulare intorno al problema dell'autonomia, inteso come problema non esclusivamente siciliano ma nazionale, di ripensamento del rapporto centro-periferia nella costruzione del nuovo ordinamento italiano «tutte le forze vive e sane della democrazia d'Italia [...] ebbero il problema della nostra autonomia deve essere affrontato e discusso da questo popolo italiano. Necessita, perciò, attendere la Costituente, quell'assemblea che deciderà le sorti del nostro paese» (*Atti della quinta sessione*, p. 202).

l'esponente demolaburista «un errore politico di cui potremmo pentirci»,<sup>56</sup> dal quale avrebbero potuto trarre vantaggio i separatisti.

A coloro che invocavano un intervento della futura costituente Guarino Amella rispondeva:

Questo è deludere e questo è dare esca a quel separatismo contro il quale tutti noi vogliamo combattere. Sarà questa l'arma migliore per i residui del separatismo [...]. Questi sono argomenti, badate, che sono stati adoperati dai valdostani. Anche lì c'era un movimento separatista: volevano andarsene con la Francia, ma gli elementi eletti hanno preso il coraggio a piene mani, hanno formulato un progetto e sono andati a Roma a dire: dateci subito un decreto; sarà il solo modo perché possiamo metterci contro le correnti del separatismo. Questo hanno detto quelli della Val d'Aosta e a queste implorazioni il Governo non è rimasto sordo ed ha emesso il decreto che ha dato l'autonomia alla Val d'Aosta e che non sarà la sola: la stessa cosa sta per avvenire in Trentino; è l'unico modo per stroncare le azioni separatiste [...]. E diciamo allora a tutti voi amici: badate a non assumere responsabilità di fronte alla storia... non ritardiamo, noi faremo questo passo innanzi al Governo.<sup>57</sup>

Seppure più moderato nei toni, anche Giovanni Salemi appoggiava la scelta del decreto e ricordava alla Consulta che

quando si discusse sopra questo argomento non c'era nessun affidamento circa la data di convocazione della Costituente, e si pensò che se non si farà questa richiesta, ce ne andremo alle calde greche. È quindi necessario, per affrettare i tempi, richiedere l'approvazione a mezzo di decreto legge. Questo è stato il concetto per ottenere quello che, altrimenti, si sarebbe potuto avere con grande ritardo.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> «[...] no, Li Causi, c'è urgenza in questo senso [...]. Si faranno le elezioni per la Costituente, ma la Costituente non darà lo Statuto dell'autonomia regionale: la Costituente affermerà il principio, se l'affemerà, dello Stato regionale: poi la Costituente si scioglierà; dopo sei, sette mesi [...] e rimanderà al Parlamento, che verrà eletto dopo la Costituente, la formazione delle leggi relative. Quindi, dopo l'affermazione della Costituzione di uno stato a tipo regionale, dovranno venire le nuove elezioni dei deputati alla Camera per approvare la legge: andremo avanti per qualche anno, caro Purpura e caro Li Causi, e allora noi resteremo con questa Consulta che non è l'espressione del popolo. No; diciamo noi, facciamo questo passo avanti, ma non per essere un passo definitivo [...]. Noi vogliamo creare questa grande autonomia sulle norme che abbiamo faticosamente elaborato a titolo di esperimento; noi vogliamo che quando la Costituente, in linea generale, il Parlamento dopo, nelle linee concrete, affronteranno questo problema, [...] avremo davanti a noi un esperimento di uno o due anni, il quale dirà che questo nostro progetto di statuto, in forma di esperimento, rivelerà delle deficienze o delle necessità. Allora dopo due anni di esperimento del nuovo ordinamento regionale, gli organi parlamentari eletti dal popolo avranno una norma per potere correggere tutto ciò che è eccesso o deficienza [...]. Questo modestamente è l'obiettivo che noi ci proponiamo e questo dobbiamo cercare di perseguire, se vogliamo veramente non deludere il popolo. Si sente dire tutte le volte che questa aspirazione dell'autonomia è nell'anima della Sicilia: volete voi ora che si dica che abbiamo chiacchierato, che non se ne farà niente? Questo è deludere e questo è dare esca a quel separatismo contro il quale tutti noi vogliamo combattere. Sarà questa l'arma migliore per i residui del separatismo [...] il decreto [...] è l'unico modo per stroncare le azioni separatiste» (Seduta del 22 dicembre 1945, antimeridiana, in *Atti della quinta sessione*, pp. 440-441).

<sup>57</sup> *Atti della quinta sessione*, p. 441.

<sup>58</sup> Seduta del 22 dicembre 1945, pomeridiana, in *Atti della quinta sessione*, p. 429.

Alla fine dell'animata discussione, l'articolo 39, nella formulazione della Commissione, veniva approvato con 17 voti favorevoli e 12 contrari, palesando un'evidente spaccatura all'interno della Consulta.

## 5. Qualche considerazione conclusiva

Nel ricordare i concitati momenti dell'approvazione della bozza definitiva dello Statuto dell'autonomia Giovanni Salemi si sarebbe mostrato, qualche anno più tardi, particolarmente duro con i partiti di sinistra, accusandoli, sostanzialmente, di irresponsabilità:

Costoro (le sinistre, gli azionisti e un liberale) nel volere l'approvazione del progetto di Statuto e la sua entrata in vigore dopo l'intervento dell'Assemblea costituente dello Stato (nella revisione e nella eventuale approvazione) miravano ad allontanare la realizzazione dell'autonomia della Regione Siciliana, rafforzati dal fatto della mancanza di affidamento circa la data di convocazione della Costituente stessa. Sostenevano, altresì, che i problemi "sfiorati" dalla Consulta erano da discutersi innanzi al popolo siciliano nelle, allora prossime, elezioni amministrative e per la Costituente, dato che il problema dell'autonomia siciliana non era della sola Sicilia. Dimenticavano, però, che i componenti della Consulta regionale erano stati nominati dietro la designazione dei partiti politici, con ampio mandato circa l'autonomia e che, pertanto, rappresentavano la volontà della Sicilia. I rappresentanti degli altri partiti (democrazia cristiana, gli ex indipendentisti e le destre), invero, si opponevano, richiedendo l'approvazione immediata a mezzo di un decreto legislativo e l'intervento posteriore della Costituente per le eventuali modificazioni. E ciò, sia per rispondere alla richiesta del Governo centrale, che voleva conoscere esattamente la volontà dell'isola, sia per evitare rischiose perdite di tempo, sia ancora per dare la pronta sensazione che il separatismo non occorreva al fine dell'autogoverno nel quadro della unità italiana.<sup>59</sup>

Più volte il Salemi aveva cercato di minimizzare gli insanabili contrasti emersi tanto in seno alla Commissione quanto all'interno della Consulta ritenendoli fisiologici di un confronto democratico, a maggior ragione in una 'fase costituente' quale era stata quella siciliana, nata in un momento assai delicato e di grande incertezza, sottolineando le difficoltà di vario tipo nelle quali si era, in ogni caso, riusciti a lavorare insieme.<sup>60</sup>

Ancora trent'anni dopo quell'esperienza egli reputava dunque quegli scontri «inevitabili durante la formazione di una carta costituzionale (che, in genere, è un compro-

<sup>59</sup> Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, p. 179.

<sup>60</sup> Il Salemi scriveva a tal proposito: «Lo studio affidato senza alcun indirizzo, alla Commissione, fu di particolare gravità, per l'abbondanza e la varietà del materiale, sino allora per diverse vie formatosi sull'autonomia». La Commissione non poté giovare delle ricerche sistematiche della Sottocommissione per le autonomie locali (istituita presso il Ministero della Costituente col decreto legislativo 31 luglio 1945, n. 435) la quale poté arricchirsi dei lavori delle due Sottocommissioni per le Regioni e per le amministrazioni locali (istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri): ciò dipese non solo dalla tardiva conclusione (giugno del 1946) dei lavori di queste Commissioni, ma anche dalla brevità del termine di quarantacinque giorni, poi prorogato per altri trenta giorni, assegnato alla Commissione alto commissariale col decreto di nomina.

messo fra le forze politiche conservatrici del passato e le norme innovatrici sul futuro)», seppure riconoscesse un altrettanto inevitabile influenza di quelli sulla redazione delle norme proposte dalla Commissione e approvate dalla Consulta.<sup>61</sup>

In realtà la vicenda dell'approvazione dell'art. 39 evidenziava, «sul punto politicamente più rilevante», la rottura del 'blocco' antifascista,<sup>62</sup> anzi, si può affermare con Giuseppe Giarrizzo che «lo Statuto nasceva sui frantumi dell'unità antifascista».<sup>63</sup>

Il radicalizzarsi delle posizioni e l'esacerbarsi dei toni all'interno della Consulta laddove, invece, in sede di Commissione si era sostanzialmente raggiunto un accordo di massima sulla bozza licenziata, vanno sicuramente ricondotti al mutato clima politico. Si ricordi, in particolare, che, a partire dal 10 dicembre, al governo di Ferruccio Parri si sostituiva quello di Alcide De Gasperi che doveva traghettare il Paese verso la Costituente, cui lo stesso De Gasperi avrebbe sottratto la scelta istituzionale affidandola al referendum popolare.

Il passaggio del testimone dall'azionista Parri al democristiano De Gasperi doveva, insomma, rappresentare un inevitabile punto di forza per la Dc e i partiti moderati suoi alleati politici.

Le vicende dei mesi successivi sono note. L'alto commissario Aldisio trasmetteva il testo approvato e licenziato al presidente del Consiglio De Gasperi, il quale, a sua volta, lo trasmetteva alla Consulta nazionale. Sulla base del parere favorevole espresso da quest'ultima, il testo veniva promulgato il 15 maggio 1946, proprio con regio decreto legislativo (n. 455), come avevano chiesto le forze moderate che avevano saputo sfruttare abilmente a proprio vantaggio la minaccia del separatismo e il mutato clima politico per accelerare i lavori.

Si chiudeva così la fase costituente. La Sicilia, «prima Regione in Italia»,<sup>64</sup> come aveva affermato in uno dei suoi tanti interventi il comunista Li Causi, e si avviava, con le elezioni della prima assemblea, tenutesi nel 1947, un non sempre facile né coerente percorso di attuazione della tanto sospirata autonomia.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Salemi, *Lo Statuto della Regione Siciliana*, p. 154.

<sup>62</sup> G. Giarrizzo, *Sicilia politica. 1943-1945. La genesi dello Statuto regionale*, in *Atti della Consulta Regionale Siciliana (1944-1945)*, I, *Saggi introduttivi*, Palermo, 1975, pp. 5-116, part. p. 108.

<sup>63</sup> Giarrizzo, *Sicilia politica. 1943-1945*, p. 108.

<sup>64</sup> Si veda l'intervento dell'esponente comunista in occasione della seduta pomeridiana del 22 dicembre 1945, in *Atti della quinta sessione*, p. 260.

<sup>65</sup> In tale convergenza dialettica fra istanze separatiste e richieste (molteplici e assai differenziate) dei partiti unitari va individuata, secondo Massimo Ganci, la genesi dello Statuto, come anche vanno ricercate le modalità della sua attuazione. Sul punto cfr. M. Ganci, *L'autonomismo siciliano e il dibattito giuridico e politico sullo Stato regionale*, in *La nazione siciliana*, p. 245.

# Prime note per una prosopografia dei deputati al Parlamento siciliano del 1848

Enza Pelleriti, Università di Messina

## 1. Premessa

Il significato del termine ‘prosopografia’, riportato dai dizionari più comunemente consultati, di solito è il seguente: «raccolta di notizie e di immagini relative a una serie di famosi personaggi del passato». L’oggetto di questo studio è, per l’appunto, una prosopografia dei deputati eletti al Parlamento siciliano del 1848, attraverso l’indagine delle appartenenze cetuali e professionali, della formazione culturale, degli incarichi politico-amministrativi ricoperti dagli eletti, all’indomani della rivoluzione del ’48. «Quella prima leva»,<sup>1</sup> formatasi in un Parlamento preunitario, si sarebbe proiettata presto nel nuovo contesto nazionale, dando buona prova della sua capacità di rispecchiare istanze e interessi propri delle élites locali siciliane.<sup>2</sup>

All’indomani della rivoluzione, il 20 febbraio si riuniva il Comitato generale per discutere tempi e modi delle riforme costituzionali rappresentative della volontà nazionale. Per superare l’impasse in cui si trovava il Comitato, a causa delle diverse posizioni degli schieramenti politici circa i modi di convocazione del Parlamento, veniva istituita un’apposita commissione. Questa, dopo aver esaminato ben quattro diverse proposte, votava all’unanimità la convocazione di un Parlamento bicamerale, piuttosto che una Assemblea nazionale monocamerale.<sup>3</sup> Il compito precipuo del Parlamento sarebbe stato quello di decidere delle riforme costituzionali, al fine di «provvedere a tutti i bisogni della Sicilia»,<sup>4</sup> realizzando «una Costituzione che si fosse solo dilungata da quella del 1812 quanto le circostanze, i diritti del popolo e i bisogni delle future riforme permettano». <sup>5</sup> In questo modo si riusciva, almeno astrattamente, a saldare le diverse posizioni

---

<sup>1</sup> Per una prosopografia dei deputati dei parlamenti preunitari, rielletti nel primo Parlamento nazionale, cfr. F. Bonini, *Dai parlamenti del 1848 al Parlamento del 1861: statistiche e prosopografia dei rielletti*, in A. Romano (a cura di), *Culture parlamentari a confronto. Modelli della rappresentanza politica e identità nazionali. Atti della 62<sup>a</sup> Conferenza della Commissione internazionale per la storia delle istituzioni parlamentari e rappresentative*, Palermo, 5-10 settembre 2011 (in corso di stampa), da cui si trae l’espressione citata nel testo.

<sup>2</sup> Sui deputati siciliani del ’48, mi permetto di rinviare a E. Pelleriti, *Fra due parlamenti. I deputati siciliani dal 1848 al 1861*, in *Culture parlamentari a confronto*. Per uno sguardo comparativo con gli altri Stati preunitari, cfr. C. Lodolini Tupputi, *Il Parlamento napoletano del 1848-49. Storia dell’istituto e inventario dell’archivio*, Roma, 1992; A. Chiavistelli, *Dallo Stato alla nazione. Costituzione e sfera pubblica in Toscana dal 1814 al 1849*, Roma, 2006; R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l’inverno 1848*, Torino, 2008.

<sup>3</sup> Si veda la *Convocazione del General Parlamento di Sicilia* in *Le Assemblee del Risorgimento. Atti raccolti e pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati – Sicilia*, 4 voll., Roma, 1911, p. 22.

<sup>4</sup> *Le Assemblee*, I, p. 13.

<sup>5</sup> Così si legge nelle *Memorie della Rivoluzione Siciliana pubblicate a cura del Municipio di Palermo*, in *Le Assemblee*, I, pp. 13-17, che sostanzialmente riproducono un brano della relazione sui lavori della Commissione dettata da Emerico Amari. Sulle tematiche relative alla costituzione siciliana del 1812, si rinvia princi-

per non compromettere l'esito vittorioso della rivoluzione, assicurando, nel contempo, quanti temevano un potere costituente in mano ad un'unica assemblea integralmente elettiva.<sup>6</sup>

Un ulteriore compromesso veniva raggiunto circa la composizione delle due Camere e sull'elettorato attivo e passivo. Anche in questi casi si registrava la vittoria della componente moderata su qualunque diverso programma arditamente innovatore. Quanto alla Camera Alta, questa restava in sostanza immutata: si decideva di mantenere la Parìa ereditaria e si limitavano le innovazioni alla esclusione dei Pari 'temporali' e 'spirituali' non siciliani e di quelli 'secolari', che sedevano tra gli ecclesiastici per il fatto di possedere le Parie «in Commenda». La copertura delle Parie, che si erano rese vacanti, avveniva attraverso un meccanismo di cooptazione: ciò significava che queste ultime venivano assegnate ad altrettanti membri scelti necessariamente nella Camera dei Pari, su terne di nomi proposte dalla Camera dei Comuni. Anche questo ritocco in senso più democratico restava tuttavia circoscritto ad un numero assai limitato di Parie.<sup>7</sup>

## 2. Gli eletti alla Camera dei Comuni

Pur ampliando la rappresentanza della Camera dei Comuni, attraverso l'estensione dell'elettorato attivo e passivo a categorie escluse dalla Costituzione del 1812, l'Atto di convocazione di fatto ne prefigurava un allargamento modesto. La norma, infatti, condizionava il diritto di voto al censo e a elevati requisiti di capacità, mentre escludeva gli analfabeti.<sup>8</sup> Come avrebbe scritto più tardi Giuseppe La Farina, la «Commissione avrebbe potuto proclamare il principio del suffragio universale, che il popolo avea conquistato col suo sangue; ma non lo fece, non perché forse l'avversasse, ma perché non osò molto innovare; e per questa medesima ragione mantenne l'esclusione degli analfa-

---

palmente a A. Romano (a cura di), *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del '700 e la prima metà dell'800. Atti del seminario internazionale di studi in memoria di Francisco Tomás y Valiente*, Milano, 1998; E. Pelleriti, *1812-1848. La Sicilia fra due costituzioni*, con un'appendice documentaria di testi, Milano, 2000. A. Romano, *Introduzione* (alla ristampa anastatica, Soveria Mannelli, 2000) della *Costituzione di Sicilia, stabilita nel General Straordinario Parlamento del 1812. Preceduta da un discorso sulla medesima, e da diplomi relativi alla Convocazione del Parlamento, ed alla Sanzione di tutte le proposte di esso. Coll'aggiunta di un Compendio della Costituzione d'Inghilterra*, Palermo, 1813, pp. XIX-LXIII.

<sup>6</sup> Sulla domanda di costituzione nelle sue molteplici varianti nella Sicilia della prima metà dell'Ottocento, cfr. D. Novarese, *Assemblee parlamentari e potere costituente in Sicilia (1812-1848)*, in A. Romano (a cura di), *«De curia semel in anno facienda»: l'esperienza parlamentare siciliana nel contesto europeo. Atti del convegno internazionale di studi, Palermo, 4-6 febbraio 1999*, Milano, 2002, pp. 129-148. Sulla memoria costituzionale del 1812 nell'esperienza del '48, si rinvia a E. Pelleriti, *«Adattare a' tempi la Costituzione del 1812, fra separatismo ed idea federativa. Note sullo stato siciliano del 1848»*, in P. Fornaro (a cura di), *Liberalismo, costituzioni, nazionalità. Il 1848 in Italia e nell'area danubiana*, Firenze, 2011, pp. 133-139.

<sup>7</sup> Tra i 18 Pari temporali, eletti nella seduta del 14 aprile 1848 per supplire le Parie temporali vacanti, figuravano anche i nomi di Giovanni Calafato barone di Canalotti, del barone Fucilino, del principe di San Giuseppe, del marchese Vincenzo Mortillaro, del barone Pietro Riso, del conte Lucio Tasca, del baronello Francesco Vagliasindi e del duchino della Verdura. Cfr. *l'Elenco dei Pari* e la seduta del 14 aprile 1848, in *Le Assemblee*, III, p. 321 e pp. 386-387.

<sup>8</sup> Cfr. sul punto *Le Assemblee*, I, p. 19.

beti, che per l'interno dell'isola volea dire esclusione del diritto elettorale di novantanove su cento cittadini».<sup>9</sup>

Dall'altra parte, a tutti gli elettori della camera dei Comuni, si riconosceva il diritto di essere eletti, affermando che «l'elemento popolare» avrebbe dovuto «esservi pienamente influente».

Nella *Convocazione del General Parlamento di Sicilia*, a cura del Comitato generale, all'articolo 3 veniva disposto che «tutti li 23 distretti [...] hanno diritto a mandare i propri rappresentanti» e «nomineranno nei loro capi-luoghi rispettivi ciascuno due rappresentanti il 18 marzo 1848». Ancora si stabiliva, ai sensi dell'articolo 4, che «le altre Città, che per leggi seguenti al Parlamento hanno diritto alla rappresentanza, procederanno all'elezione de' loro rappresentanti il giorno 15 marzo».<sup>10</sup> Le città, dunque, avrebbero avuto in Parlamento un numero di rappresentanti in proporzione alla loro popolazione (come risultava dal censimento accertato nel 1846).<sup>11</sup> Per esempio, alle città con diciottomila abitanti spettavano due rappresentanti, mentre se ne attribuiva uno soltanto a quelle con seimila residenti. In deroga a tale norma, l'articolo 7 stabiliva che ai comuni, capoluoghi di circondario, sarebbe spettato un seggio, anche se la popolazione fosse stata inferiore ai seimila abitanti. Secondo l'articolo 8 anche gli atenei dell'isola avrebbero beneficiato della possibilità di inviare al Parlamento dei propri rappresentanti, rispettivamente due dall'Università degli Studi di Palermo, uno da Catania e uno da Messina. Si indicavano infine all'articolo 9, in un lungo elenco, le categorie degli elettori: tutti i proprietari di una rendita vitalizia e perpetua di onze 18; i laureati e i licenziati di qualsiasi facoltà; i membri delle Accademie letterarie, scientifiche ed artistiche del Regno; i professori universitari e i membri dell'Istituto di incoraggiamento, delle società e delle commissioni economiche del Regno; i commercianti iscritti negli ultimi ruoli dell'abolita tassa dei negozianti; gli artisti e i maestri iscritti nelle liste delle guardie nazionali.<sup>12</sup> Non potevano essere elettori non soltanto gli analfabeti, ma gli 'interdetti' che avessero commesso reati comuni.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> G. La Farina, *Istoria documentata della rivoluzione siciliana e delle sue relazioni coi governi italiani e stranieri 1848-49*, Capolago, 1850, p. 130.

<sup>10</sup> Così si legge in *Ruggero Settimo e la Sicilia. Documenti sulla insurrezione siciliana del 1848*, «Italia», marzo 1848, pp. 126 ss.

<sup>11</sup> *L'indice alfabetico dei Comuni di Sicilia colla indicazione della Valle, del distretto, del circondario e della popolazione a 1° gennaio MDCCCXLIV, compilato nella Direzione Centrale di Statistica in agosto MDCCCXLVI*, si può leggere in *Collezione ufficiale degli Atti del Comitato generale di Sicilia nell'anno 1848*, Palermo, 1848, p. 170.

<sup>12</sup> Cfr. *Collezione ufficiale degli Atti del Comitato generale*, pp. 162-163; *Ruggero Settimo*, p. 127.

<sup>13</sup> L'*Atto di Convocazione del General Parlamento di Sicilia* prevedeva che spettasse ai comitati provvisori delle città, nelle quali avrebbero dovuto svolgersi le elezioni, di scegliere a maggioranza di voti uno dei loro membri. Questi, insieme all'arciprete o parroco o curato, e al più anziano fra i notai del comune, avrebbero formato le commissioni incaricate delle operazioni elettorali. Alle commissioni elettorali spettava, inoltre, di tenere un registro a disposizione di coloro che avrebbero voluto iscriversi per essere elettori. Si sanciva ancora che le votazioni dovevano essere segrete e ciascun elettore avrebbe scritto il nome del candidato in un «bulletino», da consegnare direttamente al presidente della commissione, che avrebbe dovuto deporlo in un'urna chiusa alla presenza dell'elettore, e degli altri due membri della commissione. Cfr. *Collezione ufficiale degli Atti del Comitato generale*, pp. 163-164.

I deputati eletti sarebbero risultati 222, aumentati poi a 231 per successive elezioni.<sup>14</sup> Sostanzialmente risultavano eletti quasi tutti coloro che avevano fatto parte del Comitato generale e dei quattro Comitati provvisori.<sup>15</sup> La maggior parte degli eletti rispecchiava le ideologie e gli interessi del ceto nobiliare e dei possidenti.<sup>16</sup> Seguiva una buona percentuale di intellettuali, avvocati, magistrati, notai, medici, esponenti della nuova borghesia, e professori di chiara fama.<sup>17</sup> Si registrava, infine, la presenza di religiosi, che avevano pur partecipato alla fase rivoluzionaria. Si trattava, per lo più, di appartenenti al basso clero: dai sacerdoti, agli arcipreti, agli abati.<sup>18</sup> A questo proposito, Giovanna Fiume, in un suo lavoro monografico di qualche anno fa, ha ricordato opportunamente una nota inviata dal ministro degli affari di Sicilia alle autorità religiose dell'isola, in cui si denunciava la gravità della circostanza che molti rappresentanti del clero erano stati «ardenti ed avventati fautori della rivolta» e che non pochi avessero «profanato l'augusta santità del tempio [...] divulgando massime demagogiche».<sup>19</sup> Peraltro, quegli stessi esponenti del clero, pur senza parteggiare per i Borbone, ricoprivano spesso cariche comunali nei Comitati e nei Consigli civici.

Dal ventaglio delle professioni appena segnalate si può evincere che la maggior parte degli eletti avesse conseguito la laurea in legge, seppur non sempre effettivamente utilizzata per motivi professionali. Seguiva, per numero di laureati, la laurea in Lettere e infine quella in medicina. Per qualche esempio, si possono ricordare i titoli e le occupazioni di coloro che risultarono eletti nelle tre principali città dell'isola. Per Palermo 'città': Ruggero Settimo (ammiraglio), Mariano Stabile, Francesco Ferrara (docente universitario-economista), Michele Amari (docente universitario, storico), Vincenzo Errante (letterato), Casimiro Pisani (barone-possidente); per Palermo distretto: Gaetano Daita (professore), Giuseppe La Masa.<sup>20</sup> Per Catania 'città': Giuseppe Catalano (docente universitario),<sup>21</sup> Francesco Marletta (docente universitario), Diego Fernandez (letterato); per Catania 'distretto': Benedetto Privitera, Pietro Marano e Gabriello Carnazza (avvocato).<sup>22</sup> Per Messina 'città': Carlo Gemelli (letterato-pubblicista), Giuseppe La Farina

<sup>14</sup> Cfr. F. Brancato, *L'Assemblea siciliana del 1848-49*, Firenze, 1946, p. 39; R. Romeo, *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari, 1950, p. 288.

<sup>15</sup> Cfr. *Collezione ufficiale degli Atti del Comitato generale*, pp. 166-169.

<sup>16</sup> Sulle élites locali siciliane e sui loro rapporti con i poteri locali, cfr. P. Macry, *Le élites urbaine: stratificazione e mobilità sociale. Le forme del potere locale e la cultura dei ceti emergenti*, in A. Massafrà (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario. Economia, società e istituzioni*, Bari, 1988.

<sup>17</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di C. Caristia, *Teoria e prassi nella rivoluzione del 1848*, «Archivio Storico per la Sicilia Orientale», n. 1/3 (1950), pp. 13-14.

<sup>18</sup> A tal proposito si leggano le considerazioni di S. Bottari, *I democratici siciliani prima e dopo la rivoluzione del 1848*, in *Liberalismo. Costituzioni*, p. 170.

<sup>19</sup> Per un'approfondita analisi sul ruolo politicamente attivo del clero, si rinvia a G. Fiume, *La crisi sociale del 1848 in Sicilia*, Messina, 1982, pp. 149 ss.

<sup>20</sup> Cfr. La Farina, *Istoria documentata della rivoluzione*, p. 134.

<sup>21</sup> Giuseppe Catalano veniva designato professore di legge e procedura penale, «dispensandolo dalla legge del concorso», mediante il *Decreto concernente la istituzione d'una cattedra di legge e procedura penale nella regia Università di Catania*, n. 81 del 31 maggio 1835, in *Collezione delle Leggi, de' decreti e di altri atti, riguardante la pubblica istruzione promulgati nel già Reame di Napoli dall'anno 1806 in poi*, vol. II. *Dal 1821 al 1848*, Napoli, 1862, pp. 308-309. Con tale decreto veniva prescritto, inoltre, che nelle regie Università di Palermo e di Catania si istituissero le cattedre «delle nuove leggi civili, penali, e di commercio».

<sup>22</sup> Cfr. E. Frasca, *Università, potere e rivoluzione: docenti «in prima linea»*, «Annali della Facoltà di Scienze della formazione dell'Università degli studi di Catania», vol. 3 (2004), p. 186.

(pubblicista), per Messina distretto: Domenico Amodei, (marchese di Manganelli) Giuseppe Natoli (avvocato), Giovanni Interdonato (avvocato).<sup>23</sup>

Riferendosi alle elezioni del marzo 1848, Giuseppe La Farina poneva lucidamente in rilievo due aspetti di estremo interesse. Il primo di essi riguardava le candidature, poiché nessuno si era presentato come candidato, né si erano organizzati comitati elettorali. Questa circostanza veniva giustificata da La Farina con la «disabitudine alla vita politica, o per la natura altera del Siciliano, al quale la non riescita sa di offesa personale di vergogna». Pertanto tutto veniva lasciato «al buon senso ed al patriottismo delli elettori». Il secondo aspetto riguardava invece la ricchissima gamma di motivazioni e ideologie presenti nell'elettorato chiamato al voto. Infatti, se si poteva registrare con chiarezza una unanimità di sentimenti contro i Borbone, le differenti opzioni istituzionali e politiche tornavano poi a differenziarsi secondo le rispettive appartenenze ideologiche: «grande maggioranza a favore delle riforme democratiche; e un altro ordine di idee: unanimità contro il governo assoluto; maggioranza per un largo sistema costituzionale; esile minoranza pel sistema repubblicano; come pure: unanimità per l'*unione* italiana e l'*italiana* nazionalità; pochissimi voti per l'unità e la fusione, e non mai apertamente pronunziati».<sup>24</sup>

Al fine di una significativa campionatura delle biografie degli eletti, si sono distinti tre gruppi: gli appartenenti alle libere professioni, i docenti universitari, i nobili.<sup>25</sup>

### 3. Gli eletti provenienti dalle libere professioni

Una delle professioni, che può considerarsi prevalente fra i deputati del 1848 e che Paolo Macry definisce un 'settore chiave' delle classi dirigenti, è quella legale. Infatti, l'avvocato vantava radici antiche e soprattutto forti legami locali e sarebbe divenuto il protagonista della vita politica nell'Italia liberale. Con riferimento al Mezzogiorno, la figura dell'avvocato si alimentava in primo luogo della litigiosità propria della realtà contadina, intervenendo nelle questioni demaniali e feudali, oppure rivestendo un ruolo rilevante nell'amministrazione dei grandi patrimoni.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Cfr. La Farina, *Istoria documentata della rivoluzione*, p. 134.

<sup>24</sup> Cfr. La Farina, *Istoria documentata della rivoluzione*, pp. 134-135.

<sup>25</sup> Sulle élites siciliane si veda per tutti F. Benigno, C. Torrissi (a cura di), *Élites e potere in Sicilia dal medioevo ad oggi*, Roma, 1995.

<sup>26</sup> Cfr. Macry, *Le élites urbaine*, pp. 810-811. Si vedano pure le riflessioni di M. Meriggi, *Società, istituzioni, e ceti dirigenti*, in G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia d'Italia*, I, *Le premesse dell'Unità*, Roma-Bari, 1994, p. 150, che sottolinea l'importanza di tale laurea. Quest'ultima, non derivando dal godimento pregresso di uno status, ma dallo studio, produceva una logica alternativa a quella della giurisdizione di ceto. Sulla storia dell'avvocatura fra università e foro, mi limito a rinviare a M. Meriggi, *Il Parlamento dei giuristi: a proposito di 'Governo e governati in Italia'*, in A. Mazzacane e C. Vano (a cura di), *Università e professioni giuridiche in Europa nell'età liberale*, Napoli, 1994, pp. 313-331; P. Benenduce, *Il corpo eloquente. Identificazione del giurista nell'Italia liberale*, Bologna, 1996; F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'unità alla Repubblica*, Bologna, 2002; F. Colao, *Avvocati del Risorgimento nella Toscana della Restaurazione*, Bologna, 2006; per una rassegna storiografica cfr. A. Meniconi, *La storia degli avvocati: primi bilanci e prospettive di ricerca*, «Le Carte e la Storia», 2 (2004), pp. 57-70.

La facoltà giuridica e il foro costituivano dunque i principali luoghi di reclutamento delle élites di governo e dei funzionari pubblici. Ciò confermava lo stretto nesso tra la formazione del ceto giuridico e il sistema politico italiano.<sup>27</sup>

In modo non dissimile dagli altri Stati preunitari, anche nella realtà siciliana si può notare come coloro che seguivano gli studi giuridici, pur non abbracciando poi la professione legale, aspiravano in ogni caso ad un inserimento nelle carriere politiche e amministrative. Così gli esponenti del ceto nobile erano consapevoli che, oltre alle prerogative dello *status* privilegiato, fossero necessari una buona formazione culturale e la pratica professionale.<sup>28</sup>

Allo stesso modo, sulla borghesia mercantile finiva per prevalere quella delle professioni. In questa prospettiva, pertanto, l'avvocatura poteva contare una discreta presenza. Si ricordano così i nomi di Gabriello e Sebastiano Carnazza di Catania, Francesco Crispi di Ribera (Agrigento), Filippo Cordova di Aidone (Caltanissetta), Pietro Gramignani di S. Caterina (Caltanissetta), Matteo Raeli di Noto, Emanuele Bellia, Giovanni Interdonato, Vincenzo Di Marco, Filippo Santocanale di Palermo. Confrontando fra loro le biografie di questi ultimi esponenti dell'avvocatura siciliana, si può notare come, nonostante le differenti origini familiari, la formazione culturale, le esperienze professionali, essi avessero in comune gli stessi ideali politici incentrati sul progetto di una Sicilia indipendente dal giogo napoletano.

A questo riguardo risulta particolarmente significativa la traiettoria personale e politica di Gabriello Carnazza, che nasceva il 24 ottobre del 1809 da una nota famiglia catanese. Il padre era avvocato e Gabriello avrebbe conseguito la laurea in giurisprudenza nel 1830, dopo aver trascorso un anno nel carcere palermitano 'Quintacasa', perché sospettato di appartenere alla carboneria e di cospirare contro il governo borbonico. Addirittura durante i moti del 1837 sarebbe stato accusato di essere uno dei cospiratori che alimentarono la maldicenza secondo la quale l'epidemia di colera fosse stata causata da Napoli. Durante la rivoluzione del '48 si schierava dalla parte dei democratici. Eletto alla Camera dei Comuni il 15 marzo, avrebbe partecipato ai lavori della Commissione incaricata di apportare le modifiche alla Costituzione del 1812. Dopo la parentesi politica, conclusasi nel 1862 con l'annullamento della sua elezione nel primo Parlamento nazionale, Carnazza si sarebbe dedicato per il resto della sua vita all'esercizio della professione forense.<sup>29</sup>

Un deputato con idee più moderate rispetto al Carnazza fu il nisseno Filippo Cordova. I genitori erano entrambi discendenti dal nobile catalano Pedro de Cordova y Aguilar ed egli era stato affidato per gli studi allo zio Nicolò Scovazzo, noto magistrato con importanti incarichi nel governo borbonico. Dopo aver seguito per diversi anni gli studi letterari, si laureava in Giurisprudenza a Catania. Esercitava tuttavia la professione forense a Palermo, presso lo studio del celebre avvocato Antonio Agnetta. Nella stessa città Paler-

<sup>27</sup> Cfr. Tacchi, *Gli avvocati Italiani*, p. 108.

<sup>28</sup> Sul punto si veda F. De Stefano, *I Fardella di Torre Arsa. Storia di tre patrioti*, Torino, 1935, p. 6.

<sup>29</sup> Cfr. P. Calvi, *Memorie storiche e critiche della rivoluzione siciliana del 1848*, Londra, 1851, I, *ad indicem*; V. Finocchiaro, *Cronache, memorie e documenti inediti relativi alla rivolta di Catania del 1837*, Catania, 1907, pp. 9, 21-23; L. Agnello, *Carnazza Gabriello*, in *Dizionario Biografico degli Italiani (=DBI)*, vol. 20, Roma, 1997, pp. 441-443.

mo sarebbe stato più tardi segretario del Consiglio provinciale e consigliere d'Intendenza, occupandosi soprattutto di questioni demaniali. Anche Cordova sarebbe stato eletto, poi, sia al Parlamento siciliano del '48 che a quello nazionale del 1861.<sup>30</sup>

Per completezza, occorre citare quei deputati, che pur avendo conseguito la laurea in Giurisprudenza, avrebbero coltivato interessi più spiccatamente letterari, collaborando con quotidiani e riviste, come i messinesi Giuseppe La Farina e Michele Bertolami, il trapanese Vito Beltrani. Fondatori e collaboratori, infatti, di importanti giornali politici, essi avrebbero svolto principalmente l'attività giornalistica. Così La Farina, che aveva conseguito nel 1835 la laurea in giurisprudenza presso l'Università di Catania, si sarebbe poi interessato di studi letterari, entrando in rapporti con un nucleo importante di intellettuali e di scrittori che pensavano di trovare nel movimento romantico una possibile via di rinnovamento politico.<sup>31</sup> A questo riguardo furono rilevanti le sue collaborazioni con lo «Spettatore zancleo», con il «Faro», fondato con Felice Bisazza e Domenico Ventimiglia, infine con «La Sentinella del Peloro». Fra i suoi numerosi scritti si possono ricordare l'*Istoria documentata della rivoluzione siciliana e delle sue relazioni co' governi italiani e stranieri (1846-49)*, edita nel 1850 e la *Storia d'Italia narrata al popolo italiano, 568-1815*.<sup>32</sup> Allo stesso modo, Michele Bertolami aveva collaborato con i periodici di Palermo le «Effemeridi» e la «Ruota», scrivendo di politica e di poesia, che per sua stessa ammissione, preferiva alle leggi.<sup>33</sup> Infine, Vito Beltrani, fondatore del quindicinale «La Falce. Giornale scientifico letterario artistico» (1° luglio 1844-20 dicembre 1847), fu autore di numerosi scritti politici e di componimenti poetici.<sup>34</sup>

#### 4. I professori universitari e gli intellettuali

Guido Libertini nel 1934 osservava che a Catania la partecipazione «dell'elemento insegnante» nei moti del 1837 era stata scarsa, mentre nei moti del '48-'49, fu assai ampia e convinta.<sup>35</sup> La causa dell'indipendenza dell'isola era molto sentita negli ambienti universitari e intellettuali, tanto che un circolo culturale come il Gabinetto Gioenio sarebbe divenuto la sede del Comitato incaricato della fondazione del giornale politico «L'Amico del Popolo», portavoce delle idee indipendentiste. Anche l'edificio universitario aveva ospitato i comitati cittadini che lottavano per la resistenza «contro i regi» e nel contempo la tipografia dell'ateneo aveva stampato «proclami, fogli volanti, componimenti poetici miranti a diffondere nel popolo le idee di libertà». Allo stesso modo gli atenei di Palermo e di Messina contribuirono a divulgare il pensiero antiborbonico in nome

<sup>30</sup> Cfr. G. Monsagrati, *Cordova Filippo*, in *DBI*, vol. 29, Roma, 1983, pp. 30-35.

<sup>31</sup> Cfr. A. Checco, *La Farina Giuseppe*, in *DBI*, vol. 63, Roma, 2004, pp. 50-56.

<sup>32</sup> Cfr. La Farina, *Istoria documentata della rivoluzione*; La Farina, *Storia d'Italia narrata al popolo italiano, 568-1815, I-VII*, Torino-Firenze 1846-53 (poi Torino-Milano, 1860-64).

<sup>33</sup> Fra i suoi scritti: *Messina nel 6 gennaio 1848*, in *L'Aquila siciliana, Messina, 17 febbraio 1848*; *Versi*, Torino 1858; *Memorazione di Ruggero Settimo*, Torino, 1863; *Poesie e lettere edite e inedite* (postume, Palermo 1879).

<sup>34</sup> Cfr. *Dizionario dei Siciliani illustri*, Palermo, 1939, p. 70.

<sup>35</sup> Sul punto cfr. G. Libertini, *L'Università di Catania dal 1805 al 1865*, in *Storia dell'Università di Catania dalle origini ai giorni nostri*, Catania, 1934-XII, pp. 287-290.

<sup>36</sup> Cfr. Libertini, *L'Università di Catania*, p. 287.

dell'indipendenza dell'isola. A Messina fiorivano fra gli anni Trenta e Sessanta diversi giornali («Il Maurolico», lo «Spettatore Zancleo», il «Faro», la «Sentinella del Peloro», «Il Primo Settembre», il «Caduceo», l'«Estro»), in cui manifestavano le proprie rivendicazioni politiche insigni docenti dell'ateneo, come Carmelo e Giuseppe La Farina, Giuseppe Natoli, Vincenzo Amore, Riccardo Mitchell, Simone Rossi. La resistenza contro i Borbone e gli ideali indipendentisti avrebbero conquistato anche gli impiegati e gli studenti universitari. Quest'ultimi, per citare l'efficace espressione contenuta in un saggio del primo Novecento, «studiavano e cospiravano tra le oscene minacce di spregevoli sgherri».<sup>37</sup>

A causa dunque del loro operare in prima linea in occasione dei moti del '48, diversi professori delle tre università siciliane venivano destituiti o sospesi dal servizio. Si ricordano, fra i palermitani, Benedetto Castiglia,<sup>38</sup> fra i catanesi Giuseppe Catalano, Salvatore Marchese, Vincenzo Cordaro Clarenza.<sup>39</sup> In particolare Giuseppe Catalano, e Salvatore Marchese furono accusati di aver fondato il periodico «l'Unità».

Il 25 marzo 1848 nella Chiesa di San Domenico si teneva la prima convocazione del Generale Parlamento di Sicilia. Erano presenti, fra gli altri, numerosi professori universitari, fra essi quelli inviati dalle tre università siciliane, come stabilito nell'Atto di convocazione del General Parlamento: per l'Università di Palermo, Gregorio Ugdulella (cattedra di Lingua ebraica e spiegazione della sacra scrittura),<sup>40</sup> Giovanni Bruno (cattedra di Economia civile),<sup>41</sup> per l'Università di Messina Carmelo La Farina (cattedra di Geometria, trigonometria e sezioni coniche),<sup>42</sup> e infine, per l'Ateneo catanese, Giuseppe Catalano (cattedra di Codice e procedura penale).<sup>43</sup>

Fra quelli eletti dalle città e dai distretti dell'isola si ricordano Emerico Amari (professore di Codice e Procedura penale dell'Università di Palermo),<sup>44</sup> Francesco Ferrara (professore di Storia naturale, prima presso il Sicularum Gymnasium e poi presso l'ateneo palermitano),<sup>45</sup> Federico Napoli (professore interino di Matematiche sublimi presso l'Università di Palermo e professore effettivo di Matematiche speciali nel Colle-

<sup>37</sup> Persino il custode dell'Università, Spiro Cortimiglia, dava il suo apporto alla causa antiborbonica, istituendo nel convento di San Domenico un arsenale nazionale, del quale sarebbe poi diventato il capo ufficio per disposizione del Comitato generale di Messina e del Governo di Palermo. Sul punto cfr. G. Chinigò, *Maestri e studenti dell'Ateneo di Messina nella storia della libertà*, in *CCCL anniversario dell'Università di Messina. Contributo storico. Regia Accademia Peloritana*, Messina, 1900, pp. 337-338.

<sup>38</sup> Cfr. V. Piazza Martini, *Per la storia dell'Università di Palermo*, Palermo, 1924, p. 60; V. Calabrò, *Istituzioni universitarie e insegnamento del diritto in Sicilia (1767-1885)*, Milano, 2002, p. 107.

<sup>39</sup> Nel 1852, Ferdinando II accoglieva la richiesta, per la reintegrazione in servizio, presentata dal prof. Catalano. Nel 1860, riusciva ad ottenerla anche Marchese, mediante un decreto di Garibaldi. Non sarebbero riusciti, invece, a ottenere la reintegrazione in servizio Cordaro Clarenza e il canonico Geremia; sul punto si veda Libertini, *L'Università di Catania*, p. 287.

<sup>40</sup> Cfr. Piazza Martini, *Per la storia dell'Università*, pp. 62-64.

<sup>41</sup> Cfr. O. Cancila, *I docenti dell'Università di Palermo (1820-1880)*, Palermo, 2006.

<sup>42</sup> Cfr. Chinigò, *Maestri e studenti*, pp. 295-342. Per un'analisi del ruolo dell'Università di Messina nell'Ottocento, si veda D. Novarese, *Da Accademia ad università. La rifondazione ottocentesca dell'Ateneo messinese*, in *Le Università minori in Italia nel XIX secolo*, Sassari, 1993, pp. 59-79.

<sup>43</sup> Cfr. Frasca, *Università, potere e rivoluzione*, p. 188.

<sup>44</sup> Cfr. Cancila, *I docenti dell'Università di Palermo, ad indicem*; Emerico Amari era stato eletto, il 15 marzo del 1848, nel collegio di Mazzarino (Caltanissetta). Cfr. G. Mulè Bertolo, *La Rivoluzione del 1848*, Caltanissetta, 1898, p. 241 e p. 324.

<sup>45</sup> Cfr. Cancila, *I docenti dell'Università di Palermo, ad indicem*.

gio nazionale di Genova, successivamente divenne professore titolare di Matematica nel Liceo di Genova),<sup>46</sup> Stanislao Cannizzaro (professore di Chimica, nel 1855, presso l'Università di Genova e di Chimica filosofica nel 1861 presso l'ateneo palermitano), Vito D'Ondes Reggio (professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Genova), Giuseppe Natoli (professore di Codice civile e procedura dell'Università di Messina),<sup>47</sup> Francesco Marletta (professore di Diritto romano dell'Università di Catania).<sup>48</sup>

Il contributo dei professori ai lavori parlamentari sarebbe stato costante e puntuale. Per citare qualche esempio, Giovanni Bruno aveva partecipato ai lavori di molte commissioni, formulando alcuni progetti di legge. Di notevole importanza la commissione (riunitasi il 27 marzo 1848), che si era occupata del progetto di decreto sul potere esecutivo. La commissione, di cui fra gli altri facevano parte i professori Emerico Amari, Giuseppe Natoli, Federico Napoli, Gregorio Ugdulena, avrebbe deciso di affidare provvisoriamente il potere esecutivo a un presidente e a sei ministri da lui stesso scelti.<sup>49</sup> Una importante decisione della commissione sarebbe stata quella di non attribuire al presidente alcune prerogative che la Costituzione del 1812 aveva previsto per il re, come la facoltà di sanzionare i decreti del Parlamento, o sciogliere, aggiornare o prorogare il Parlamento, né di intimare la guerra, o concludere la pace.

Un altro contributo importante ai lavori parlamentari lo avrebbe dato Vito D'Ondes Reggio. Egli avrebbe fatto parte della prima commissione che elaborò lo Statuto del Regno di Sicilia, sostenendo l'idea della sovranità popolare e di un ampio suffragio.<sup>50</sup> Nel mese di agosto del 1848, D'Ondes Reggio diveniva ministro dell'Interno nel primo gabinetto Torrearesa ed otteneva il portafoglio dell'istruzione e quello dei lavori pubblici nel secondo ministero Torrearesa (novembre 1848-8 febbraio 1849).

Con la restaurazione, alcuni professori sarebbero stati costretti a riparare in esilio: così Emerico Amari, che a Genova otteneva dal governo piemontese l'insegnamento di diritto costituzionale presso la locale Università,<sup>51</sup> Francesco Ferrara, che a Torino riceveva la nomina di professore di economia politica,<sup>52</sup> Federico Napoli, che a Genova otteneva la cattedra di professore effettivo di Matematiche speciali nel Collegio Nazionale, Giuseppe Natoli, che a Torino avrebbe collaborato alla *Società Nazionale* con Giuseppe La Farina.<sup>53</sup> Altri, come Giovanni Bruno, probabilmente per la sua azione moderatrice (soprattutto quando, caduto il governo di Mariano Stabile il 13 agosto del 1848, si iniziava a parlare di Repubblica), non pativa l'allontanamento dall'isola. Egli avrebbe

<sup>46</sup> Cfr. Cancila, *I docenti dell'Università di Palermo*, p. 79.

<sup>47</sup> Cfr. Chinigò, *Maestri e studenti*, pp. 324.

<sup>48</sup> Il professore Francesco Marletta era stato presidente del Comitato rivoluzionario catanese. Cfr. *Storia dell'Università di Catania*, p. 287.

<sup>49</sup> Cfr. La Farina, *Istoria documentata della rivoluzione*, p. 159. La commissione nominava presidente Ruggero Settimo e il suo ministero risultava così composto: Mariano Stabile, ministro degli affari stranieri e del commercio, il barone Riso, ministro interino di guerra e marina, il marchese di Torrearesa, ministro delle finanze, l'avvocato Pasquale Calvi, ministro dell'interno e della pubblica sicurezza, il principe di Butera, ministro dell'istruzione pubblica e dei lavori pubblici, avvocato Gaetano Pisano, ministro della giustizia e culto.

<sup>50</sup> Su Vito D'Ondes Reggio si veda A. Sindoni, *Vito D'Ondes Reggio. Lo Stato liberale, la Chiesa, il Mezzogiorno*, Roma, 1990; F. Malgeri, *D'Ondes Reggio Vito*, in *DBI*, vol. 41, Roma, 1992, pp. 85-90.

<sup>51</sup> Cfr. A. Aquarone, *Amari Emerico*, in *DBI*, vol. 2, Roma, 1960, pp. 634-636.

<sup>52</sup> Cfr. R. Faucci, *Ferrara Francesco*, in *DBI*, vol. 46, Roma, 1996, pp. 474-484.

<sup>53</sup> Cfr. P. Preitano, *Biografie cittadine* (ristampa anastatica a cura e con introduzione di M. D'Angelo e L. Chiara), Messina, 1994, p. 327.

continuato ad insegnare all'Università di Palermo i principi della libertà economica, e non avrebbe sospeso le sue lezioni neppure durante la rivoluzione.<sup>54</sup>

Questi docenti facevano parte di una *élite* di intellettuali e non costituivano una e vera propria «formazione militante in senso politico».<sup>55</sup> Fra loro si distingueva un gruppo di giuristi ed economisti, come Francesco Ferrara, Vito D'Ondes Reggio, i fratelli Emerico e Michele Amari, Francesco Paolo Perez, che nel contesto risorgimentale erano stati protagonisti tanto nel panorama culturale che in quello politico. La loro formazione, dal punto di vista intellettuale, era avvenuta attorno al «Giornale di Statistica» e all'Istituto d'Incoraggiamento di Palermo, completandosi nel periodo dell'esilio piemontese. Undici anni dopo, alcuni fra loro sarebbero stati eletti alla Camera dei Deputati nel Parlamento del Regno d'Italia del 1861, come Americo Amari, Francesco Ferrara, Vito D'Ondes, e avrebbero continuato il loro impegno politico anche all'interno del nuovo quadro istituzionale.<sup>56</sup>

## 5. I nobili

A proposito del termine 'nobile' nella realtà politico-istituzionale del 1848, Marco Meriggi, riferendosi a contesti diversi da quello siciliano, ha sottolineato come dal 1816 in poi, e pur fra numerose eccezioni, «nobile non significava più, in linea di massima, soggetto detentore di una giurisdizione feudale, né depositario di una immunità, né persona legittimata a godere di un foro speciale, diverso da quello del suddito comune». Sotto questo profilo, dunque, la nobiltà non si identificava più con l'esercizio di una capacità giurisdizionale alternativa o complementare a quella statale, ma soprattutto con una carica onorifica.<sup>57</sup>

Queste considerazioni, che riguardano gli Stati preunitari della penisola italiana, trovano un'utile applicazione anche alla Sicilia, che non aveva conosciuto, a differenza degli altri Stati della Penisola, l'esperienza napoleonica. La Costituzione del 1812, infatti, aveva abolito non solo la feudalità ma anche le antiche giurisdizioni feudali. Con la restaurazione borbonica del 1819, poi, un decreto regio avrebbe abrogato parte degli ordinamenti feudali preesistenti, riordinando il territorio con l'istituzione di nuove circoscrizioni (valli) rette da intendenti. Nella rinnovata amministrazione borbonica, la maggior parte dei nobili avrebbe rivestito importanti incarichi amministrativi, ma alcuni di essi, dopo il fallimento della rivoluzione del '48, si sarebbero ritirati a vita privata, altri avrebbero preferito la via dell'esilio. Fra i primi si può ricordare il barone Nicolò Turrisi Colonna, che nel 1846 rivestiva la carica di 'decurione' di Palermo e nel 1848 sarebbe stato eletto alla Camera dei Deputati.<sup>58</sup> Dopo la restaurazione borbonica, si dedi-

<sup>54</sup> Così F. Brancato, *Bruno Giovanni*, in *DBI*, vol. 14, Roma, 1972, pp. 666-668. Si veda, pure, E. D'Alessandro, *Francesco Maggiore Perri e la pubblicistica regionalista del suo tempo*, in S.M. Ganci e R. Guccione Scaglione (a cura di), *La Sicilia e l'Unità d'Italia* (Atti del Convegno Internazionale di Studi Storici sul Risorgimento italiano, Palermo 15-20 aprile 1961), Milano, 1962, p. 595.

<sup>55</sup> M. Ganci, *L'Italia antimoderata*, Palermo, 1996, p. 215.

<sup>56</sup> Sul punto mi permetto a rinviare a E. Pelleriti, *Fra due Parlamenti*.

<sup>57</sup> M. Meriggi, *Gli Stati italiani prima dell'Unità: una storia istituzionale*, Bologna, 2002, pp. 124 ss.

<sup>58</sup> Su Nicolò Turrisi Colonna si veda il *Dizionario dei siciliani illustri*, pp. 453-454.

cava agli studi di agronomia e di economia rurale, pubblicando diversi saggi sul drenaggio delle acque a scopo di bonifica e sulla pastorizia. In occasione delle elezioni del Parlamento nazionale del 1861, Turrisi Colonna presentava la propria candidatura sia nel collegio di Cefalù sia di Palermo, ma, risultando eletto in entrambi, optava per quest'ultimo. Dimessosi dalla carica di deputato il 1° dicembre del 1862, veniva nominato senatore nel 1865, in modo non dissimile da altri deputati del tempo, come Ercole Lanza di Trabia, discendente dai principi di Trabia, il marchese Vincenzo Fardella di Torrearesa, i baroni Vincenzo Errante, Casimiro Pisani, e Corrado Arezzo De Spuches, baronello di Donnafugata.

Fra coloro invece che avrebbero lasciato l'isola, dopo l'esperienza rivoluzionaria, si segnala il conte Michele Amari.<sup>59</sup> Il nobile palermitano aveva ricoperto nel 1836 la carica di decurione di Palermo, nonché nel 1848 quella di intendente a Messina. Durante il periodo costituzionale veniva eletto deputato del comune di Campobello di Licata al Parlamento siciliano. L'anno dopo succedeva a Filippo Cordova nella carica di ministro delle Finanze. Spentasi la rivoluzione, riparava a Genova, dove, nel 1860 costituiva, con Vincenzo Errante e Pietro Marano, un comitato siciliano per sostenere il movimento insurrezionale in Sicilia. Sempre nello stesso anno, riusciva ad ottenere la fiducia di Cavour tanto da essere nominato incaricato d'affari del governo provvisorio di Sicilia. Si dimetteva però dall'incarico dopo le dimissioni del prodittatore Depretis, con cui aveva condiviso l'idea di una rapida annessione dell'isola al Regno di Sardegna, pur tenendo ferma l'opzione autonomistica. Nel 1861 sarebbe stato nominato senatore del Regno, ricoprendo, fra l'altro, prestigiosi incarichi amministrativi, come la carica di prefetto e consigliere della Corte dei conti.

La maggior parte di loro aveva conseguito la laurea in Legge o in Lettere. Essi erano soci delle più prestigiose accademie e circoli letterari del tempo, come l'Accademia delle scienze e delle arti. Fra i nobili laureati in legge si possono ricordare il palermitano Franco Maccagnone principe di Granatelli e Federico Lancia Grassellini, duca di Castel di Brolo. Il principe di Granatelli aveva studiato presso il collegio dei Gesuiti di Palermo ed era divenuto presto un personaggio di rilievo nella vita politica e culturale palermitana. Contribuiva nel 1831 alla fondazione di un Istituto di incoraggiamento, nel 1832 alla riforma della Accademia di scienze e lettere e alla creazione della rivista «Effemeridi scientifiche e letterarie per la Sicilia». Nel 1848 si trovava esule in Irlanda, quando gli giungeva l'eco dell'insurrezione in Sicilia. Dal punto di vista politico fu un convinto assertore dell'autonomia da Napoli e fino all'ultimo credette nel sostegno inglese per una monarchia costituzionale in Sicilia. Deluso per il mancato intervento, nel giugno del 1849, avrebbe dato alle stampe un memoriale, *Sicily and England. A sketch of events in Sicily in 1812 & 1848, illustrated by vouchers and State papers*, in cui accusava l'Inghilterra di aver abbandonato, come nel 1815, la causa siciliana.<sup>60</sup> Nel 1848 veniva eletto al Parlamento nel collegio di Mazara, lavorando principalmente nella commissione per l'organizzazione della Guardia nazionale. Nel

<sup>59</sup> Cfr. S.F. Romano, *Amari Michele*, in *DBI*, vol. 2, Roma, 1960, pp. 636-637.

<sup>60</sup> Su Franco Maccagnone principe Granatelli, cfr. F.M. Lo Faro, *Granatelli, Franco Maccagnone principe di*, in *DBI*, vol. 58, Roma, 1960, pp. 635-637.

1849, durante l'esilio, si esprimeva a favore di una Repubblica aristocratica sotto il Protettorato inglese.<sup>61</sup>

Lancia Grassellini, che aveva compiuto i suoi studi presso il Collegio dei nobili dei Gesuiti di Palermo, venne eletto nel Parlamento del '48. Fu socio dell'Accademia di Scienze Lettere ed Arti, all'interno della quale pubblicò numerosi scritti sui temi più vari.

Fra i laureati in Lettere si può ricordare Giuseppe De Spuches, Principe di Galati. Egli aveva studiato Lettere a Lucca presso i maestri Lucchesini e Fornaciari. Finissimo esperto filologo e amante della classicità greca e latina, a soli diciotto anni aveva già pubblicato il suo primo saggio. Aveva, peraltro, partecipato attivamente alla vita pubblica palermitana ricoprendo la carica di pretore, di presidente dell'Accademia di Scienze, Lettere e Arti, e di presidente della Commissione per le antichità della Sicilia. Oltre ad essere deputato nel 1848, sarebbe stato eletto poi nel Parlamento del Regno d'Italia nella X legislatura.

Oltre a trarre prestigio dal casato, parte della nobiltà siciliana di metà Ottocento godeva anche della prerogativa degli impieghi nella pubblica amministrazione.<sup>62</sup> A questo proposito si possono ricordare Vincenzo Fardella marchese di Torrearsa e il barone Vincenzo Errante. Il marchese di Torrearsa discendeva da una famiglia dell'antica nobiltà siciliana. Consapevole della necessità di giungere, come lui stesso affermava, «all'esercizio dell'autorità»,<sup>63</sup> non tanto per privilegio ma attraverso gli studi e le professioni, avrebbe ricoperto per il governo borbonico numerosi incarichi di rilievo, come quello di decurione di Palermo nel 1846, di membro del Consiglio di amministrazione dei dazi indiretti dell'isola. Nel Parlamento del 1848 sarebbe stato presidente della Camera dei comuni e, nel primo Parlamento nazionale del 1861, pur eletto contemporaneamente nel Collegio di Palermo III e in quello di Trapani, sarebbe stato poi sorteggiato per quest'ultimo. In quegli anni avrebbe maturato un'ulteriore conversione dalla carriera politica a quella amministrativa; infatti, nel mese di marzo avrebbe lasciato la carica di deputato per la nomina a prefetto. Coerentemente con il centralismo del nuovo Stato nazionale, che affidava ai prefetti l'indispensabile funzione di interpretare nelle periferie la politica governativa, numerosi esponenti della classe dirigente siciliana approdati all'unificazione furono nominati alla carica di prefetto. Oltre al marchese di Torrearsa, prefetto a Firenze dal 1861 al 1864, divennero prefetti altri parlamentari, come Giuseppe Natoli, prefetto a Brescia e poi a Siena, e il conte Michele Amari, che ricoprì la carica a Modena, a Como e a Livorno.<sup>64</sup>

Come è noto, il progetto per una Sicilia indipendente e una nuova costituzione, da raggiungere attraverso la rivoluzione e l'opera parlamentare, sarebbe fallito definitivamente con la rinuncia di Alberto Amedeo I duca di Genova a sovrano di Sicilia.

<sup>61</sup> Cfr. sul punto E. Librino, *Una lettera del ministro di Ferdinando II a Parigi sulla emigrazione siciliana*, in *La Sicilia nel Risorgimento italiano*, Palermo, 1933, p. 29.

<sup>62</sup> Sul punto Meriggi, *Società, istituzioni*, p. 147. Cfr. sul punto G. Barone, *Dai nobili ai notabili. Note sul sistema politico in Sicilia in età contemporanea*, in *Élites e potere in Sicilia*, p. 167.

<sup>63</sup> De Stefano, *I Fardella di Torre Arsa*, p. 6.

<sup>64</sup> Si veda E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella Storia dell'Italia unita*, Roma, 1979, p. 109; cfr., pure, G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, 2009, pp. 86 ss.

Il breve percorso fin qui presentato, attraverso alcuni aspetti delle biografie e delle opere dei protagonisti, mostra come la rivoluzione del '48, che si era combattuta per le strade, fra le barricate, aveva potuto contare su un gruppo dirigente originato da provenienze cetuali e appartenenze professionali differenti, ma che ora si ritrovava unito nel condividere gli stessi ideali rivoluzionari coltivati a lungo e attraverso un dibattito vivacissimo nelle università, nelle scuole private nei cenacoli culturali. Delle utopie e delle passioni politiche di quel tempo è rimasta una testimonianza preziosa di memorie scritte da taluni protagonisti.<sup>65</sup>

Durante gli anni della restaurazione borbonica, quei siciliani, e soprattutto coloro che furono costretti all'esilio, avrebbero continuato a immaginare l'indipendenza dell'isola anche in un futuro orizzonte politico scandito dall'unione con il Regno d'Italia. Il contributo degli eletti siciliani al Parlamento del '61 fu cospicuo: quarantotto di essi furono eletti alla Camera dei deputati, fra loro ben ventiquattro erano stati già rappresentanti del popolo nel Parlamento del '48.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Si vedano La Farina, *Istoria documentata*; P. Calvi, *Memorie storiche e critiche della rivoluzione siciliana del 1848*, Londra, 1861; C. Gemelli, *Storia della siciliana rivoluzione del 1848-49*, Bologna, 1867.

<sup>66</sup> Sugli eletti siciliani in entrambi i Parlamenti, mi permetto di rinviare a Pelleriti, *Fra due Parlamenti*.



## **Province e programmazione economica Autonomia, regionalismo e accentramento a cavallo degli anni Sessanta**

Alessandro Polsi, Università di Pisa

Nel 1991 con un volume dall'efficace titolo *L'incudine e il martello*<sup>1</sup> Ettore Rotelli affrontava il tema della promessa e appena avviata riforma delle autonomie locali, sempre più strette fra l'incudine di richieste sociali crescenti e il martello di un ordinamento statale e regionale che perpetuava i vizi di un centralismo che finiva per mortificare le richieste di autonomia delle amministrazioni. Questo nodo problematico della storia politica e amministrativa del nostro Paese ha portato a numerosi momenti di tensione nei rapporti fra stato e enti locali. Qui di seguito si esaminerà un poco noto episodio a cavallo degli anni Sessanta, che ebbe in verità un oggetto rilevante, come la titolarità di competenze in materia di programmazione economica fra stato e amministrazioni territoriali nei mesi in cui si preparava la svolta del centro-sinistra.

Risale all'età giolittiana, in coincidenza con la nascita del movimento associativo delle province nel 1908, la richiesta al Parlamento di un incremento delle funzioni e delle capacità finanziarie dell'ente. Una aspirazione che nasceva in un momento di vivace sviluppo economico dell'Italia centro settentrionale, uno sviluppo che generava richiesta di servizi e richiesta politica di autonomia, che le amministrazioni più dinamiche facevano proprie.

Dopo la lunga parentesi del fascismo e degli anni Quaranta, la costituzione delle prime amministrazioni provinciali elettive a seguito delle elezioni della primavera del 1951 aveva dato voce ad un nuovo ceto di amministratori, chiamati a confrontarsi con i problemi dell'area vasta. Fino a quel momento la limitata possibilità di iniziativa politica delle deputazioni provinciali ricostituite nel 1946 su designazione dei prefetti, si era tradotta nella rifondazione dell'Unione delle province italiane (Upi) e successivamente nella proposta di collegare le province su base regionale, dando vita alle cosiddette Unioni regionali delle province, per spingere il Parlamento a implementare l'ordinamento regionale previsto dalla carta costituzionale.

La forte contrapposizione politica dei primi anni Cinquanta finiva in realtà per rendere problematiche le ipotesi di collaborazione fra province, sia nell'Upi, costretta a faticose mediazioni al proprio interno, che sul piano delle unioni regionali, le quali ben poca vitalità dimostravano, soprattutto quando amministrazioni di diverso segno politico avrebbero dovuto collaborare e coesistere entro l'unione regionale. Così limitata era la capacità di collegamento fra le province che con una singolarissima continuità la rivista ufficiale dell'Upi, la «Rivista delle Province», continuò ad essere diretta fino a tut-

---

<sup>1</sup> E. Rotelli, *L'incudine e il martello. Comuni e province fra cittadini e apparati*, Bologna, 1991.

to il 1957 da Pietro Gilardoni, figlio del fondatore della rivista e segretario dell'Unione, che non si limitava solo a scrivere articoli, ma cercava di dare una linea politica all'associazione e in più occasioni rappresentò l'Upi in convegni pubblici.<sup>2</sup>

Le comuni aspirazioni delle amministrazioni provinciali ad una maggiore autonomia erano state frustrate dall'esito fallimentare della c.d. Legge Lucifredi, che avrebbe dovuto avviare una robusta delega di funzioni statali verso gli enti locali, e invece ben poco mutò dell'ordinamento stabilito dal T.U. del 1934 e soprattutto non allargò le scarse competenze dell'ente provincia.<sup>3</sup> Ma ben presto nel corso del decennio i rapidi e radicali cambiamenti economici e sociali in atto finirono per spingere le province a cimentarsi con un certo ardimento in campi amministrativi nuovi, cercando di affrontare una domanda di interventi e un bisogno di conoscenze che la struttura amministrativa dello stato non sembrava in grado di raccogliere.

Lo spopolamento delle montagne e l'abbandono delle campagne, in particolare in quei territori in cui il patto mezzadrile era ancora diffuso, furono fenomeni tumultuosi che colsero quasi di sorpresa amministratori e politici. Così la crescente spinta industriale, che raggiunse il suo massimo sviluppo nella seconda metà del decennio, pose urgenti problemi di pianificazione urbanistica e del territorio e soprattutto, assieme ai fenomeni che interessavano le campagne, fece crescere richieste di interventi pubblici per studiare e governare i fenomeni sociali in atto. Una particolarità da non trascurare è che i fenomeni sopra descritti trovarono le loro maggiori manifestazioni in quattro regioni: Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna e Toscana, dove tradizionalmente le amministrazioni provinciali già in età liberale e nel primo dopoguerra avevano espresso amministrazioni molto attive. La maggioranza delle amministrazioni provinciali apparteneva alla sinistra in Emilia e Toscana, democristiane erano le giunte che reggevano le province piemontesi, a iniziare da Torino, e democristiani quasi tutti i presidenti delle province lombarde.

Le province socialmente e politicamente più vivaci colsero ben presto le opportunità offerte dal riformismo di Amintore Fanfani, che nel 1952 diede il nome alla legge 25 luglio 1952 n. 991, che impostò una politica settoriale per la montagna.

Nel 1953 la provincia di Bologna organizzava un convegno sullo sviluppo economico e sociale della montagna bolognese, che inaugurava una prima riflessione delle istituzioni locali sul problema del rapido abbandono delle montagne, fenomeno che, all'interno del più generale abbandono delle campagne, assumeva rilevanza particolare.

L'assemblea emiliana precedeva di pochi mesi il I congresso nazionale dei comuni ed enti montani, che ebbe luogo a Roma dal 23 al 25 maggio del 1954. In quell'occasione gli amministratori provinciali espressero apprezzamento per la legge, che dopo la parentesi fascista riconosceva la necessità di interventi per la montagna, ma sottolinearono la farraginosità di un meccanismo attuativo che faceva perno sugli ispettorati del Ministero di agricoltura, in molti casi uffici esistenti solo sulla carta, o con organici ridottissimi. Mentre chiedevano il potenziamento degli uffici periferici del ministero, le

---

<sup>2</sup> Per una storia dell'Upi si veda O. Gaspari, *L'Italia delle Province. Breve storia dell'Unione delle Province d'Italia dal 1908 ai nostri giorni*, Roma, 2004.

<sup>3</sup> L. 11 marzo 1953 n. 150. Sui tentativi di riforma amministrativa dei primi anni Cinquanta si veda G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, pp. 437-452.

province auspicavano anche una semplificazione burocratica che permettesse di decentrare maggiormente la gestione degli interventi e le stesse decisioni, con un coinvolgimento maggiore degli enti territoriali.<sup>4</sup>

Nell'estate del 1954 anche le province della futura regione Abruzzo e Molise organizzarono un convegno per la montagna, convocato all'Aquila il 10 e 11 luglio, e in cui Pietro Gilardoni, direttore della Rivista delle Province, intervenne per riportare le conclusioni del convegno romano.

L'attivismo delle province nascondeva un secondo obiettivo. Dal 1946 l'Unione delle Province sosteneva la nascita dell'ordinamento regionale, ma sottolineava i rischi, largamente condivisi, che l'ordinamento regionale potesse portare ad una nuova forma di accentramento. Non bastava a rassicurare la previsione della Costituzione che le future regioni si sarebbero dovute servire di comuni e province per esercitare le proprie funzioni (art. 118 «La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici»), concepita per evitare un eccesso di sviluppo burocratico nel nuovo livello di governo, dal momento che il carattere limitato e per certi aspetti residuale delle competenze provinciali poteva risolversi in una subordinazione di fatto alla regione, in quanto titolare di competenze delegate dallo stato ed esercitate attraverso le province e i comuni.<sup>5</sup> Quindi, nel campo dell'agricoltura e della montagna, l'attivismo provinciale mirava anche a creare una esperienza pratica che servisse a riportare la futura regione negli auspicati e invocati binari di ente programmatore e ispiratore della politica degli enti minori.

Su questo sfondo si pose il problema della programmazione economica. In assenza della circoscrizione regionale, che appariva a molti come la dimensione migliore per affrontare i nuovi problemi sociali ed economici posti dal tumultuoso sviluppo industriale, furono alcune amministrazioni provinciali ad avviare, nella seconda metà degli anni Cinquanta, la discussione sulla programmazione attraverso la creazione di centri studi 'regionali' in grado di studiare i fenomeni in atto e suggerire interventi alle amministrazioni. Esistevano già autorevoli centri studi autonomi in Italia, come la Svimez, uno dei principali centri di studio in materia economica, e ne sarebbero presto sorti altri, come l'Isap alla fine del 1959, rapidamente assunto ad autorevole centro di ricerca e riflessione sui temi della riforma amministrativa. Ma è nel 1956 che vide la luce una nuova esperienza di centri di studio locali, finalizzati all'intervento in campo economico e sociale degli enti territoriali. Va ricordata per prima l'Associazione per lo sviluppo economico dell'Umbria, costituita a Perugia su iniziativa di provincia, camera di commercio e maggiori comuni, anche se la vera svolta fu rappresentata dalla fondazione a Torino del centro studi Ires (Istituto di ricerche economico sociali).

Le sue origini vanno ricercate nella istituzione, ad opera della provincia di Torino, di un innovativo "Assessorato al coordinamento di iniziative per lo sviluppo economico-sociale", voluto dal presidente della provincia e affidato ad Aldo Valente. Dal 1951

---

<sup>4</sup> *Le Province, i Comuni e il problema della Montagna*, «Rivista delle Province», 4 (1954).

<sup>5</sup> *La Commissione di studio per le autonomie regionali*, «Rivista delle Province», 11 (1958). La Commissione era stata istituita dal governo Fanfani per studiare le forme di attuazione delle regioni ordinarie. Ne faceva parte anche l'avv. Giovanni Maggio, presidente della provincia di Genova e presidente dell'Upi, le cui argomentazioni sono riportate sulla Rivista.

presidente della provincia era Giuseppe Grosso, democristiano, docente di diritto romano all'Università di Torino.<sup>6</sup> Grosso aveva portato alla provincia non solo la propria esperienza di docente di fama, e i contatti con l'Università, ma aveva iniettato nella gestione dell'ente uno spirito progettuale che lo portava a superare gli angusti limiti amministrativi previsti dalla legge. D'altronde i crescenti problemi di gestione del territorio posti dalla tumultuosa industrializzazione dell'area chiedevano risposte pronte. Grosso riuscì quindi a realizzare un fruttuoso incontro fra provincia e ricercatori dell'Università, prima commissionando una serie di studi attraverso il nuovo assessorado ad un team di studiosi coordinato da Siro Lombardini, poi decidendo di creare un autonomo istituto di ricerca, finanziato dalla provincia. Il 26 luglio 1957 il consiglio provinciale all'unanimità deliberò la fondazione dell'Ires, di cui Grosso assunse la presidenza e Lombardini la direzione. All'istituto aderirono il comune, la Camera di Commercio, la Cassa di risparmio e industrie private, fra cui la Fiat e l'Olivetti.<sup>7</sup>

L'esempio dell'Ires, la qualità delle indagini prodotte e l'avvicinarsi della stagione della programmazione, nonché l'attività di promozione condotta da Lombardini stimolarono e servirono da modello per la creazione in pochi anni di numerosi istituti di ricerca in Lombardia, Emilia, Toscana, Liguria, Veneto e Marche.

Nel 1960 vedeva la luce a Milano l'Ilse (Istituto lombardo di studi economico e sociali), in questo caso sorto per iniziativa del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale,<sup>8</sup> con adesione di comune, amministrazione provinciale e Camera di commercio, e l'Istituto regionale per lo sviluppo economico e sociale del Veneto per iniziativa di tutte e sette le amministrazioni. Nello stesso anno l'Associazione per lo sviluppo economico dell'Umbria si trasformava nel Centro regionale per il piano di sviluppo economico dell'Umbria a cui collaborò lo stesso Lombardini.<sup>9</sup> Seguiva nel 1962, quando ormai il tema della programmazione era decollato, lo Ieres in Emilia Romagna, su iniziativa dell'unione regionale delle province dell'Emilia Romagna, l'Ilres in Liguria, la Commissione delle Marche e l'Itres in Toscana, in quest'ultimo caso per iniziativa di docenti dell'Università di Firenze.<sup>10</sup> Furono costituiti, ma rimasero a dimensione embrionale, istituti di ricerca promossi dalle province in Veneto, Marche e altrove.

La nascita di questi istituti si legava alla decisione presa da molte province di creare i primi assessorati all'agricoltura, forzando i limiti della legge comunale e provincia-

<sup>6</sup> Su Grosso si veda G.S. Pene Vidari, *Giuseppe Grosso presidente dal 1951 al 1964*, in W. Crivellin (a cura di), *La Provincia di Torino (1859-2009)*, Milano, 2009, pp. 203-216.

<sup>7</sup> M. Rey, *Le iniziative per lo sviluppo*, in Crivellin (a cura di), *La Provincia*, pp. 167-172 e Ires, 1958-2008. *Cinquant'anni di ricerche Ires sul Piemonte*, Torino, 2009 (testo in pdf scaricabile dal sito <[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)>).

<sup>8</sup> Organizzazione non governativa fondata a Milano nel 1948 per iniziativa di Adolfo Beria di Argentine.

<sup>9</sup> Sulle vicende della programmazione economica in Umbria si veda *Cinquant'anni di ricerche per la programmazione economica, sociale e territoriale in Umbria. Repertorio delle ricerche e indici dei periodici*, «Aur&S Quaderni», 1 (2007). E. Mantovani, *L'Umbria e la programmazione regionale (Un'ipotesi interpretativa per gli storici)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. L'Umbria*, Torino, 1989.

<sup>10</sup> Alcuni di questi istituti ebbero vita effimera, altri, fin dagli esordi caratterizzati da una collaborazione con le Università, segnatamente l'Ires, l'Ilse, poi trasformato nel 1974 nell'Irer, e l'Itres toscano, poi rifondato nel 1968 nell'Irpet, hanno continuato la loro missione di enti di ricerca in un rapporto di servizio con i governi locali e le regioni. Sugli uffici studi si veda A. L'Abate, *Attività dei centri di ricerca per la programmazione regionale*, «La Regione», n.s., X, n. 1, gennaio-febbraio 1963, pp. 94-102.

le in vigore, e creando nei fatti e nella prassi amministrativa un accumulo di competenze locali di notevole valore.

L'11 e 12 marzo 1961 si riunirono per la prima volta a Roma gli assessori provinciali all'agricoltura. L'assemblea, oltre al rituale appello alla rapida approvazione della legge per l'elezione dei consigli regionali, chiese la presenza delle province in tutte le amministrazioni periferiche incaricate di definire e implementare la politica agricola e diede mandato all'Upi di invitare tutte le province mancanti a dotarsi di assessorati all'agricoltura. Vi era un elemento di ambivalenza nella iniziativa delle province, dal momento che i nuovi assessorati servivano a dare risposta alla domanda di governo che proveniva dal territorio, ma potevano anche condizionare, come ricordato, la collocazione delle province nel futuro ordinamento regionale. Aveva ripreso vigore il dibattito politico sulla organizzazione delle regioni, la cui istituzione all'inizio degli anni Sessanta sembrava imminente. Era opinione comune che le future regioni dovessero essere costituite come organismi amministrativi leggeri, dotati principalmente di poteri di coordinamento e indirizzo degli enti minori, ma in realtà quasi tutti paventavano che, vista la cultura amministrativa imperante, proprio la previsione costituzionale del rapporto di servizio fra enti minori e regioni potesse dar vita ad un nuovo centralismo regionale. L'attivismo delle province assumeva un aspetto al contempo propositivo e difensivo, con l'obiettivo di occupare e presidiare campi di intervento amministrativo.<sup>11</sup>

L'azione delle province non si arrestava qui. L'urgenza di affrontare i cambiamenti economici in atto portò le amministrazioni più dinamiche a mettersi direttamente in concorrenza con le Camere di Commercio, l'ente che tradizionalmente costituiva l'interfaccia consultivo sul piano locale dei ministeri economici. Le Camere avevano però perso rilievo ed erano spesso l'espressione del padronato industriale ed agrario più reativo, che ad esempio si attardava ancora a difendere il patto mezzadrile. Né aveva giovato alla loro attività amministrativa la moltiplicazione dei ministeri economici che rendeva dispersivi, quando non contraddittori, gli impulsi e le richieste di pareri e informazioni che provenivano dal governo.

Da qui lo spazio per nuove strutture istituzionali che si facessero carico dei problemi economici sull'area vasta. L'Umbria, una regione che negli anni Cinquanta appariva in preda ad una grave crisi, fu il punto di partenza per aprire il nuovo tema della programmazione economica regionale. Dopo le prime iniziative di studio intraprese dalle locali Camere di Commercio come risposta al ridimensionamento delle acciaierie di Terni e ai cattivi raccolti del 1956 e '57, nel giugno 1959 le amministrazioni provinciali di Perugia e Terni organizzarono un ambizioso convegno dedicato al tema della programmazione economica regionale, cui parteciparono Siro Lombardini e Ugo La Malfa.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> M.S. Giannini, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, «Rivista delle Province», 5 (1959), pp. 260-267, esaminava i rapporti fra regione ed enti locali nelle regioni a statuto speciale, denunciando il nuovo accentramento regionale. Tratta in maniera chiarissima l'argomento A. Amorth, *Il problema della Regione e le funzioni dei comuni e delle province*, relazione letta al consiglio nazionale dell'Anci l'11 marzo 1961. Il testo integrale della relazione è riportato in «Rivista delle Province», 1961, pp. 226-238. A cura di Amorth segnaliamo il successivo e noto volume *Le Province*, in Isap, *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1968.

<sup>12</sup> Mantovani, *L'Umbria e la programmazione*, pp. 795-796; R. Covino, *Trasformazioni sociali ed economiche dell'Umbria ed evoluzione dei modelli analitici nell'ultimo cinquantennio*, in *Cinquant'anni di ricerche*,

Il convegno umbro rappresentò un momento di svolta, perché introdusse apertamente il tema della programmazione regionale, una scala dimensionale fino a quel momento poco considerata nel dibattito nazionale sulla programmazione economica. Per questa via le amministrazioni provinciali si trovarono sempre più in prima linea in una battaglia che era regionalistica, a favore della programmazione economica e, nell'immediato, tesa a forzare i limiti delle competenze dell'ente, proponendo una visione delle amministrazioni locali più aderente ai dettati della Costituzione e ben lontana dagli angusti limiti del T.U. del 1934.

Ma l'ambizione delle province più attive rischiava di finire stritolata nella lotta politica nazionale che si giocava in quei mesi sulla ipotesi dell'allargamento a sinistra della maggioranza di governo e sulla adozione della programmazione economica, e dell'istituto regionale. Forti erano gli oppositori, in primo luogo all'interno della Democrazia Cristiana, che non si facevano problema ad utilizzare tutti gli strumenti normativi e amministrativi in loro possesso per contrastare il progetto.

Nel caso degli auspicati piani di sviluppo regionali la contrapposizione investiva localmente le camere di commercio, che temevano la concorrenza delle province, ed esprimevano la visione di un padronato diffidente di ogni ingerenza politica e dell'idea stessa di programmazione.

Le avvisaglie dello scontro si ebbero già nel dicembre 1960, quando il prefetto di Torino, per rispondere alle iniziative del dinamico presidente Grosso e di alcuni comuni, aveva emanato una circolare in cui si richiamava gli enti locali al rispetto del testo della legge comunale e provinciale in materia di competenze, ricordando il divieto di deliberare su materie non comprese nella legge. La replica di Grosso era stata molto decisa e aveva suscitato un certo dibattito nella stampa specializzata, che in gran parte aveva sposato le posizioni del presidente della provincia, deciso fautore di un allargamento delle competenze dell'ente e della non procrastinabile urgenza di affrontare i gravi problemi che il processo di tumultuosa industrializzazione e di spopolamento delle campagne poneva.<sup>13</sup>

Poche settimane dopo, il lancio in via sperimentale dei primi tre piani regionali di sviluppo economico ad opera del ministro dell'Industria Colombo portò ad un nuovo confronto fra province e governo, secondo una linea di frattura che non passava per una volta lungo schieramenti partitici.

Nel gennaio 1961 il ministro Colombo, nel tentativo di venire incontro alle crescenti richieste di programmazione degli interventi pubblici nelle aree più depresse, aveva emanato un decreto che istituiva tre comitati sperimentali per la programmazione economica regionale insediati presso le Camere di commercio di Perugia, Bari e Potenza. I comitati erano composti da rappresentanti delle camere di commercio, dai presi-

---

p. 22; C. Carnieri, *Regionalismo senza regione considerazioni sull'Umbria negli anni cinquanta e sessanta*, Perugia, 1992.

<sup>13</sup> *Autonomia. Ancora sulla polemica fra il prefetto e il presidente della provincia di Torino*, «Rivista delle Province», 8-9 (1961), pp. 401-403. Si veda «L'amministrazione Italiana», settembre 1961, con un commento molto caustico contro la provincia. Riportava il testo integrale della circolare del prefetto e la replica di Grosso «Comuni d'Europa», 20 aprile 1961, pp. 9-10. Della linea di rigore adottata da Scelba nel 1960 e 61 ampie testimonianze sono riportate ne «Il Comune democratico» negli stessi mesi.

denti delle amministrazioni provinciali, dai presidenti di consorzi più rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni economiche locali.<sup>14</sup>

Una rappresentanza burocratica che ricordava più l'esperienza delle cessate corporazioni che un agile organismo di studio. Nella composizione dei comitati fra l'altro non era prevista la presenza di esperti. Nella fase sperimentale il caso umbro fu una felice eccezione, perché il comitato delegò il compito di studio al già citato Centro regionale per il piano di sviluppo economico dell'Umbria, organismo sostenuto dalle amministrazioni locali e dalle Camere di Commercio, che si affidò ad un gruppo di esperti coordinati da Siro Lombardini, e nel 1963 produsse una proposta di piano regionale per la programmazione,<sup>15</sup> mentre nulla fu prodotto dagli altri due comitati regionali.

I comitati erano stati nominati da Colombo, ministro dell'industria, ma era noto che dentro il governo alcuni ministri erano ben poco aperti alla programmazione e ai piani regionali, a iniziare da Scelba ministro degli interni, a Rumor ministro dell'agricoltura. Dinanzi al dualismo presente nel governo il presidente della provincia di Torino in un convegno organizzato nell'aprile del 1961, avente come oggetto i piani di sviluppo regionali, esprimeva tutte le sue perplessità sull'iniziativa di Colombo, giudicata carente nel coordinamento fra centro e periferia e soprattutto priva di coordinamento fra i Ministeri interessati: industria e lavori pubblici e agricoltura.<sup>16</sup> Grosso rilanciava l'idea di una programmazione regionale centrata sull'iniziativa delle amministrazioni locali e portava come esempio da seguire la provincia di Torino. La provincia, grazie all'Ires, già si era dotata dello strumento di studio con cui avviare la programmazione. In quel momento l'Ires si apprestava a diventare realmente un istituto regionale, avendo chiesto l'adesione delle altre province piemontesi e ottenuto già la risposta favorevole di Cuneo e Asti.

Il convegno dimostrava un respiro ed una apertura al mondo accademico e della ricerca che era quasi completamente estraneo alla impostazione ministeriale. Nella sua relazione il Presidente proponeva di creare dei comitati per la programmazione che riunissero le Unioni regionali delle province, le camere di commercio, il Provveditorato Opere pubbliche, e le altre amministrazioni interessate: superare cioè l'impostazione che aveva dato il ministro Colombo alla sperimentazione, dando agli enti locali il ruolo di istituzione motore del coordinamento.

Il dinamismo di Grosso intersecava le iniziative predisposte dall'Upi in quell'anno. Sfruttando la visibilità che le celebrazioni del centenario dell'unità d'Italia davano alle manifestazioni pubbliche, la XX assemblea generale dell'Upi si tenne a Torino il 7, 8 e

---

<sup>14</sup> *La Provincia di Torino nel quadro dello sviluppo regionale*, «Rivista delle Province», 4 (1961). Erano compresi il capo dell'ispettorato agrario compartimentale, i presidenti dei consorzi di zona e delle aree di sviluppo, dei consorzi di bonifica, degli enti di trasformazione fondiaria, il capo dell'ufficio regionale del lavoro, il capo del distretto minerario, i presidenti degli enti provinciali del turismo, più tre rappresentanti dei sindacati e tre delle organizzazioni economiche locali. La presenza del Presidente della provincia accoglieva una richiesta avanzata dal XIX Congresso dell'Upi tenuto a Milano nel 1959.

<sup>15</sup> S. Lombardini, *La programmazione. Idee. Esperienze, problemi*, Torino, 1967, p. 66. Centro regionale per il piano di sviluppo economico dell'Umbria (Crpseu), *Il Piano di Sviluppo Economico dell'Umbria*, Perugia, 1965. Il piano preparato nel 1963 e offerto alla discussione dei sindacati e delle associazioni di categoria fu ufficialmente trasmesso al governo nel gennaio 1964.

<sup>16</sup> *La Provincia di Torino nel quadro dello sviluppo regionale*, «Rivista delle Province», 4 (1961), pp. 159-165. Il convegno si tenne a Torino dall'8 al 10 aprile 1961.

9 luglio, sotto la presidenza Maggio. Il congresso si mosse fra bilancio di un secolo di vita degli enti locali e progetti di innovazione amministrativa, incoraggiati dalla speranza di una maggiore sensibilità del governo Fanfani verso le autonomie locali.

Grosso fu ancora una volta fra i protagonisti. Nel pronunciare il discorso celebrativo del centenario dell'unità al Teatro Carignano, il presidente della provincia di Torino si lanciò in una attenta disanima storica delle idee federaliste in Italia e dell'affermarsi del principio regionalista, passando per l'insuccesso del progetto Minghetti Farini, consumatosi proprio un secolo prima, ma i cui principi parevano al momento quanto mai attuali. La mozione conclusiva, votata all'unanimità, chiedeva al governo, in attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale, di «affidare alle Province stesse quella funzione di coordinamento che sarà propria dell'ente regione in materia di piani regionali di sviluppo economico».<sup>17</sup>

Pochi giorni dopo si tenne il Consiglio direttivo dell'Unione nazionale delle Camere di Commercio. Il clima era molto diverso e preoccupato. Il direttivo si chiuse con l'approvazione di una mozione in cui si riaffermava il monopolio che le Camere di commercio avevano sulla rappresentanza degli interessi economici locali e si criticava l'attivismo degli enti territoriali e in particolare l'istituzione degli assessorati all'agricoltura, paventando il rischio di sovrapposizioni amministrative e alla fine di uno spreco di denaro pubblico.<sup>18</sup>

La mozione servì da pretesto per tentare un intervento amministrativo sulle province, ispirato da Mariano Rumor, in quel momento ministro dell'agricoltura, e attuato da Scelba, come titolare degli interni e da sempre convinto assertore di una rigida delimitazione delle competenze degli enti locali. Il risultato fu la circolare 20 dicembre 1961 (n. 27/61-65.100.60.24) «Attribuzioni delle amministrazioni provinciali in materia economica»,<sup>19</sup> indirizzata ai prefetti e da questi trasmessa ai presidenti delle amministrazioni provinciali. La circolare riportava il voto dell'Unione nazionale delle Camere di commercio<sup>20</sup> e da lì partiva per ricordare che le competenze degli enti provinciali stabilite dalla legge non prevedevano interventi sul terreno dell'agricoltura e della programmazione economica. Si ricordava la molteplicità di soggetti coinvolti sul tema:

<sup>17</sup> *Le autonomie locali sullo sfondo del Centenario dell'Unità d'Italia*, «Rivista delle Province», 6 (1961), pp. 278-292. Grosso sottolineava la bontà dell'idea minghettiana di costituire le regioni come consorzi di province.

<sup>18</sup> Voto espresso dal Consiglio direttivo delle Camere di Commercio il 10 luglio 1961. Le Camere rivendicavano a sé il coordinamento e la rappresentanza degli interessi commerciali, industriali e agricoli della provincia, e paventavano il rischio di sovrapposizione di competenze. In particolare trovavano inopportuno che degli enti locali finissero per richiedere ad altre amministrazioni, anche statali, dati e informazioni, con dispendio di danaro pubblico. Il testo integrale della mozione è riprodotto in appendice alla circolare di cui alla nota successiva.

<sup>19</sup> Il testo in «L'Amministrazione Italiana», 1962, pp. 151-152, e «Rivista delle Province», 12 (dicembre 1961). La paternità della circolare viene attribuita a Rumor dal sindaco di Firenze Gabuggiani, come riporta «l'Unità» del 13 novembre 1963, ripresa nella rassegna stampa del n. 11-12, 1963, della «Rivista delle Province».

<sup>20</sup> Nel salvaguardare gelosamente le competenze delle Camere, il Ministero faceva riferimento all'art. 2 del r.d. 20 settembre 1934 n. 2011, «in virtù del quale gli Enti camerali rappresentano in modo unitario ed integrale gli interessi delle attività economiche delle rispettive province e ne assicurano e ne promuovono il coordinamento e lo sviluppo in armonia con gli interessi generali della Nazione»: si veda *Circolari Ministeriali*, «Rivista delle Province», 12 (dicembre 1961), p. 519. Il riferimento era in realtà scorretto, perché il r.d. disciplinava i Consigli provinciali dell'economia soppressi nel 1944 e l'articolo in questione così recitava: «I consigli provinciali dell'economia corporativa rappresentano, in modo unitario e integrale».

dalle Camere di commercio che «hanno istituzionalmente la rappresentanza degli interessi economici locali», agli uffici statali. Proprio la molteplicità di soggetti coinvolti rendeva inopportuno, agli occhi del Ministero, aumentare il numero delle parti in causa. Il Ministro non prendeva in considerazione, ovviamente, la diversa valenza amministrativa della proposta delle province, che chiedevano di agire su scala territoriale vasta, ma in maniera comprensiva, superando proprio la frammentazione – e l’assenza di comunicazione – fra gli altri attori amministrativi. La circolare faceva riferimento all’art. 128 della Costituzione, che statuiva «le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni», e invitava i Prefetti a indirizzare le proprie funzioni di controllo «su provvedimenti ed iniziative delle Amministrazioni provinciali, e degli Enti locali in genere, nel delicato settore economico e di ogni altro campo che non s’inquadri nella attività propria degli Enti predetti».

«[N]on deve sfuggire la considerazione dei limiti che la vigente legislazione pone all’attività del predetto Ente in materia; pur senza sottovalutare, infatti il valore della interpretazione evolutiva della legge, e, pur ammettendo, tra le finalità generali della Provincia, la cura del benessere sociale ed economico [...] non si può consentire la violazione delle norme regolatrici di competenze che – nel caso in esame – sono varie e complesse e trascendono, comunque, i compiti degli Enti locali».

La Circolare si concludeva ricordando che, anche nel futuro assetto regionale, «ne deriverà a favore degli Enti locali, una maggiore somma di attribuzioni; ma non potrà deriverne una competenza d’ordine generale, indefinita e non predeterminata».

La replica di Grosso, a nome dell’Upi, fu molto decisa. Il Presidente trovava insolito che le Camere di Commercio, dipendenti da altro Ministero, potessero far leva sul Ministero dell’Interno per bloccare le iniziative autonome delle province. Grosso contestò la base giuridica stessa della circolare, che traeva fondamento dagli articoli 2 e 3 del r.d. 20 settembre 1934 n. 2130 sul funzionamento dei Consigli provinciali dell’economia corporativa, che definivano il prefetto il capo della provincia e i consigli, a loro volta presieduti dal prefetto, unica rappresentanza degli interessi economici della provincia. I Consigli erano stati soppressi nel 1944, ma Scelba riteneva che per analogia le norme andavano applicate anche alle Camere di Commercio, continuatrici dei cessati Consigli, mentre Grosso sosteneva che gli articoli in questione andavano considerati come abrogati nel 1944, e in generale le Camere di Commercio, in assenza di una regolamentazione più recente, andavano inquadrate secondo le leggi vigenti prima del fascismo. Ma quello che Grosso contestava era soprattutto lo spirito di controllo burocratico dall’alto della circolare che ricordava lo spirito dell’amministrazione fascista. La superiore legittimazione costituzionale delle province faceva sì che le Camere di commercio non potessero contestare le iniziative prese dagli enti locali in campo economico e di studio. E poi ragioni di evidente opportunità giocavano a favore delle province:

L’impostazione di piani di sviluppo richiede una elaborazione ben più complessa di dati, una impostazione di studi demografici, sociologici, urbanistici e di scienza delle finanze, per cui si richiedono strumenti ben più affinati, istituti qualificati di ricer-

ca scientifica, in quelle discipline regionali, che in altri paesi più evoluti hanno oggi vasta fioritura.

Dietro le frasi involute della circolare e la «cavalleresca difesa» delle Camere di Commercio

non si fa difficoltà a scoprire sempre lo stesso rivelato proposito, che è quello che ha accompagnato la vita amministrativa italiana dalla proclamazione della unità del Regno d'Italia. C'è il programmatico disegno di soffocare ogni forma ed esplicazione di autonomia negli enti territoriali che superano in estensione il nucleo elementare insopprimibile costituito dal Comune. La Provincia ne ha sempre fatto le spese.<sup>21</sup>

Grosso legittimava infine l'azione delle province in relazione alle recenti disposizioni che imponevano alle Commissioni regionali di agricoltura, uffici periferici del Ministero dell'agricoltura, di consultare le amministrazioni provinciali in relazione agli investimenti che il Ministero poteva accingersi a fare. E come poteva una provincia emettere pareri e studi, si chiedeva Grosso, se non si dotava di un assessorato competente che avviasse studi e, all'interno delle spese facoltative, fornisse stimoli e integrazioni alle politiche governative?

L'invito era a guardare ad una dimensione dinamica dell'amministrazione, finalizzata alla adozione di piani di sviluppo regionali, in cui proprio l'ente territoriale, per le sue caratteristiche, era in grado di promuovere quella visione unitaria dei problemi che la macchina statale, per la sua frammentazione in ministeri scarsamente comunicanti fra di loro, aveva estrema difficoltà ad elaborare. Anche le Camere di Commercio, come enti dipendenti da più ministeri, non sfuggivano a questa logica di frammentazione e la loro opera di consulenza e preparazione di dati non poteva essere in alcun caso considerata esaustiva.<sup>22</sup>

La dura e articolata reazione si giustificava in quanto era la stessa autonomia degli enti ad essere messa a repentaglio dalla circolare. Lo scandalo fu molto forte e la presa di posizione del presidente dell'Upi trovò ampio risalto nella stampa specializzata e non.<sup>23</sup>

La polemica si sopì rapidamente grazie alla conclusione dell'esperienza del III governo Fanfani (monocolore Dc), sostituito da un nuovo governo Fanfani allargato al Pri e al Psdi nel febbraio del 1962. Scelba usciva definitivamente di scena mentre La Malfa assumeva il dicastero del Bilancio.

La svolta era stata preparata dall'VIII congresso nazionale della Dc, tenuto nel gennaio 1962, che segnò la famosa apertura a sinistra del partito, e in cui molto si parlò di programmazione. Il segretario del partito, Moro, affermò: «abbiamo fiducia nelle autonomie locali come centri di interesse, di ideali e di poteri, come strumento efficace

<sup>21</sup> «Rivista delle Province», 11-12 (1961), p. 484. Sull'episodio si veda anche Gaspari, *L'Italia delle Province*, p.166.

<sup>22</sup> La replica di Grosso è integralmente riportata anche da «Il Comune democratico», n. 2/3, febbraio-marzo 1962.

<sup>23</sup> Unica nota dissonante il commento del notista Michele La Torre in «L'amministrazione italiana», 1962, pp. 610-614, o le considerazioni svolte su «Libera iniziativa» dove si accusavano le sinistre di voler imporre una pianificazione di tipo sovietico attraverso le province da loro governate. Vedi anche i commenti raccolti nella rassegna stampa in «Rivista delle Province», 1-2 (1962).

per la soddisfazione delle esigenze popolari, come meccanismo agile ed aderente alle necessità della programmazione economica».<sup>24</sup>

Nel programma del nuovo governo figurava l'avvio delle regioni ordinarie con la rapida, si sperava, approvazione della legge elettorale e della legge sulla finanza della nuova istituzione. Contestualmente era prevista l'approvazione della nuova legge comunale e provinciale, che avrebbe completato la riorganizzazione delle autonomie locali.

Fra le priorità del nuovo governo anche la programmazione economica. Come noto il dibattito sulla programmazione proseguì con sempre maggiore vigore a livello nazionale negli anni successivi, impegnando i partiti e i maggiori studiosi italiani, senza per altro giungere ad una reale immediata conclusione operativa.

Della partita giocata dalle province alla fine degli anni Cinquanta e all'inizio del decennio successivo restò la consapevolezza delle basi locali su cui la futura programmazione avrebbe dovuto costruirsi, ponendo in secondo piano l'idea di un rigido piano unico nazionale. Il compromesso fu trovato sull'idea di costruire il piano nazionale come raccolta e integrazione di informazioni acquisite autonomamente a livello locale e come integrazione dei vari piani regionali di programmazione.<sup>25</sup> Nel 1964 il governo Moro prese finalmente la decisione di istituire i Comitati regionali per la programmazione economica in tutta Italia,<sup>26</sup> che iniziarono ad operare per altro solo l'anno successivo.

Ma, ancora più rilevante fu l'eredità di un certo numero di uffici studi «regionali» che non poco pesarono negli anni e nei decenni successivi negli interventi in materia economica dello Stato e soprattutto delle future regioni.

---

<sup>24</sup> Lombardini, *La programmazione*, p. 62, che riporta la citazione da *Atti e Documenti della Democrazia Cristiana. 1961-64*, p. 51.

<sup>25</sup> Si veda A. Casati, N. Signorello, *La Provincia nella politica di sviluppo*, «Atti della XXI Assemblea dell'Upi, «Rivista delle Province», 11-12 (1963), pp. 493-503. Sulle successive vicende istituzionali della programmazione economica si veda M. Carabba, *Un ventennio di programmazione 1954-1974*, Bari, 1977.

<sup>26</sup> Decreto ministeriale 22 settembre 1964 e successive modificazioni (d.m. 07/04/1965, d.m. 13/04/1965). In quanto organi periferici del Ministero del bilancio e della programmazione economica, essi provvedevano all'articolazione regionale della programmazione economica nazionale.



## Leopoldo Elia: un costituzionalista e la questione della ‘forma partito’

Paolo Pombeni, Università di Bologna

Non è facile parlare di un personaggio complesso come Leopoldo Elia: uno studioso rilevante e al tempo stesso un uomo *totus politicus*. In astratto si sarebbe portati a chiedersi se la compresenza in lui di queste due caratteristiche non conducesse ad una sorta di avallo di un giudizio di Elie Halévy espresso nel 1898: «ciò che mi rende assai scettico sulla profondità e l'importanza delle questioni costituzionali [è che] mi chiedo se, in fin dei conti, non sia proprio là che trionfa il puro empirismo e che i pensatori sono o gli obbedienti servitori delle circostanze o degli utopisti inutili».<sup>1</sup>

È troppo facile rispondere che Elia fu un servitore delle circostanze senza essere un servitore obbediente e per certi versi fu un utopista senza essere un utopista inutile. Cercherò di farlo vedere ripercorrendo qualche tratto del suo pensiero in materia di partiti politici,<sup>2</sup> un tema che egli trasse sicuramente da uno dei suoi maestri, Costantino Mortati, che, come è noto, egli incontrò a partire dal cenacolo dossettiano, di cui il famoso costituzionalista fece parte ed a cui il giovane Elia si accostò prestissimo, divenendo, neolaureato ventitreenne, un collaboratore costante di «Cronache Sociali», il quindicinale del gruppo del leader reggiano.<sup>3</sup>

Elia esordisce su questo periodico, e non è un caso, nel numero del 15 febbraio 1948 con un saggio su *I partiti politici italiani visti attraverso i loro Statuti*. Sin da questo primo intervento il giovane costituzionalista si pone le questioni fondamentali del problema dei partiti nel sistema democratico, lamentando il «generale atteggiamento di disinteresse e di noncuranza» con cui si guarda alle norme che regolano la vita dei partiti, sfuggendo agli osservatori l'importanza della «fisionomia istituzionale e politica di un partito»: esse sono «la concezione della disciplina in rapporto ai diritti e doveri degli iscritti»; «le maggiori o minori possibilità, in possesso di questi ultimi, per influire sulla designazione alle cariche pubbliche elettive». Seguiva un altro aspetto, tutt'altro che secondario, che veniva considerato in rapporto alla questione della disciplina inserita negli statuti sui gruppi parlamentari. Queste norme, nota Elia, «riguardano l'attività di iscritti al partito nella loro qualità di organi dello Stato. Siamo arrivati a un punto in cui il problema del rapporto tra ordinamento di partito e ordinamento statale si

---

<sup>1</sup> E. Halévy, *Correspondance (1891-1937)*, Paris, 1996, lettera 198 (15 maggio 1898), p. 247.

<sup>2</sup> Questo aspetto è stato già indagato da M. Olivetti, *Partiti e regime parlamentare in Italia nella riflessione di Leopoldo Elia*, in *Leopoldo Elia. Costituzionalista e uomo politico rigoroso e innovatore*, Reggio Emilia, 2009, pp. 41-57.

<sup>3</sup> Elia, nato a Fano nel 1925, si era laureato nel novembre 1947 in Giurisprudenza a Roma con una tesi su «L'avvento del governo parlamentare in Francia», relatore Vincenzo Gueli, ma in realtà essendo allievo di Gaspare Ambrosini. Come si vede da questo argomento, l'interesse del giovane verso il versante 'politico' del diritto costituzionale era iscritto nel suo dna. Sul percorso di Elia come costituzionalista si veda, P. Ridola, *Leopoldo Elia: il profilo dello studioso*, in *Leopoldo Elia. Costituzionalista e uomo politico*, pp. 27-40.

pone con tutta evidenza: un punto in cui bisognerebbe esaminare le norme che abbiamo sopra riportate confrontandole con l'art. 67 della Costituzione della Repubblica che vieta il mandato imperativo [...]. La questione sarebbe un aspetto particolare del problema più vasto che abbraccia i rapporti tra l'ordinamento dei partiti e quello dello Stato (vedi articolo 49 della Costituzione)».

Come si vede, l'interesse per il tema del partito sta all'esordio stesso della sua presenza pubblica (che è qualcosa di più e parzialmente di diverso dalla sua presenza di raffinato studioso). Il percorso di Elia lo avrebbe riportato più volte, come cercherò di esaminare, a misurarsi con la questione del ruolo dei partiti in generale e del partito in cui aveva scelto di militare in particolare, sicché questo tema può essere considerato davvero 'chiave' per intendere tanto la sua presenza politica quanto il fecondo intrecciarsi di questa con la sua attività di studioso.

Ma prima di addentrarmi in questo esame e per spiegare il senso di questo percorso citerò la definizione che Elia diede di Mortati riflettendo nel 1990 sulla sua figura: «la ricchezza del discorso di Mortati sugli argomenti che abbiamo accennato è ancora utile per orientarsi nel difficile cammino delle riforme: ed anche quando le sue risposte appaiono legate ad una fase specifica della nostra storia costituzionale, esse sono sempre 'sistemiche' e mai dettate da convenienze di parte o di principe. Giurista politico, sì: ma al servizio di tutto il sistema».<sup>4</sup>

In realtà, come talora accade, parlando del Maestro l'autore parla di se stesso e in effetti questa definizione si attaglia perfettamente a quello che volle essere e che fu Leopoldo Elia. Il suo «servizio al sistema» si basa, se non mi inganno, su una pervicace volontà di considerare il frutto della stagione costituente italiana come una «conquista», preparata da una certa sapienza degli studiosi di diritto, vivificata fra gli anni Settanta ed Ottanta da una ripresa di consapevolezza storiografica (una sensibilità non proprio comune fra i giuristi), messa a repentaglio da una caduta di conoscenze critiche che aveva immiserito la classe politica e intellettuale italiana portandola pericolosamente a scherzare col fuoco.

In questo servizio il costituzionalista non agisce 'fuori contesto' ma si applica alla viva esperienza politico-istituzionale di cui si sente parte, cercando di orientarla per quel che è possibile.

È quel che fece sin dal suo lavoro per «Cronache Sociali». Dopo l'esordio del febbraio 1948, segue un lungo silenzio, almeno per quanto riguarda la presenza diretta nella rivista, ma dal numero del 30 aprile 1949 compaiono, siglate L.E., le «Cronache Parlamentari»: pur con qualche periodo di sospensione esse compariranno sino alla fine della vita del periodico.

In questa attività pubblicistica Elia sarà presente anche con tre articoli, assai interessanti per quanto riguarda il suo percorso di formazione sempre in simbiosi tra studi di diritto costituzionale e attenzione 'partecipe' alla vita politica.<sup>5</sup> Il primo riguarda *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia* ed è stato riedito nella antologia degli

<sup>4</sup> L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 394.

<sup>5</sup> Elia collabora anche in questa fase alla rivista dei giovani Dc «Per l'Azione» diretta da Bartolo Ciccardini.

scritti<sup>6</sup> e fu pubblicato sul numero del 15 giugno 1949; il secondo prende in considerazione il congresso del Partito Liberale e comparve nel numero del 15 agosto di quello stesso anno. Ma è sull'ultimo suo contributo, inserito nel numero del 15 gennaio 1951, quando la rivista è ormai in un fase difficile e si prospettano quelle difficoltà della vice-segreteria Dossetti che porteranno il leader ad abbandonare la sfera della politica,<sup>7</sup> che vorrei attirare l'attenzione, a partire dall'argomento: *Democrazia e gruppi parlamentari*.

L'articolo, che apre il numero, ha come obiettivo finale di rintuzzare le polemiche che erano sorte in merito alle problematiche che suscitava una proposta di riforma dell'articolo 19 del regolamento del gruppo parlamentare Dc per rendere sanzionabili le derive individualistiche (e non solo) contro la linea decisa dagli organi del partito: una delle iniziative che facevano capo al tentativo, ormai in fase di disarmo, della vice-segreteria Dossetti (aprile 1950-estate 1951)<sup>8</sup> di rendere possibile una dialettica feconda, ma non distruttiva, fra governo e partito di maggioranza relativa.

Elia, nell'intervento che esaminiamo, non si limita però a difendere, in chiusura, la legittimità del vincolo di azione per i parlamentari non ritenendolo lesivo del divieto di mandato imperativo come strumentalmente si voleva far credere, ma esprime una sua visione del ruolo e del significato dei partiti che ritornerà molte volte in seguito, anche se, come vedremo, nell'ultima fase il suo realismo lo porterà ad arrendersi, forse a malincuore, al superamento storico di quella 'forma politica' che era il partito così come lo aveva inteso il suo maestro Mortati e come era stato vissuto dalla generazione venuta alla politica nel secondo dopoguerra.<sup>9</sup> Tipico da questo punto di vista l'*incipit* dell'articolo:

La democrazia moderna è caratterizzata, come è noto, dall'affermazione dei partiti politici che consentono alle masse popolari di esercitare un peso effettivo nella funzione di governo. E i partiti non esauriscono il loro compito con l'organizzazione del suffragio universale, proponendo alla scelta degli elettori gli indirizzi politici fondamentali e gli uomini incaricati di realizzarli; ché anzi, essi realizzano i loro fini specificando quegli indirizzi sulla base di esigenze più particolari e contingenti rappresentate nelle diverse istanze di partito e soprattutto controllando la rispondenza a

<sup>6</sup> Elia, *Costituzione*, pp. 9-14.

<sup>7</sup> A questo proposito è da ricordare che Leopoldo Elia sarà presente a Rossena al primo dei due convegni che porteranno allo scioglimento dell'esperienza dossettiana. Secondo G. Baget Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti 1945-1954*, Firenze, 1974, p. 351, egli sarebbe intervenuto criticamente contestando il pessimismo della impostazione dossettiana. In termini un po' più sfumati, questa posizione è ricordata da G. Tassani, *La Terza Generazione*, Roma, 1988, p. 39. Questo autore ricorda anche che Elia continuò la sua presenza politica nei movimenti giovanili Dc dell'area che potremmo definire post-dossettiana fino al 1953 quando abbandonò momentaneamente per una attività in ambito europeo.

<sup>8</sup> In realtà la vice-segreteria Dossetti era in crisi già dai primi mesi del 1951. Un obiettivo primario di questo impegno del leader reggiano era stato proprio risolvere la questione dei rapporti tra partito e governo, dove egli era in radicale dissenso con l'impostazione dei De Gasperi. Cfr. G. Formigoni, *Dossetti vicesegretario della Dc (1950-1951). Tra riforma del partito e nuova statualità*, in *La 'memoria pericolosa' di Giuseppe Dossetti*, Trento, 1997, pp. 38-59; L. Giorgi, *Giuseppe Dossetti. Una vicenda politica 1943-1958*, Milano, 2007, pp. 273-337; P. Pombeni, *Un riformatore cristiano nella ricostruzione della democrazia italiana. L'avventura politica di Giuseppe Dossetti 1943-1956*, saggio introduttivo a L. Giorgi (a cura di), *Le 'Cronache Sociali' di Giuseppe Dossetti. La giovane sinistra cattolica e la rifondazione della democrazia italiana*, Reggio Emilia, 2007, pp. 7-73.

<sup>9</sup> Su questo aspetto mi permetto di rinviare al mio studio complessivo sull'evoluzione delle forme politiche nell'Europa del XIX e XX secolo: *La ragione e la passione. Le forme della Politica nell'Europa contemporanea*, Bologna, 2010.

quegli indirizzi dell'operato dei loro uomini assunti alla titolarità delle più alte cariche pubbliche.

Ciò veniva inquadrato in una evoluzione storica «che conduce il regime parlamentare verso forme semidirette, sempre più lontane da quelle puramente rappresentative dell'epoca liberale». Può essere significativo notare che per verificare questa evoluzione Elia tornasse a scegliere come termine di paragone proprio quel «modello inglese» che era stato croce e delizia del pensiero politico liberale italiano sino a fine Ottocento e che poi era stato accantonato. Ora tornava interessante rifarsi a quel modello che senza dubbio faceva coincidere leader di partito e vertice di governo e che metteva interamente nelle mani di questi la gestione della politica «riduc[endo] in pratica la Camera dei Comuni ad un organo di registrazione, ad un forum, sia pure altissimo, di opinioni politiche»: il riferimento al modo di intendere il ruolo del presidente del Consiglio da parte di De Gasperi mi pare trasparente. Però Elia precisava subito che a quella realtà si doveva guardare tenendo conto della «presenza del controllo di un'opinione pubblica e di una opinione di partito molto sensibile ed aperta», mentre altra cosa era il quadro «nell'Europa continentale».

Qui i partiti non garantivano «la stabilità di un esecutivo» e «la molteplicità delle formazioni politiche, l'adozione della proporzionale, il minor rilievo delle figure di leader costretti a figurare in ministeri di coalizione, l'esistenza di opposizioni incostituzionali e la debole diffusione di un costume genuinamente democratico» rendevano scarsamente possibile una vera direzione politica da parte del leader. Se ne concludeva che

Se appare desiderabile che la realtà continentale si adegui a quella inglese per ciò che riguarda il rafforzamento del Gabinetto sulla base di una stabile maggioranza parlamentare conseguita nelle elezioni [...] sembra sia egualmente desiderabile la permanenza di quell'elemento di equilibrio costituzionale rappresentato da gruppi parlamentari autonomamente e democraticamente operanti.

Ciò era reso necessario dal fatto che «negli stati continentali le decisioni del corpo elettorale non hanno quella capacità di operare una scelta impegnativa di obiettivi concreti che esse hanno in Gran Bretagna: ed è perciò necessario prima di recarle ad una fase di esecuzione da parte degli organi dello Stato tutto un procedimento di specificazione in seno agli organi di partito che offra garanzie ben maggiori che non in Inghilterra».

Sia consentita una breve riflessione su questo passaggio che temo sia oggi un po' criptico. Da un lato esso ha una spiegazione contingente: come tutta la corrente dossettiana Elia pensa che il consenso che raccoglie la Dc, così come quello degli altri partiti del resto, sia un consenso per così dire obbligato: in base all'anticomunismo, al precetto dell'unità politica dei cattolici, e via dicendo, cioè in base a preconcetti latamente ideologici più che sulla base di adesione a programmi politici. Poiché l'opinione in senso lato è preguata di questi preconcetti, si rende necessaria l'esistenza di un foro di formazione e discussione politica che possa trasformare il consenso raccolto in quel modo in

elaborazione politica, e questo non può che essere il partito politico.<sup>10</sup> Da un altro lato, come vedremo nel corso delle pagine che seguono, c'è qui la premessa di una teoria, se così possiamo chiamarla, che Elia confermerà lungo tutto il corso della sua presenza pubblica: è la tipicità della forma partito italiana, con la sua capacità di essere sede di confronto politico reale riguardo a ciò, che rende dinamica una democrazia altrimenti condannata ad essere ingabbiata nel confronto sterile fra i pro e i contro rispetto ad una certa discriminante ideologica.<sup>11</sup>

Il giovane costituzionalista dunque difende l'autonomia dei gruppi parlamentari, pur specificandola come «circoscritta e limitata dagli indirizzi politici che hanno ottenuto la maggioranza nelle elezioni, specificati dalle superiori istanze di partito», ma prevede altresì che il governo debba essere tenuto a «sotto[rrre] all'esame preventivo del gruppo parlamentare i disegni di legge più importanti e le linee fondamentali della sua politica». La visione 'organica' del lavoro del gruppo parlamentare è specificata dalla difesa della dialettica interna: «il sistema indicato non esclude che nel gruppo si riproducano le differenze di opinioni che distinguono correnti o tendenze esistenti nel partito: ma questa dialettica di posizione deve di necessità esaurirsi nella fase interna della discussione e delle conseguenti deliberazioni e non può in nessun modo trasferirsi nell'attività parlamentare propriamente detta».

Non è questa la sede per soffermarsi sulle complesse ed anche interessanti contingenze che avevano ispirato questa presa di posizione. Mi premeva solo fare un po' di luce sulle radici di quello che è uno dei contributi più interessanti che Leopoldo Elia ha dato alla cultura politica italiana, al di là della stessa rilevanza che esso ha avuto nell'ambito del pensiero del costituzionalismo italiano, cioè la sua appassionata riflessione e la sua civile difesa del ruolo della «forma partito» nella costruzione dell'equilibrio costituzionale nei sistemi politici dell'Europa del secondo Novecento.

Da questo punto di vista prendo in esame quattro passaggi a mio giudizio significativi per illustrare questo percorso: la relazione su realtà e funzioni del partito politico tenuta al Convegno di studi della Dc a San Pellegrino nel 1963; l'intervento al Centro Studi della Cisl nel 1975 sulle peculiarità e l'evoluzione dei partiti politici nel sistema italiano; l'intervento del 1988 su democrazia di investitura e di indirizzo; e infine l'intervento del 1999 in occasione della consegna dei volumi in suo onore significativamente intitolato *Errori passati, sguardo al futuro*.

L'intervento del 1963 è il più organico ed è una *summula* dell'entusiasmo per il ruolo dei partiti della generazione dossettiana e immediatamente post-dossettiana. Esso venne presentato al III Convegno nazionale di studio della Dc tenutosi a San Pellegrino Terme dal 13 al 16 settembre 1963. L'appuntamento non era secondario: il primo convegno nel 1961 aveva costituito l'appello esplicito all'*intelligentzia* cattolica perché supportasse sul piano delle idee e della cultura quella «apertura a sinistra» così scioc-

---

<sup>10</sup> Del resto questo era quanto gli veniva anche dall'insegnamento di Mortati, che aveva a sua volta assorbito questa impostazione dalle riflessioni sulla natura del partito che, sviluppatasi fra Otto e Novecento, erano in Italia approdate nell'ideologia del fascismo per poi passare, epurate delle deviazioni totalitarie, nell'ideologia democratico-costituzionale. Cfr. P. Pombeni, *La ragione e la passione*.

<sup>11</sup> Presentata in questo modo la posizione è una mia interpretazione, perché Elia non la espone mai, per quel che ne so, con questa brutalità, ma non mi pare di tradire il senso profondo del suo pensiero.

camente e strumentalmente combattuta da una quota rilevante della gerarchia ecclesiastica e per la quale si era battuto con impegno il nuovo segretario del partito Aldo Moro, che stava divenendo il punto di riferimento essenziale dell'ormai affermato costituzionalista (nel 1962 Elia aveva vinto il concorso per professore ordinario).<sup>12</sup>

Questo intervento, scritto in polemica col Maranini critico della partitocrazia<sup>13</sup> e fortemente impregnato dell'idea mortatiana dei partiti come strumenti essenziali per l'esercizio concreto della partecipazione dei cittadini alla 'democrazia',<sup>14</sup> è già una polemica contro l'idea dell'ingegneria costituzionale che allora dominava, auspice Duverger e la sua presunta 'legge'.<sup>15</sup>

Mentre normalmente i giuristi sono chiamati a dar forma o al massimo a razionalizzare i risultati di una evoluzione sociale, qui le parti si invertivano: si partiva dalla riforma della Costituzione per modificare profondamente le forze politiche, in particolare le forze partitiche radicate nella società civile, provocando la riduzione del loro numero, fino al bipartitismo o al dualismo di schieramenti richiesto dalla elezione popolare del Presidente, sollecitando la chiarezza delle impostazioni sottoposte agli elettori e ristabilendo finalmente il famoso *circuit de confiance* tra Paese reale e paese legale.<sup>16</sup>

Questa impostazione è destinata a tornare di continuo: non più un modello costituzionale che nasceva dal sistema delle forze sociali che si erano date forma politica, così come era stato negli anni costituenti, ma una imposizione non si sa bene di chi a modificare il quadro costituzionale perché desse forma ad un assetto politico diverso da quello che poteva produrre il sistema delle subculture sociali.

Così polemizzava contro una concezione «illuministica» (parole sue) della politica costituzionale e si piegava invece, con pagine che andrebbero rilette, su quelle che apparivano già *in nuce* le future degenerazioni del sistema partitico: scarsa vivacità nelle realtà di base (le sezioni), difficoltà di realizzare nei partiti italiani quella distinzione

<sup>12</sup> Il testo dell'intervento a San Pellegrino è ora ripubblicato in Elia, *Costituzione*, pp. 77-114.

<sup>13</sup> Maranini aveva lanciato per la prima volta la sua accusa al regime di essere una «partitocrazia» nella prolusione al suo corso del 1949; su questo autore si veda il bel saggio E. Capozzi, *Il sogno di una costituzione. Giuseppe Maranini e l'Italia del Novecento*, Bologna, 2008; per la prolusione del 1949, le pp. 152-161. Per le origini del termine ed i suoi usi, M. Griffo, *Sull'origine del termine «partitocrazia»*, «L'Acropoli», 2007, n. 4, pp. 396-409; E. Capozzi, *Partitocrazia. Il «regime» italiano e i suoi critici*, Napoli, 2009.

<sup>14</sup> Come è noto Mortati fu lo strenuo difensore della rilevanza costituzionale dei partiti ed uno degli artefici del dibattito che avrebbe portato all'art. 49 della Costituzione. Quel percorso fu tribolato, soggetto al condizionamento dei timori del Pci che lo si potesse usare per metterlo fuori legge, il che spiega una sua formulazione finale per così dire incompiuta. Quel dibattito è stato magistralmente ripercorso dallo stesso Elia in un intervento al convegno dell'ottobre 2007 organizzato a Firenze dal Centro studi politici e costituzionali Piero Calamandrei-Paolo Barile. Se ne veda ora il testo in *Leopoldo Elia costituzionalista*, pp. 109-116. Sul problema delle dinamiche mosse dal dibattito in Costituente sull'art. 49 e sviluppi successivi, mi sono permesso qualche osservazione nel mio *I partiti, la 'costituzione' che c'è e quella che verrà*, in D. Verdini (a cura di), *Popolo e leader. Il tempo dei partiti nuovi*, Roma, 2008, pp. 79-98.

<sup>15</sup> La cosiddetta 'legge' di Duverger prevedeva che un sistema maggioritario producesse automaticamente un sistema bipartitico, mentre il proporzionale induceva inevitabilmente alla frammentazione delle forze politiche. Sul dibattito sulla questione dei partiti negli anni Cinquanta e primi anni Sessanta mi permetto di rinviare al capitolo X del mio *La ragione e la passione*.

<sup>16</sup> Elia, *Costituzione*, p. 84.

che invece vedeva (con astrattezza) nei partiti inglesi fra personale di partito e personale politico, connessioni perverse fra il proporzionalismo e il fiorire delle correnti.

Può essere curioso rileggere oggi frasi come questa a proposito della necessità di individuare meccanismi per giungere a candidature di qualità: democratizzando i momenti di selezione, ma «senza arrivare alle primarie aperte americane, che certamente darebbero luogo da noi a gravissimi inconvenienti» suggerendo invece «una formula molto simile alle primarie chiuse». <sup>17</sup>

Non può sfuggire che in quella data relativamente precoce Elia aveva già visto la centralità del ruolo del leader.

Altre esigenze si pongono a proposito della figura del *leader* del partito, giacché la vita politica moderna, con i mezzi di comunicazione di massa, tende alla personalizzazione del potere; sicché l'elettore (il quale vota per il partito – come abbiamo visto – più che per i singoli candidati) è condotto a concretare l'immagine di una forza politica per il tramite della figura del suo *leader* stabilendo con essa un rapporto diretto. <sup>18</sup>

Naturalmente egli tornava su quel tema che era importante in sé, perché aveva origine nella stessa vicenda in cui si era formato, e cioè nell'età di De Gasperi: «per rispondere a queste esigenze e per valorizzare al massimo la figura del *leader* si presenta sempre accettabile e preferibile per i governi normali a maggioranza organica la coincidenza della figura del *leader* del partito con la figura del Presidente del Consiglio».

C'erano anche ragioni contingenti per quella pronuncia: si sarebbe di lì a non molto varato il «centro sinistra organico» (primo governo Moro, 5 dicembre 1963) con l'aspirazione che il leader del partito che aveva realizzato l'operazione tanto attesa <sup>19</sup> diventasse anche il vertice dell'esecutivo. L'esperimento non sarebbe andato esattamente nel senso che forse qui auspicava Elia, perché Moro non realizzò mai, a mio modesto giudizio, una vera situazione di leadership né sul governo né sul partito: da questo punto di vista l'esperienza di De Gasperi rimase un *unicum*. <sup>20</sup>

Voglio però qui ricordare che, a riprova della adesione di Elia ai problemi del suo tempo, egli si sofferma sul problema della «elaborazione ideologica nella Democrazia Cristiana», notando che «le cose andrebbero meglio anche sul piano della pubblica opinione se noi riuscissimo a fornire dei modelli di sviluppo della nostra vita politica, sociale, economica, più coerenti e più sicuri». Senza questo era difficile «evitare che, come è avvenuto recentemente, il Paese non tenga il passo del partito sul piano politico». <sup>21</sup> Non so se sbaglio, ma mi sembra che l'accenno andasse, oltre che al rinvio al deludente risultato elettorale del 28 aprile 1963, dove la Dc aveva perso 4,1 punti a livello

<sup>17</sup> Elia, *Costituzione*, p. 96.

<sup>18</sup> Elia, *Costituzione*, p. 99.

<sup>19</sup> Sugli sforzi di Moro e del vertice Dc per superare i blocchi all'apertura a sinistra si veda M. Marchi, *Moro, la Chiesa e l'apertura a sinistra. La 'politica ecclesiastica' di un leader 'post-dosssettiano'*, «Ricerche di storia politica», n.s. 9 (2006), pp. 147-179; M. Marchi, *La Dc, la chiesa e il centrosinistra: Fanfani e l'asse vaticano*, «Mondo contemporaneo», 2 (2008), pp. 41-90.

<sup>20</sup> In un certo senso lo riconobbe sia pure indirettamente lo stesso Elia che nel suo celebre scritto sulle *forme di governo* comparso nel 1970 sulla *Enciclopedia giuridica* definì i governi De Gasperi come «all'inglese», riprendendo quell'impostazione che abbiamo visto nell'articolo del 1951 su «Cronache Sociali».

<sup>21</sup> Elia, *Costituzione*, pp. 104-105.

nazionale, anche a quelle forze della conservazione cattolica, con parte delle gerarchie ecclesiali in testa, che avevano diffuso la psicosi per l'apertura al partito socialista.

Non mi sfugge che a conclusione di questo ragionamento stava una sovraconsiderazione, tipica all'epoca, del ruolo del sindacato come rappresentante 'generale'. Ma questo non gli faceva velo nel giungere ad una conclusione che anche oggi potrebbe essere fruttuosamente proposta alle forze politiche ora sulla scena.

Quale è dunque, per concludere, l'immagine di partito che noi dobbiamo proporre al Paese? È un partito che, al di là delle consultazioni organiche con i neo-notabili, immaginate da De Gasperi, si presenta aperto nei suoi quadri alla società italiana, che sa prescindere, nella utilizzazione delle competenze e delle capacità, dalla presentazione della tessera, che prende il suo bene dove lo trova; un partito che a tutti i livelli si apre ai nuovi esponenti della società civile e tenta di recuperare il ritardo che ha nei confronti di questa.<sup>22</sup>

Verrebbe da chiedersi: ma perché siamo ancora a questo punto? Elia non è affatto un difensore per partito preso di quella che Scoppola definirà brillantemente la «repubblica dei partiti»: ne conosce bene i limiti, come dimostra la frase che abbiamo citato e che non è affatto occasionale. Di lì a pochi anni, nella Assemblea nazionale della Dc a Sorrento (30 ottobre – 3 novembre 1965) conierà la famosa definizione sulla «occupazione del potere».<sup>23</sup>

Per la verità questa espressione era stata uno dei perni della sua relazione al convegno di Cadenabbia promosso dalla Dc lombarda e svoltosi dal 18 al 19 settembre 1965. Questo testo, meritatamente famoso, va riletto con tutta l'attenzione possibile, perché contiene la sedimentazione di una serie di convinzioni che spiegano gli atteggiamenti seguenti nella lettura della crisi italiana e della crisi dei partiti, che tuttavia ci si rifiuta di considerare l'inizio di un cammino irreversibile.<sup>24</sup>

Si prende al solito le mosse da un confronto con un dibattito allora molto vivace sulla natura dei partiti, che vede le posizioni di Duverger, Maranini e Sartori in primo piano. Ciò che si vuol contestare non è solo la classificazione del nostro sistema come «pluralismo estremo» (Sartori), ma soprattutto quella che Elia chiama la conseguente «tesi 'funeraria' sulla sorte della nostra democrazia parlamentare» che farebbe prima o poi la fine ingloriosa degli altri sistemi a pluralismo estremo come la repubblica di Weimar e la Quarta Repubblica francese. Il costituzionalista rifiuta questa analisi, perché a suo giudizio questi critici non capiscono la peculiarità della situazione italiana, dove c'è un pluralismo con un «partito *pivot*», la Dc, che non «accent[ua] il bizantismo dello schieramento politico italiano duplicando nel suo seno, conservatori, moderati e socialisti, confessionalmente qualificati», ma ha sia «integrato nel sistema forze che altrimenti ne sarebbero rimaste fuori»,<sup>25</sup> sia anche dando vita al partito per eccellenza della «mediazione sociale» in un contesto di accentuato pluralismo.

<sup>22</sup> Elia, *Costituzione*, p. 106.

<sup>23</sup> Lo ricorda P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Torino, 1995, p. 236.

<sup>24</sup> Il testo in Elia, *Costituzione*, pp. 115-141.

<sup>25</sup> Questa è, a mio modesto giudizio, una delle debolezze principali in questa analisi ed è una debolezza figlia di un mito. L'idea che i cattolici senza un partito che li inserisse nel sistema sarebbero rimasti fuori dello Sta-

Elia ha una percezione molto realistica della situazione in cui si trova. Agli ingegneri politici che sognano una via d'uscita nel presidenzialismo e nel bipartitismo obietta con argomenti che oggi, lo dico sinceramente, possono essere apprezzati più e meglio di quando vennero pronunciati i suoi rifiuti a quelle soluzioni. «La ragione politico-costituzionale di questi rifiuti è in realtà tutt'altro che oscura: si è ritenuto che questi mezzi di aggregazione delle opinioni con strumenti e congegni predisposti nella Costituzione e nelle leggi non fossero adatti ad un Paese in cui il corpo elettorale tendeva a bipolarizzarsi in direzioni estreme». La soluzione sarebbe stata quella di «trasformare l'Italia in un enorme collegio uninominale in cui si contrapporrebbero la Democrazia Cristiana ed il Partito comunista».

Ma perché questo non avrebbe risposto all'esigenza del bipartitismo, magari «imperfetto» come scriveva allora Giorgio Galli, con cui Elia polemizzava più di una volta? Perché il vero bipartitismo suppone «una politica costituzionale di movimento» possibile solo con due partiti sostanzialmente intercambiabili. Ancora una volta io forzo e rendo esplicito un discorso che è espresso talora con formule più involute, ma mi sento sicuro di non tradire il pensiero di Elia.

Certo il nostro costituzionalista politico vede con favore l'esperimento di centro-sinistra in atto, che «rappresenta il tentativo di allargare e rafforzare lo schieramento di partiti favorevoli al sistema» per cui può produrre, pur entro «molti incerti limiti», ciò che qualifica come un «disgelo costituzionale», ma non può far superare il fatto che «resta pur sempre alienata-isolata e, anche se in movimento, inutilizzabile per un periodo di tempo imprecisato, ai fini di un gioco più ampio, la forza del partito comunista». C'è qui in nuce la tesi della *conventio ad excludendum* che sarà esplicitata nel famoso saggio del '70 sulle forme di governo.

Tuttavia questa valutazione positiva della centralità democristiana, unica forza capace di rispondere pienamente a quella «società esigente» di cui aveva appena parlato Aldo Moro, non lo rende certo cieco di fronte alla crisi del partito in cui milita. La questione che pone, esplicitamente quella dell'«impegno di autoriforma», deriva dalla sua consapevolezza che «i partiti, e, in particolare, dato che qui siamo in Italia, la Democrazia cristiana non sono più capaci di rispondere al loro compito essenziale», individuato poi nella capacità «di mediare in una società in cui si sono moltiplicati i centri di potere».

Per chiarire il suo ragionamento Elia affronta un esame della storia della Dc individuando tre fasi: la prima, quella in cui De Gasperi «escludendo dal governo i comunisti nel 1947 crea quella dialettica maggioranza-opposizione» che risponde ad una esigenza del sistema costituzionale anche se c'è il «punto invalicabile» della impossibilità dell'opposizione di andare al governo che però viene superato perché c'è progressivamente una «larga adozione del 'come se' per favorire quella integrazione di cui abbia-

---

to è uno strascico delle polemiche vaticane contro il nuovo stato italiano. Più la ricerca storica va avanti più si vede che i cattolici in quanto tali non erano più estranei allo stato nazionale di quanto fossero altre componenti (e ciò avveniva lungo linee regionali o di classe come per gli altri) e che comunque non ebbero alcun problema ad integrarsi nello stato fascista pur nell'assenza della mediazione non diremo di un partito confessionale, ma persino di una reale componente confessionalmente identificabile entro il sistema fascista.

mo parlato all'inizio». Segue un breve periodo di «riformismo serio» dovuto alla spinta dossettiana e allo spazio che le concede De Gasperi, ma

a questa fase subentra una situazione [...] che invece chiamerei del 'partito di occupazione'. La Democrazia Cristiana occupa lo stato, occupa pezzi di stato, senza avere più, o avere nella stessa misura la legittimità che derivava dal periodo in cui venivano compiute le grandi opzioni, che era quello della mobilitazione.

La presa di posizione contro questo stato di cose è netta.

Il partito non può entrare, come in alcuni casi è entrato, nella vita amministrativa dello stato, non può uscir fuori da quella che deve essere l'attività di indirizzo politico sia in sede centrale che in sede locale, altrimenti perde di legittimità, altrimenti procede ad una mera occupazione di carattere usurpativo: non è un partito legittimato, ma è un partito occupante.

Ancora una volta Elia respinge la soluzione presidenzialista, secondo una linea che confermerà più volte,<sup>26</sup> ma non può sfuggire al dilemma che comincia a presentarsi all'orizzonte.

Può darsi che in una democrazia contemporanea del tipo stato-di-benessere o consumista americano, la forma di partito statunitense sia quella del futuro, sia quella di avanguardia: un partito cioè che, pur proponendo alcune scelte politiche in sede di elezione del Presidente della Repubblica e dei membri del Congresso, non si trova in talune sedi, nelle quali si svolge la lotta per il potere e si limita alla selezione del personale politico, il quale, a sua volta, mobilita una serie di esperti per la preparazione e l'esecuzione dei programmi.

Non è la soluzione che ritiene accettabile e lo ribadisce con forza, sostituendo, temo, un ottimismo della volontà se non al pessimismo della ragione, alla lucidità dell'analisi precedente.

Certamente non è questa la situazione italiana e certamente le sorti della nostra democrazia non si giocano su questo tipo di partito. Da noi, e non solo per la presenza del partito comunista, ma per il tipo di pluralismo sociale italiano, c'è bisogno ancora – e ce ne sarà per molto tempo – di un tipo di mediazione da svolgere da parte di partiti che non smobilitano dopo le elezioni ma mantengono col Paese un contatto formativo della pubblica opinione.

Non si poteva chiedere ad Elia di immaginare nel 1965 quell'ibrido che avremmo creato con il tracollo dei partiti tradizionali, cioè una forma confusa e indefinita che come nel modello americano dismette il militantismo e la partecipazione attiva ad un canale

---

<sup>26</sup> Per esempio nell'articolo, *Un rimedio peggiore dei mali*, pubblicato su «Panorama» del 14 gennaio 1971, ribadirà che il presidenzialismo o comunque un sistema a preminenza del governo «si risolverebbe in un ribaltamento del sistema dei partiti», un esito che continuava a ritenere destabilizzante per il nostro equilibrio politico.

di formazione della volontà politica, ma conserva, come i vecchi partiti della tradizione 'continentale', gli apparati permanenti trasformati in oligarchie autoreferenziali.

Il nostro costituzionalista è però troppo partecipe della rivoluzione costituzionale degli anni Quaranta per immaginare un esito di quel tipo, che non accetterà neppure alla fine, quando lo si comincia ad intravedere abbastanza chiaramente.

E qui conviene fare un salto logico e andare al 1975, al suo intervento presso il Centro studi della Cisl.<sup>27</sup> È un anno cruciale, l'anno del presunto sorpasso, l'anno in cui ormai è definitivamente tramontato il 'centro sinistra'. Curiosamente Elia in questo frangente difende la intangibilità della egemonia democristiana con paralleli che mi permettono di considerare improbabili con Svezia, Norvegia, India e il Belgio fra 1884 e 1914. Una tesi che gli era cara e che credo riproponesse in varie occasioni.<sup>28</sup>

In questo testo è ripresa la famosa teoria della *conventio ad excludendum*,<sup>29</sup> ma c'è ancor più l'analisi della tripolarità anomala del sistema italiano. Infatti la tradizionale distinzione, destra, centro, sinistra, funzionerebbe sino ad un certo punto, perché la destra è anti-costituzionale (in senso tecnico), la sinistra è costantemente sotto minaccia di scivolare fuori del sistema democratico e il centro non esiste in senso proprio, perché tale non sarebbe compiutamente la Dc (partito di sintesi più che di collocazione) e per la presenza dei partiti minori.

Pur riconoscendo i progressi ed i mutamenti del Pci, Elia si soffermava sulla necessità di immaginare soluzioni all'impasse politico-istituzionale che aveva davanti agli occhi. E qui dichiarava una volta di più la sua sfiducia nella «ingegneria costituzionale perché il maggioritario sarebbe stato per la Dc una fuga nel suicidio» (la avrebbe obbligata ad essere un partito di destra) mentre non credeva affatto nel parlamentarismo assoluto, di natura sostanzialmente consociativa, come rimedio ai problemi che venivano sollevati da quella che allora si chiamava «la questione democristiana».<sup>30</sup>

In questa occasione si vede, a mio giudizio, la componente di utopismo a cui Elia non sfuggiva. Infatti immagina che si debbano usare «rimedi essenzialmente politici, che fino ad ora sono stati usati poco e male». Questi sono a suo avviso «contratti di

---

<sup>27</sup> L. Elia, *La peculiarità e l'evoluzione del sistema italiano riguardo ai partiti politici*, in Elia, *Costituzione*, pp. 257-274.

<sup>28</sup> Se mi è consentita una notazione personale, ricordo di averla sentita direttamente dalla sua bocca in un piccolo convegno organizzato a Trento da Bruno Kessler, convegno a cui partecipava anche Beniamino Andreatta. Era sempre il 1975 ed io stavo facendo il servizio militare, ma quel sabato ero in licenza a casa dei miei a Trento e Kessler, che mi considerava un giovane cattolico tipo 'pecorella smarrita', ma meritevole di qualche attenzione, mi invitò a partecipare, cosa che feci volentieri attratto dai due oratori che avevo già avuto modo di conoscere tramite Giuseppe Alberigo per l'inizio delle mie ricerche sul dossettismo. Ricordo nitidamente che Elia espose la tesi della implausibilità dell'analisi allora corrente di un esaurimento inevitabile della Dc per la sua lunga permanenza al potere appunto sulla scorta di altre lunghe permanenze al potere per esempio in India. Una interpretazione che io, da bravo cattolico di sinistra, ebbi il giovanile ardire di contestargli radicalmente in un intervento durante la discussione seguita alla sua relazione.

<sup>29</sup> Peralto egli riconosceva che «certamente c'è una crescita nettissima del partito comunista nel processo di legittimazione».

<sup>30</sup> Proprio nel 1975 la rivista «il Mulino» raccoglie in quattro suoi fascicoli (n. 2, 3, 4 e 6 di quell'anno) un ampio dibattito proprio sulla «questione democristiana», a cui partecipano G. Are, P.G. Camaiani, G. Tamburrano, P. Bassetti, G. Pasquino, A. Parisi, L. Elia, L. Lombardo Radice e che è concluso da un articolo di P. Scoppola.

coalizione molto più precisi [...] regole diverse per la candidatura [...] una selezione di tipo nuovo per il personale politico».

Naturalmente a queste utopie si unisce sempre il realismo. L'intellettuale impegnato in politica, più ancora del costituzionalista, vede il problema centrale dei «ceti medi» (che con notevole acume stima eguale tanto per la Dc quanto per il Pci), ma coglie anche il «grave problema» del «permisivismo che è innegabilmente connesso allo sviluppo delle libertà civili nello Stato contemporaneo». Si chiede pure cosa bisogna fare a fronte di questa situazione: «c'è poi da domandarsi in che misura questo sistema politico rappresenta o non rappresenta la società italiana, poiché in fondo questa è la vera critica che viene rivolta al sistema dei partiti». <sup>31</sup>

È interessante riprendere la fine di questo intervento che è un misto di realismo disincantato e di ottimismo della volontà come era piuttosto tipico nel 1975.

Certo bisogna riconoscere che oggi taluni partiti sono scesi al di sotto del livello minimale di capacità rappresentativa e che il loro permanere in tale situazione, specialmente per quei partiti che hanno le maggiori responsabilità di governo, è estremamente pericoloso. Se il partito oligarchico chiuso, il partito a tessera fissa non ha la forza di rinnovarsi, se mantiene rapporti malsani con gli intellettuali, se non riesce a riacquistare la capacità di riaggregazione della domanda politica, se non fa alcune politiche istituzionali previste dalla nostra Costituzione, ad esempio a livello di enti locali, se questo partito preponderante non riesce a fare in modo che il sistema riacquisti una sua capacità operativa, allora è innegabile che al di sotto di una certa perdita di capacità rappresentativa non si può andare. Se l'incapacità a rappresentare si unisce poi, in una miscela esplosiva, alla crisi economica, alla crisi dell'ordine democratico, allora è evidente che questa possibilità di ripresa del sistema politico non può essere né prevista né garantita. Tuttavia quello che è accaduto anche in taluni altri paesi dimostra che a epoche di grande abbassamento e anche di grande corruzione possono fare seguito delle riprese che non sarebbero prevedibili. [...] Ci sono cioè dei momenti in cui la congiunzione tra esigenze che nascono dalla comunità e presa di coscienza degli operatori politici che hanno in mano la possibilità di decidere non può essere esclusa *a priori* senza abbandonarsi ad un determinismo che, esso sì, sarebbe puramente deteriore e negativo.

Dopo questo intervento, mi sembra sia da registrare una certa stasi nell'impegno di Elia sul fronte del dibattito politico, dovuta presumo alla sua elezione il 30 aprile 1976 a giudice della Corte costituzionale, posizione in cui rimarrà, concludendo come presidente della Consulta, sino al 21 settembre del 1981. Ci sarà in seguito la fase del lavoro a lato della Commissione Bozzi (30 novembre 1983-29 gennaio 1985), di cui Elia non fa parte, ma in cui sono presenti i suoi amici Roberto Ruffilli e Pietro Scoppola, mentre lui rimane responsabile di un dipartimento di studio della Dc sul tema delle riforme isti-

<sup>31</sup> Non mi pare improprio notare che questo intervento si svolge in una sede sindacale e per di più nella Cisl che fra i tre sindacati è in questa fase quello più interessato alla teoria della rappresentanza generale del Paese: nel 1974 è entrato nella segreteria generale Pierre Carniti, che nel 1970 da segretario della Fim (metalmeccanici) ha promosso l'unità sindacale con le altre due organizzazioni della Fiom e della Uilm.

tuzionali.<sup>32</sup> Non è il caso in questa sede di ripercorrere quella vicenda, che peraltro non riuscì ad incidere veramente in un contesto che, se posso usare una battuta, aveva preso anche troppo sul serio e stravolta l'idea di Elia del 1975 che più che guardare a riforme istituzionali si dovesse percorrere la via di rimedi politici, i quali erano però, purtroppo, rimedi da politicanti.

Per queste ragioni mi pare si possa passare direttamente ad un intervento di Elia al convegno di studi del gruppo parlamentare Dc della Camera dei Deputati svoltosi a Roma nei giorni 11 e 12 gennaio 1988. Ormai punto di riferimento riconosciuto del costituzionalismo italiano e personaggio chiave della Dc, Elia era stato eletto nel 1987 senatore per la Democrazia Cristiana. Ora in quell'intervento<sup>33</sup> si arriva, dopo tante delusioni che conosciamo, ad affrontare il tema del riordino istituzionale a partire dal cosiddetto «paradosso di Zagrebelsky»: sappiamo di avere bisogno di decidere un riordino costituzionale, ma partiamo dalla constatazione che ci mancano forze e capacità per decidere.

Partendo dalla sua vecchia distinzione del 1965 fra «partito di ispirazione» e «partito di occupazione», muoveva però ad una critica piuttosto esplicita, per quanto non dichiarata, anche verso la sua impostazione degli anni precedenti, scrivendo che

l'accettazione dello *status quo* istituzionale [...] è stata prevalentemente una scelta implicita nei comportamenti dei partiti e soprattutto della Democrazia Cristiana, nella quale i maggiori leader, e in particolare Moro, pensavano che la politica istituzionale si risolvesse nella politica tout court, una scelta dunque di rifiuto delle riforme [corsivo mio].

Per cogliere le peculiarità del momento, Elia faceva un passo avanti nella sua analisi del tipo di democrazia che era nella mente dei redattori della Carta del 1948:

i costituenti vollero una democrazia che non fosse semplicemente *di investitura*, di delega in bianco ad autorità presidenziali, governative o parlamentari, ma piuttosto una forma di governo che riunisse potere elettorale di investitura e insieme potere popolare *di indirizzo* nel senso di una influenza decisiva sia sulla formula relativa al vertice del potere esecutivo sia sulle linee di fondo del suo programma. Dunque democrazia di investitura e insieme democrazia di indirizzo.

La formula era indubbiamente suggestiva al di là della conseguenza che se ne traeva per rifiutare «l'elezione diretta del Capo dello Stato come ogni scorciatoia plebiscitaria». Era ben comprensibile che per il costituzionalista «se tolleriamo ancora una democrazia troppo delegata, troppo mediatizzata, nella quale gli elettori distribuiscono soltanto le carte del gioco ristretto ai leader, perdiamo il diritto e le buone ragioni per respingere le

---

<sup>32</sup> Sull'attività della componente democristiana in seno alla Commissione Bozzi, e specialmente di Ruffilli che era legato a Elia da amicizia e quasi venerazione, cfr. M.S. Piretti, *Roberto Ruffilli: una vita per le riforme*, Bologna, 2008, dove viene anche ripercorso tutto il dibattito precedente sulle riforme istituzionali. Per una valutazione di Elia sul contributo di Ruffilli al dibattito sulle riforme istituzionali si veda il suo intervento *La proposta di politica istituzionale di Ruffilli*, in M. Ridolfi (cura di), *Roberto Ruffilli. Un percorso di ricerca*, Milano, 1990, pp. 61-69.

<sup>33</sup> Lo si veda in Elia, *Costituzione*, pp. 364-382.

proposte di democrazia alla francese». Le sue preoccupazioni per il fatto che «i partiti potrebbero abbandonarsi al più sfrenato trasformismo» col rischio di «oscillare tra immobilismo e trasformismo» erano certo fondate, ma non mi sentirei di dire che in questo intervento Elia trovasse modo di suggerire soluzioni realmente forti. Certo ora egli rinnegava quel proporzionalismo che un tempo aveva difeso:<sup>34</sup>

è innegabile che il nostro sistema proporzionalista è da ritenersi disfunzionale perché limitativo delle possibilità per il corpo degli elettori di scegliere anche la formula di governo, accrescendo di riflesso le capacità deliberative del *continuum* Parlamento-Governo.

Ma il suo «no al proporzionalismo estremo vigente in Italia e no ad ogni tentativo di uninominalismo di tipo inglese» lasciava spazio solo ad un generico riconoscimento che «tutti i sistemi intermedi meritano di essere presi in considerazione». Troppo poco per indicare una via di soluzione ad una crisi che stava montando, anche se concludeva con indubbie parole di saggezza, notando che «nelle riforme istituzionali non si tratta di fare i piccoli passi, ma quelli giusti» e che «la sfida è davvero ardua e richiede un'etica appropriata che faccia prevalere l'abnegazione riformatrice sul calcolo delle convenienze di ciascun partito e di ciascun leader». Purtroppo questa saggezza cadde nel vuoto e così non si fece nulla né allora né in seguito.

Vengo ora a quello che Elia dirà undici anni dopo riflettendo sul suo percorso.<sup>35</sup> Dico subito che in verità non c'è in questo intervento nessun vero riconoscimento di 'errori' come farebbe pensare il titolo. Anzi egli difende la sua interpretazione, riconoscendo l'anomalia italiana come una anomalia sostanzialmente positiva. La domanda che pone su «come si sia potuta sviluppare la forma di governo democratica pur in un tempo così a lungo privo di alternanza» è una domanda retorica: la risposta è che l'alternanza che mancò sul piano delle situazioni di governo si realizzò grazie alla stabilizzazione del sistema dei partiti, alternativi a parole, ma sostanzialmente conviventi con legittimazione reciproca delle sfere di influenza.

Naturalmente questa è la trascrizione brutale di un pensiero raffinato fatta da un povero storico della politica che vive in provincia. Le parole del costituzionalista sono più auliche e le cito:

Fu un periodo in cui lo stato si resse, ma basandosi – più che su un senso di fedeltà allo stato repubblicano – sull'adesione a due schieramenti politici, sull'inserimento in due appartenenze di tipo partitico che, paradossalmente, agendo come due pilastri, avrebbero dato luogo al cosiddetto arco costituzionale.

Mi pare molto significativo che Elia veda il meccanismo della legittimazione reciproca (lui in verità parla di dinamiche di inclusione) nella «attuazione costituzionale» in una prima fase, e poi nelle due stagioni del centro sinistra e della solidarietà nazionale, fasi

<sup>34</sup> Secondo Craveri, *La repubblica*, p. 481, al consiglio nazionale della Dc del 25-30 settembre 1971 Elia aveva fatto addirittura «l'apologia della proporzionale».

<sup>35</sup> Si tratta dell'intervento che tenne in occasione della consegna dei due tomi di *Studi* in suo onore (Milano, 1999), ora ristampato col titolo *Errori passati, sguardo al futuro*, in Elia, *Costituzione*, pp. 443-450.

che egli aveva già più volte indicato come creative sul piano politico in una storia della repubblica che non era esattamente brillante sotto il profilo della creatività.

Mi pare curioso, devo dirlo, che in questo intervento Elia polemizzi di nuovo col proporzionalismo e con Franco Rodano che lo riteneva la 'vera' costituzione. Credo di capire le sue ragioni (l'accento ai guasti che questo aveva portato nella spartizione delle spoglie politiche ai tempi del centro sinistra e non solo, così come le lottizzazioni e il correntismo, per tacere di certo consociativismo negativo), ma mi corre l'obbligo di ricordare che il sistema proporzionale era di fatto in Costituzione e che non vi è registrato per un puro errore materiale (e sembrerebbe che Mortati inclinasse in quella direzione),<sup>36</sup> e che fu comunque il proporzionalismo a saldare l'equilibrio costituente, tanto da far registrare l'abrogazione della cosiddetta 'legge truffa' che aveva tentato quantomeno di mitigarlo.<sup>37</sup>

Elia ricorda in questa occasione quello che, certo per la sua generazione, ma forse anche in senso più generale, costituì il momento di rottura e di scomparsa delle opportunità del progetto politico: il Congresso Dc del febbraio 1980 quando, a suo giudizio, ci si illuse che fosse possibile tornare alla situazione ante 1976 e vivere di rendita.

Mancava ormai, dopo la scomparsa di Moro, come egli dice espressamente, «la capacità progettuale» e la Dc non poteva più essere 'il centro', senza esser un partito centrista nel senso tradizionale, perché questo gli era stato permesso principalmente, ma forse addirittura solo dalla sua funzione anticomunista. Elia nel 1999 dava per impossibile la riproposizione di quella storica dicotomia, ma col senno di poi dobbiamo purtroppo dire che sottovalutava le capacità dell'illusionismo politico.

Con lungimiranza concludeva essere necessario ritrovare un rapporto col «popolo», grazie ad una componente «plebiscitaria» contro cui sappiamo aveva lungamente polemizzato, ma a cui adesso quasi si arrendeva: componente plebiscitaria che però, col suo consueto realismo politico, non vedeva concretizzarsi nel gioco di specchi dell'orgia referendaria. Si trattava di «combinare nella misura giusta (cioè adatta per l'Italia) – o anche di conciliare – la componente rappresentativa della democrazia con quella plebiscitaria». E citando non a caso il pensiero del suo maestro Mortati nel 1946 aveva aggiunto: «il popolo deve avere un ruolo determinante come operatore nelle scelte politiche». E proseguiva:

I nodi da sciogliere sono molti, a cominciare dalle leggi elettorali: ma non è il caso di soffermarsi adesso su questi temi perché già nel 1988 [...] ho tentato di approfondire il problema dell'equilibrio tra democrazia di investitura e democrazia di indirizzo.

Difficile immaginare che per lui questo equilibrio si potesse ottenere in altro modo che rivitalizzando la 'forma partito' occidentale che era in fondo la connessione fra i due

<sup>36</sup> La Costituente aveva votato a maggioranza (contro il parere di Meuccio Ruini) un emendamento che escludeva dalla possibilità di referendum abrogativo anche le leggi elettorali, con il che le veniva a considerare parte non disponibile della trama costituzionale. Poiché la votazione era stata un po' confusa, alla fine la menzione delle leggi elettorali venne omessa nel testo finale della Carta passato all'approvazione dell'Aula. Mortati ricorda il fatto nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*. La vicenda è stata ricostruita da M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari, 1996, pp. 388-389.

<sup>37</sup> Cfr. M.S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna, 2003.

versanti. Non sappiamo se in quel momento si ricordasse di quel che Mortati aveva scritto sul partito nel 1941 e che, tolto il riferimento al partito unico di allora, avrebbe considerato valido anche per il sistema repubblicano:

Allorché [...] attraverso la creazione degli ordinamenti rappresentativi si organizzò la parte del popolo ritenuta capace di volontà politica, il momento [in cui si sceglievano gli interessi su cui orientare l'azione dello stato] divenne, in forza di quell'organizzazione, elemento giuridicamente rilevante del processo di formazione della volontà dello stato. Il partito è precisamente l'organismo sociale, che, spontaneamente nasce nel seno dell'amorfo e indifferenziato corpo elettorale allo scopo di dare ad esso una coscienza politica, nonché la capacità di formare ed esprimere una volontà unitaria che esso, di per sé, non ha. Il partito appare perciò un portato non solo utile, ma necessario alla vita dello stato, in quanto mezzo di esplicazione del compito ad esso attribuito di imprimere alla azione di questo un determinato contenuto politico.<sup>38</sup>

Non saprei dire se nel 1999 il realismo di Elia avesse già colto la assoluta problematicità, per non dire l'impossibilità che si tornasse a quel contesto che segnava una stagione specifica per una delle forme chiave che avevano animato il costituzionalismo occidentale fra Otto e Novecento.

La conclusione del giuspubblicista che era portato dalla circostanza a riflettere sul suo percorso era inevitabilmente di speranza: «è sperabile che ad un certo momento di un processo non breve possiamo lasciarci alle spalle questa lunga transizione».

Che il processo non sia breve ce ne siamo accorti anche troppo. Speriamo davvero che, anche facendo tesoro della lezione che ci ha lasciato quel 'giurista politico' attento al sistema e non al principe che era Leopoldo Elia, arrivi alla fine anche quel 'certo momento' in cui usciremo dalla lunga transizione.

E in quel momento dovremo ricordarci tutti che dobbiamo qualcosa alla sua lezione e alla sua infaticabile presenza pubblica.

---

<sup>38</sup> C. Mortati, *Sulla posizione del partito nello stato*, originariamente comparso in «Stato e Diritto», 1941, n. 4-5, pp. 3-20, ripubblicato (ed è significativo, visto la data in cui fu scritto) in C. Mortati, *Problemi di politica costituzionale*, vol. IV, Milano, 1972, pp. 495-515.

## Il Direttorio nella storia costituzionale della Confederazione elvetica

Stefania Rudatis, Università di Bologna

La struttura istituzionale della Confederazione elvetica come la conosciamo oggi deriva da un lungo e tortuoso processo, avendo alla base quella Costituzione del 1848 (in seguito rivista il 29 maggio 1874) che definisce per sempre la Svizzera come uno Stato federale, nato nell'ambito della ventata di rivolte democratiche che sconvolsero l'intera Europa a metà del secolo XIX. La sua forma statale è fondata sul federalismo, risalente ancora al Medioevo quando nasce l'alleanza fra i tre futuri Cantoni di Uri, Schwyz e Unterwald per mantenere, salvaguardare e conservare la propria esistenza e indipendenza di fronte ad un potere esterno, aiutandosi vicendevolmente: questo rimane l'unico esempio di federalismo puro, ossia emanante dal basso per la libera volontà di entità statali sovrane (Cantoni), affermatosi nel vecchio Continente, non solo nell'Ottocento, ma anche in seguito. È ricordato pure da Napoleone, il 3 settembre 1802, nella famosa lettera rivolta ai 18 Cantoni, preannuncio del suo intervento di Mediazione, quando sottolinea che la Svizzera «non assomiglia ad alcun altro Stato [...]». La natura ha fatto il vostro uno Stato federalista». <sup>1</sup> La forma di governo *non parlamentare*, tipica della Confederazione, si basa su un organo collegiale, il Direttorio, ispirato all'omologo esecutivo della Costituzione francese del 1795, che dal 1798 nel corso degli anni, a seconda delle vicende politiche e dei vari assetti dell'ordinamento, muterà sia la propria denominazione sia la composizione, fino alla configurazione definitiva del Consiglio federale, a carattere plurimo. Un'altra peculiarità della Svizzera, rispetto alle altre nazioni europee del presente e del passato, è la frammentazione del «corpo elvetico» in Cantoni, unità territoriali sovrane a pieno diritto, che detengono il potere dello Stato nel modo più completo: essi infatti assumono la potestà legislativa attraverso la rappresentatività dapprima nella Dieta (monocamerale), infine nell'Assemblea federale (bicamerale), e la potestà esecutiva tramite appunto il Direttorio. Lo scopo che qui ci prefissiamo è percorrere un breve excursus storico di quest'ultima istituzione dal 1798 al 1848, le due date fondamentali ed estreme del percorso costituzionale della Confederazione elvetica.

Dal Patto di Brunnen del 1315, che sancisce l'iniziale collaborazione delle prime tre comunità, allargato successivamente ad altre, poi diventate membri della Confederazione, in cinque secoli il potere della Svizzera rimane in mano a 13 Cantoni, formati da corporazioni e da patriziati, sia dal punto di vista politico che sociale. A quell'epoca lo Stato è privo soprattutto di un'autorità centrale che governi: esiste solo un organo comune, la Dieta, con poteri legislativi, formata dai rappresentanti dei Cantoni, come una sorta di riunione di ambasciatori delegati, in numero da 1 a 4, con semplici istruzioni,

---

<sup>1</sup> W.E. Rappard, *La Costituzione federale della Svizzera, 1848-1948*, trad. di G.L. Beeler, Locarno, 1948, p. 22; D. Fahrni, *Storia della Svizzera*, Berna, 1961, p. 147.

che si riunisce ogni tanto e le cui decisioni vengono poi sottoposte all'esame degli stessi organi locali, che le ratificano attraverso la forma del referendum.<sup>2</sup> Gli Stati confederati, alla vigilia del 1798, offrono un quadro decisamente conservatore, con la presenza di un'aristocrazia formata da qualche vecchia famiglia patrizia, da una oligarchia di mercanti stanziata nelle principali città, dalle popolazioni delle campagne, riconosciute solo per l'unico scopo di pagare le decime. Quest'isola repubblicana al centro del Continente europeo, circondata da grandi monarchie, è alla fine del XVIII secolo pervasa da ideali innovatori provenienti da due parti diverse del mondo. Innanzitutto dall'America settentrionale, ove il concetto di federalismo ha avuto la sua «invention»<sup>3</sup> nel corso dell'estate del 1787, durante i lavori della Convenzione di Filadelfia per rafforzare i legami sorti tra le 13 ex-colonie britanniche, divenute Stati indipendenti. I «padri fondatori» hanno mirato con la Carta costituzionale ad una «nuova unione» più forte della semplice Confederazione: una struttura statale a due livelli, ciascuno con la sua Legge fondamentale, le sue istituzioni, le proprie regole, che potessero agire sulla stessa popolazione, ora di cittadini e non più di sudditi, e sullo stesso territorio. Nel medesimo periodo, anche l'Europa conosce fermenti e ideologie riformiste, che sconvolgono l'assetto istituzionale soprattutto del Regno di Francia, con l'avvento della Rivoluzione del 1789: queste ultime, sconfiggendo l'*Ancien régime*, tendono a rifondare una nuova società basata sui principi di uguaglianza, fraternità, libertà, sul diritto naturale, sull'abolizione dei privilegi feudali, sulla scelta del popolo di governarsi e sull'unità di Patria. L'esperienza delle idee rivoluzionarie, americana e francese, viene accolta dal popolo elvetico con entusiasmo e simpatia, a causa del malcontento che serpeggia sia nello stesso ceto dirigente oligarchico, che non accetta più le vecchie istituzioni, sia tra le masse popolari che osteggiano i diritti e i gravami feudali.

Il primo tentativo di unificazione statale avviene, in modo piuttosto brusco, con la creazione della «Repubblica Elvetica», attraverso la cosiddetta «Prima Costituzione Elvetica» del 12 aprile 1798, secondo i cui principi la forma di governo sarebbe dovuta essere «sempre una democrazia rappresentativa».<sup>4</sup> Sua caratteristica è anche quella di essere il primo testo scritto della Confederazione svizzera, oltre che rappresentare una pura e semplice imitazione della Costituzione francese dell'anno III (22 agosto 1795). Innanzitutto, per l'ispirazione: se la stesura materiale è opera di Pietro Ochs – membro del governo basilese, con l'avallo dell'esule politico Federico Cesare La Harpe, fondatore a Parigi del Club elvetico nel 1790, entrambi istigatori dell'invasione francese – la fonte è frutto della volontà del governo direttoriale d'Oltralpe. Infatti, la politica egemone di Napoleone mira a diffondere fuori dai confini statali le idee rivoluzionarie, circondandosi di repubbliche alleate e sottoposte al suo regime. È essenzialmente per tali fattori che la Svizzera viene a trovarsi, per oltre due anni, un campo di battaglia delle armate europee, essendo nella zona d'interesse strategico della Francia; solo dopo nu-

<sup>2</sup> Rappard, *La Costituzione federale*, p. 22.

<sup>3</sup> A. Auer, *Droit constitutionnel suisse*, Berne, 2000, p. 296.

<sup>4</sup> I testi delle Costituzioni svizzere dal 1798 al 1815 sono in C. Hilty, *Le Costituzioni Federali della Confederazione della Svizzera*, Berna, 1891; il testo della Costituzione francese del 1795 si trova in *Memorial Constitutionnel, Recueil chronologique des diverses Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, 1821; cfr. J. Godechot, *Les institutions de la France sous la révolution et l'empire*, Paris, 1968, pp. 459 ss.

merose invasioni nel territorio elvetico, la capitolazione di Berna del 5 marzo 1798 determina la fine del vecchio regime e l'introduzione della nuova Carta.

Rispetto a quella francese, che nel presentare ben 377 articoli è la più lunga e dettagliata della storia di Francia, la Costituzione elvetica è molto più breve e concisa: essa ne riporta comunque un'impronta che risulta conforme e ne ricorda gli elementi caratterizzanti. L'inizio è identico, anche nella dizione, ai primi due articoli dell'omologa francese, l'uno riferentesi alla natura dello Stato, ove la Confederazione si trasforma in «Repubblica elvetica», «una e indivisibile», senza più «confini tra cantoni e paesi suditi, né tra cantone e cantone» (art. 1), l'altro alla sovranità, che è posta essenzialmente nella «universalità dei cittadini» (art. 2). Dal punto di vista istituzionale la Carta instaura, in un sistema rappresentativo, la separazione netta dei poteri (art. 68) e, assieme ad essa, il bicameralismo che, per la Svizzera, rappresenta una vera e propria innovazione, essendo il potere legislativo affidato a due Consigli distinti, separati, indipendenti l'uno dall'altro: il Senato (corrispondente al «Conseil des Anciens» francese), ove siedono, oltre agli ex-Direttori, unici membri di diritto (art. 39), quattro deputati di ciascun Cantone, e il Gran Consiglio, a somiglianza del «Consiglio dei 500» francese, al quale ciascun Cantone deputa 8 membri.

Ma l'organo che risulta del tutto inedito per la Svizzera è quello preposto al potere esecutivo, vale a dire il Direttorio, istituzione recepita in toto dalla recente Costituzione francese. A esso spetta appunto il governo della Repubblica, ma non l'amministrazione, delegata ai soli ministri. Tale organo presenta una struttura collegiale, essendo formato da 5 membri (art. 71), e paritaria, in quanto questi ultimi sono scelti a turno dall'una delle due Camere fra i candidati che l'altra propone. I direttori dirigono la politica pubblicando le leggi ed assicurandone l'esecuzione (art. 79), ma non hanno alcuna potestà legislativa. Per accedere all'ufficio si richiede il raggiungimento del quarantesimo anno, essere sposati o vedovi (art. 72) e i suoi componenti non possono essere subito rieletti, se non dopo un periodo di 5 anni (art. 75); ad essi sono sottoposti 4 ministri, che rappresentano, come in Francia, dei semplici «commis» o agenti d'esecuzione della politica governativa (art. 84). Oltre alla nomina e revoca dei ministri, il Direttorio esercita questi stessi poteri anche verso i capi e gli ufficiali dell'armata, gli agenti diplomatici, i prefetti nazionali, il Presidente del Tribunale supremo ed altre cariche minori (art. 82). L'analogia con la Costituzione francese del 1795 si evidenzia poi ancor più netta e precisa riguardo alle funzioni del Direttorio: questi funge, nelle due Carte, ad un tempo sia da Capo di Governo che da Capo dello Stato, a forma collegiale. Esso deve provvedere anche a sorvegliare sulla sicurezza esterna ed interna, avendo a disposizione le forze armate (art. 76) (per la prima volta è affrontato il problema della creazione di una forza armata assoldata, con l'art. 91), e a condurre negoziazioni con le potenze estere (art. 80). L'articolo 81 limita in parte l'opera del Direttorio, costringendolo a rendere conto ogni anno ai Consigli legislativi dell'impiego delle somme assegnate a ciascun dipartimento. Nei rapporti con questi organi il governo, secondo l'articolo 77, può solo invitare ciascuno di essi a prendere un «objet» in considerazione. Dunque, il potere esecutivo è pressoché indipendente dal parlamento e non ha alcuna azione nei suoi riguardi, essendogli impedita la potestà di iniziativa legislativa e quella di convocare le sedute dei Consigli, mentre il potere legislativo agisce sul Direttorio soltanto per il fatto di nomi-

nare, a date fisse, i suoi componenti, non potendo né interpellarlo, né tanto meno rovesciarlo.<sup>5</sup> Questo particolare di non poco conto, cioè di avere il parlamento la facoltà o meno di sfiduciare il governo, è il fattore principale e determinante per poter considerare una forma di governo parlamentare o meno: in questo caso la Repubblica elvetica del 1798 non lo è. Il potere giudiziario è affidato ad un Tribunale supremo, formato da un giudice eletto da ciascun Cantone o Prefettura (art. 86), il cui compito consiste nel giudicare i membri dei Consigli legislativi e del Direttorio esecutivo (art. 87). La Costituzione elvetica si ispira al modello francese anche per l'amministrazione periferica dello Stato, dando luogo all'istituzione dei Prefetti, figura tipica del centralismo amministrativo del vicino Stato, che viene introdotta per la prima volta in Svizzera e che esprime l'autorità esecutiva e rappresentativa del Direttorio presso i Cantoni. Rimane ovviamente la divisione interna in Cantoni, ora nel numero di 22, con la sola, importante differenza che essi vengono a perdere la propria autonomia: pur essendo ritenuti uguali tra loro, diventano dei «distretti» amministrativi senza diritti propri (artt. 15-16-18), sotto il controllo dei Prefetti.

La storia della Repubblica elvetica è breve e poco gloriosa: il popolo dapprima la subisce, poi vi si ribella, essendo odiata pure dai vecchi governanti, considerata da tutti come un ordinamento accentrato e tirannico, imposto dalla dominazione straniera, che cerca di porre fine alla proverbiale neutralità svizzera. Alcune caratteristiche, però, la qualificano come l'origine di talune riforme definitive, quali l'uguaglianza dei cittadini e dei Cantoni nei riguardi della legge, il bicameralismo, il governo collegiale, la separazione dei poteri. La sua Carta rappresenta comunque l'inizio di una rivoluzione di carattere istituzionale che si protrae per mezzo secolo fino al suo culmine, la Costituzione del 1848 e la fondazione dello Stato federale.

Il testo costituzionale del 1798 è oggetto per 5 anni di continui tentativi di revisione, che non producono di fatto alcun risultato, come nel maggio 1799, quand'esso viene sospeso e surrogato da una dittatura dei membri del Direttorio, capeggiati da Federico Cesare La Harpe, o il 7 gennaio 1800, allorché si sviluppa un colpo di Stato da parte del Gran Consiglio e del Senato con la destituzione del governo direttoriale. Successivamente, riscontriamo una «Costituzione della Malmaison», dal nome del Castello che ne ha ospitato la nascita il 29 maggio 1801, voluta da Napoleone, allora Primo Console, i cui articoli serviranno poi da base per l'atto di mediazione del 1803, modello a sua volta per la Costituzione definitiva del 1848. Con la Carta del 1801, ispirata dalla Costituzione americana del 1787, si nota un cambiamento nella composizione del potere esecutivo: come emanazione del Senato – organo legislativo assieme alla Dieta e composto dalla inedita figura del Landamano, anzi di due, che si alternano alla sua direzione «ciascheduno un anno» e di 23 consiglieri – si forma un piccolo Consiglio, il vero e proprio governo dello Stato, che comprende 4 membri, reggenti ciascuno un dipartimento (interno, giustizia, finanze e guerra), ed è presieduto dal «primo Landamano». Abbandonata questa prima stesura, l'Assemblea costituente

---

<sup>5</sup> Godechot, *Les institutions de la France*, p. 466; C. Ghisalberti, *Dall'antico regime al 1848*, Roma-Bari, 1974, p. 76; G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Rimini, p. 347.

adotta un nuovo testo, la cosiddetta «Seconda Costituzione Elvetica» del 20 maggio 1802, di carattere federalista e molto moderata, la sola che sia stata scritta interamente dagli svizzeri e la prima ad essere sottoposta ad una votazione generale del popolo. In essa la struttura statale è più articolata, presentando una Dieta e un Senato, come organi bicamerali legislativi, e un Consiglio d'esecuzione, o governo. Quest'ultimo, composto da un Landamano, come presidente, e da due *Statthalter*, è incaricato dell'esecuzione delle leggi e regolamenti d'amministrazione generale, dirige la forza pubblica e gli affari esteri; i suoi membri si alternano annualmente nelle funzioni di Landamano: quello che esce d'esercizio prende il titolo di *Statthalter* e può così supplire il capo durante la sua malattia o assenza oppure ne assume le funzioni in caso di morte (art. 49). Sono presenti all'interno del Consiglio cinque segretari di Stato per i Dipartimenti di giustizia e polizia, guerra, finanze e relazioni estere, che sono nominati per nove anni: ogni tre anni ne esce uno, comunque rieleggibile (la rinnovazione deve iniziare nel 1805); essi sono responsabili degli atti da loro sottoscritti, come dell'esecuzione degli ordini del Consiglio, ed hanno voto consultivo sia nel Consiglio che nel Senato. Entrata in vigore il 2 luglio, la Carta però non fu mai messa in pratica per l'opposizione dell'antica aristocrazia.

La natura pluralistica e la rotazione elettiva delle cariche dell'esecutivo non sempre sono state rispettate: infatti, nell'atto di mediazione imposto da Bonaparte il 19 febbraio 1803 – il cui pregio maggiore è quello di contenere un atto federale, consacrando definitivamente il sistema federativo attraverso la ricreazione di una Confederazione di Stati, ove i 19 Cantoni, liberi e indipendenti, non sono però sovrani, essendo la Svizzera sottoposta al protettorato francese – lo Stato, non avendo un suo proprio governo, «prende in prestito» (*emprunte*) quello del Cantone direttore (*Vorort*). L'eccezione sta proprio nel testo, sia quando indica espressamente il nome dei sei antichi Cantoni urbani, tre protestanti e tre cattolici, che devono succedersi ogni anno alla testa degli affari, sia quando dà particolare rilievo alla figura del suo Presidente, detto il «Landamano della Svizzera», corrispondente al borgomastro del Cantone direttore, che assume in sé i due titoli di capo del Governo e capo dello Stato (art. 16).<sup>6</sup> Tale magistratura, malgrado le virtuali, estese competenze – in quanto presiede la Dieta e dirige la Confederazione nell'intervallo tra le sessioni, con un onorario particolare e compiti d'ordine diplomatico, militare, giudiziario (artt. 17-22) – non possiede all'interno, anche per la brevità del mandato di un solo anno, né autorità né considerazione, quasi fosse un cancelliere che trasmette alla Dieta il volere di Napoleone. La presenza di un simile organo monocratico, destituito di veri poteri e in balia del nemico, risulta poco confacente con la tradizione elvetica che riconosce per il governo il sistema collegiale. È previsto poi un Consiglio d'esecuzione, con le medesime norme già presenti in precedenza.

L'atto di mediazione è considerato dalla stessa popolazione elvetica un'espressione dell'egemonia francese in Europa e viene abrogato contemporaneamente alla caduta del suo autore. Intanto la Dieta, dopo l'occupazione del territorio da parte delle truppe alleate, il 20 dicembre 1813 adotta un concordato o Costituzione provvisoria della Confederazione, valida fino al 7 agosto 1815. In questo lasso di tempo il vero governo della Svizzera è nelle mani dei rappresentanti delle grandi potenze vittoriose che vi risiedono,

---

<sup>6</sup> Rappard, *La Costituzione federale*, pp. 24-25.

specie Austria e Russia. Il nuovo patto federale del 1815, che pone fine a diversi anni di rivoluzioni interne, dopo il lavoro della «lunga Dieta» del 1814 viene steso in forma di «contratto», secondo cui la Confederazione (oltre all'annesso atto internazionale del successivo 20 novembre dove si vede riconosciuta e garantita la sua neutralità perpetua da tutte le potenze del Congresso di Vienna) ridiventa un'alleanza di Stati sovrani, ma senza alcun potere statale centrale: infatti la Dieta detiene delle attribuzioni ben definite, prendendo solo le misure necessarie per la sicurezza interna ed esterna dello Stato. Per quanto riguarda l'esecutivo, abolita la carica del Landamano della Svizzera, è previsto non un governo proprio della Confederazione, ma uno «cantonale», eletto cioè da un Cantone direttore, il cui ruolo è attribuito alternativamente, ora ogni due anni, solo ai tre di Zurigo, Berna e Lucerna. È infatti il borgomastro del Cantone in carica che convoca la Dieta, ne assume la presidenza ed esplica gli affari nell'intervallo delle sessioni, ma non oltrepassando le competenze di un ufficio presidenziale di un'assemblea, aiutato da due funzionari federali nominati dall'organo legislativo, ossia un Cancelliere e un Segretario di Stato.

All'indomani del ritorno al possesso dei territori perduti e al riconfermato federalismo, si presentano all'orizzonte europeo originali e stimolanti idee, quelle del movimento liberale francese del periodo della restaurazione, i cui principali rappresentanti, Constant e Sismondi, sono fautori di un nuovo regime 'rappresentativo', ove il popolo esercita i suoi poteri per l'intermediazione di deputati, auspicando la vera separazione dei poteri e la protezione delle libertà individuali.<sup>7</sup> Pertanto, la revisione del patto federale secondo le riforme liberali degli anni Trenta significa per la Svizzera 'rigenerare' la stessa Confederazione. Il più completo progetto di Patto riveduto o «Atto federale della Confederazione svizzera» del 15 dicembre 1832, a firma del rifugiato politico toscano Pellegrino Rossi,<sup>8</sup> viene quindi impostato sotto l'influenza di tale movimento che ha provocato vari cambiamenti istituzionali, come la Monarchia del luglio 1830 in Francia, l'indipendenza del Belgio e della Grecia.<sup>9</sup> Con questo testo la Confederazione ritrova finalmente il suo governo a carattere collettivo nel Consiglio federale, nuova denominazione del potere esecutivo: esso è subordinato alla Dieta – definita suprema autorità federale (art. 43) – e composto da 5 membri, di cui 4 nominati dal legislativo, che restano in funzione per 4 anni, con a capo un Landamano, eletto dai Cantoni a maggioranza assoluta per quattro anni con la potestà di ricoprire immediatamente la carica solo una seconda volta; questi riveste ad un tempo il ruolo di Capo del Governo, Capo dello Stato e Presidente della Dieta. Il Consiglio federale risulta responsabile collettivamente di tutta la politica del governo e ai suoi componenti è impedito di far parte contemporaneamente della Dieta. Nella Carta è prevista pure una Cancelleria federale, col compito di fare da segreteria ai due massimi organi statali. Contro simile progetto si levano molte opposizioni sia tra i liberali che tra i conservatori, tanto che la ratifica del testo, dopo l'approvazione all'unanimità del potere legislativo con una adesione di 15 Cantoni, viene però rinviata, prolungando questa situazione di stallo per vari anni. Ad

<sup>7</sup> A. Favre, *Droit Constitutionnel Suisse*, Fribourg, 1966, pp. 23-24.

<sup>8</sup> J.F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchatel, 1967-1982, pp. 24-26.

<sup>9</sup> M. Paola Viviani Schlein, *L'avvento dello Stato federale in Svizzera*, pp. XXI-XXIII, in *Costituzione federale della Confederazione svizzera [1848]*, Macerata, 2008.

esempio, il 19 marzo 1833 se ne dispone una nuova redazione, rimanendo il progetto sempre all'ordine del giorno della Dieta, finché la Commissione di revisione del 1848 lo prende per base dei suoi lavori.

I fatti storico-politici che investono la Svizzera dagli anni Trenta al 1848 sono rappresentati da sconvolgimenti e rivoluzioni interne fra i Cantoni, soprattutto d'ordine religioso tra quelli cattolici e i protestanti e dalla nascita, come nell'Europa intera, della nuova classe della borghesia, che nel territorio elvetico si rivela soprattutto urbana, protestante ed economicamente sviluppata, tanto da dare vita al partito liberal-radicale, fautore determinante nel forgiare lo Stato federale. Con l'intenzione di revisionare il Patto del 1815, ritenuto ormai inadeguato ai mutati tempi, nell'agosto del 1847 viene nominata, per redigere un progetto di nuova Costituzione, una Commissione che, dapprima composta dai rappresentanti dei Cantoni o semi-Cantoni, è in seguito ampliata a 21 membri, tutti giuristi o professori universitari, provenienti in genere dalla nuova classe dominante. Nel giugno del 1848 si raggiunge l'approvazione del testo costituzionale, redatto principalmente da Druey di Vaud, con la maggioranza di 15 Cantoni e mezzo, cioè dei 7/8 della popolazione; esso, col decreto del 12 settembre, viene trasformato in Legge fondamentale della Confederazione svizzera, ed entra poi in vigore dopo l'elezione e la formazione dell'Assemblea e del Consiglio federale, come atto unitario di uno Stato sovrano. È composto da un preambolo e tre capitoli.<sup>10</sup>

Nel breve preambolo si rammenta la ragione che giustifica l'introduzione di un nuovo regime e che è *resserer* la 'lega' (termine che manca nel Patto del 1815, mentre è presente nell'Atto di Rossi del 1832) dei Cantoni confederati, per fortificare la *Nation* (è la prima volta che viene usata questa denominazione) svizzera. L'articolo 1 entra subito nel merito designando lo Stato federale, non più come una Confederazione di Stati, ma come uno Stato del tutto originale per la Svizzera, composto dalla Confederazione e da 25 Stati membri, di cui 19 Cantoni e 6 semi-Cantoni: questi, infatti, sono sovrani, finché non sono limitati dalla Costituzione federale (art. 3), in quanto «incorporati in uno Stato superiore, che può loro imporre degli incarichi ch'essi non hanno voluto né previsto». Le popolazioni dei Cantoni costituirebbero quindi nel loro insieme la Confederazione svizzera, determinandosi così una sostanziale unità, fondata sulla coesistenza di stessi cittadini, stesso territorio, e di un duplice potere statale: quello dello Stato centrale e quello dello Stato membro. Lo Stato federale o «Confederazione», come viene denominato nella Carta solo per un retaggio storico, è riconosciuto come unico soggetto di diritto internazionale.

Sul piano legislativo, è la prima volta che viene introdotto per legge nelle istituzioni elvetiche il bicameralismo federale, a imitazione della Costituzione americana, tranne che per l'effimera esperienza della Repubblica unitaria del 1798: le due sezioni del parlamento riunite, o Assemblea federale, sono rappresentate dal Consiglio nazionale, eletto ogni tre anni in proporzione alla popolazione, e dal Consiglio degli Stati, eletto per lo stesso periodo secondo la legislazione dei Cantoni e a rappresentanza paritaria di

---

<sup>10</sup> Il testo della Costituzione svizzera del 1848, con a fronte quello del 1874, si trova in Rappard, *La Costituzione federale*.

questi. Entrambi hanno una perfetta uguaglianza di funzioni, procedendo uniti alle elezioni del Consiglio federale, del Cancelliere e dei giudici federali (artt. 60-82).

Quanto all'organo esecutivo, la nuova Costituzione mantiene intatto il principio collegiale, quale fondamento del sistema elvetico, prevedendo il Consiglio federale come «suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione» e fissandone la composizione in sette membri tutti uguali (senza ammettere un capo al di sopra di essi) (art. 83), anziché cinque come nel 1798, nominati per tre anni (il 15 marzo 1931 la durata passerà a quattro) dall'Assemblea federale a maggioranza assoluta fra i cittadini che sono eleggibili come componenti del Consiglio nazionale (ogni Cantone ne può scegliere uno solo) (art. 84). Le sue decisioni risultano valide legalmente con la presenza almeno di quattro membri (art. 88). Un altro cambiamento riguarda la sua «totale rinnovazione» ad ogni rinnovo integrale del Consiglio nazionale (art. 84), tramite sette elezioni separate per ciascuna persona. Al suo interno, viene scelto a capo dell'esecutivo il «Presidente della Confederazione» (ogni consigliere lo è *à son tour*), che non è immediatamente rieleggibile dopo un anno di esercizio dai due Consigli riuniti, neanche come vice-presidente (art. 86). Circa la presenza nell'ordinamento di un capo dello Stato, la questione rimane controversa: infatti la maggioranza degli studiosi lo vede nell'organo collettivo, vale a dire nell'intero Consiglio federale,<sup>11</sup> altri solo nel suo Presidente, cioè l'organo monocratico. Comunque la posizione presidenziale non è in alcun modo di supremazia sugli altri componenti l'esecutivo, trattandosi semmai di un *primus inter pares*, neppure di un primo ministro.

Riguardo alle incompatibilità della carica di membro di governo, oltre l'impiego al servizio della Confederazione o di un Cantone, viene contemplato pure l'esercizio di qualsiasi altra professione o industria, compreso lo status clericale, perché le funzioni esecutive sono esclusive dei laici (art. 85). Per le sue caratteristiche il Consiglio Federale è paragonato al Direttorio, in modo che i due termini diventano sinonimi e intercambiabili fra loro; il secondo, infatti, è usato correntemente dai commentatori svizzeri per sottolineare l'analogia e la continuità con l'istituto direttoriale che caratterizza la Repubblica Elvetica del 1798. Esso è l'unico organo preposto alla presentazione dei progetti di legge alle Camere: i suoi componenti, partecipando alle discussioni di entrambe le sezioni dell'Assemblea federale, possono poi esprimere soltanto un «voto consultivo», pur mantenendo il diritto di presentare delle proposte su di un oggetto in deliberazione (art. 89). L'articolo successivo elenca una lunga serie di attribuzioni e obblighi del Direttorio, tra cui i principali sono: dirigere gli affari federali; vegliare sull'osservanza delle Costituzioni, leggi, decreti, Costituzioni cantonali; eseguire le leggi e le risoluzioni federali; trattare gli affari esteri; vegliare sull'indipendenza e neutralità della Svizzera e sulla sicurezza interna; amministrare le finanze e la milizia. I suoi affari sono ripartiti in Dipartimenti tra i propri membri (art. 91). È contemplata una Cancelleria federale, riproposta di quella esistente nell'Atto di Mediazione del 1803 e del Patto del 1815, ma con maggiori incombenze federali: essa è presieduta dal Cancelliere della Confederazione, eletto dall'Assemblea federale per tre anni, che tratta gli affari della stessa e del Consiglio federale, di cui è un sottoposto «speciale» (art. 93). Al comma 16 dell'art.

---

<sup>11</sup> Viviani Schlein, *L'avvento dello Stato federale in Svizzera*, pp. XLIX-LXIII.

90 è previsto l'obbligo del Consiglio federale di rendere conto ogni anno all'Assemblea federale della propria gestione, ma non viene indicata alcuna norma sull'eventuale sanzione per la sua responsabilità politica, per cui, qualora fosse messo in minoranza dal potere legislativo, il governo *se soumet et ne se démet pas*.<sup>12</sup> L'originalità della forma di governo svizzera deriva dal particolare rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo: la 'fiducia' del primo esiste solo al momento dell'elezione iniziale, ma non condiziona né vincola la vita del secondo, come nella forma di governo parlamentare. Infatti, la durata in carica delle due istituzioni è predeterminata e coincidente: non vi è la possibilità di superare i loro contrasti nel voto di sfiducia verso l'una e, corrispondentemente, nello scioglimento anticipato dell'altra. Essendo entrambi poteri reciproci e indipendenti, gli eventuali conflitti devono venire in qualche modo superati. Una volta eletto il Consiglio federale, l'Assemblea federale non può in via di principio *plus le renverser*, né quello può *dissoudre* il parlamento, perché non è possibile interrompere la legislatura prima della sua scadenza naturale. Le due autorità sono dunque necessariamente portate a cooperare per i tre anni del mandato, sotto la preminenza dell'Assemblea federale, che può dare ordini al Consiglio federale (art. 60).<sup>13</sup>

Dunque senza voto di sfiducia, l'esecutivo non può essere costretto a dimettersi collegialmente prima della fine del tempo stabilito: risulta chiaro che l'intenzione dei legislatori costituenti sia stata quella di garantire la stabilità e la continuità del governo, requisito essenziale per un'azione politica efficiente. Quindi niente, né una disparità di vedute in ordine a provvedimenti o indirizzi fra Consiglio federale e volontà popolare o Assemblea federale può provocarne la caduta.

Concludendo, possiamo definire lo Stato federale della Svizzera moderna come una Repubblica non parlamentare, bensì *direttoriale*, dal momento che il suo governo collegiale non è soggetto alla estromissione o revoca da parte del parlamento con conseguenti dimissioni dei propri membri.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> J.F. Aubert, *Introduction historique*, in *Commentari della Costituzione federale svizzera del 1874* (4 voll.), Locarno, 1986-1995, p. 28.

<sup>13</sup> Aubert, *Introduction historique*, p. 29.

<sup>14</sup> E. Rotelli, *Le Costituzioni di democrazia. Testi 1689-1799*, Bologna, 2008, pp. 116-119.



# La prima legislazione Usa sull'alimentazione, tra Stati e Federazione. Appunti e ipotesi critiche

Fabio Rugge, Università di Pavia

## 1. Il tema e il problema

Il tema della sicurezza alimentare si è recentemente imposto all'attenzione di studiosi appartenenti a diversi campi disciplinari. Anche per lo storico del governo e della amministrazione pubblica l'argomento appare tra i più promettenti, giacché attività di governo e di amministrazione pubblica aventi ad oggetto la sicurezza alimentare si registrano lungo tutto l'arco dell'età moderna. Le loro vicende hanno poi acquisito speciale rilievo dalla fine dell'Ottocento, contribuendo per la loro parte a disegnare l'evoluzione dello Stato contemporaneo.

Gli appunti che propongo sono dedicati ad una porzione geograficamente e temporalmente limitata della storia istituzionale della sicurezza alimentare. Si tratta degli Stati Uniti nel periodo compreso tra la metà del XIX secolo e il 1906, anno in cui viene adottata la prima legge federale in materia.

Per la ricostruzione che abbozzo mi giovo di una bibliografia non certo avara. Su di essa sembra però necessario formulare qualche messa a punto. E l'innesco alla mia esposizione sarà fornito proprio da un'osservazione critica in ordine a questa letteratura.

Si tratta di questo. La gran parte degli studi statunitensi sulla storia della sicurezza alimentare hanno sin qui considerato come termine *a quo* l'anno dell'adozione del *Food and Drugs Act* cui sopra ho accennato. Anzi; l'atteggiamento della storiografia ha in sostanza collocato gli avvenimenti precedenti il 1906 in una dimensione che assomiglia, in parte, a una preistoria nebulosa, in parte, a un'età della pietra dell'azione governativa, nella quale questa azione appare rozza e ingenua.

Una serie di circostanze spiegano questo atteggiamento degli studi e nel seguito, formulerò, in proposito, alcune ipotesi. Per il momento ne menziono solo una che fa riferimento a un fattore evidente, anche se non necessariamente il più incisivo.

Nella legge federale in questione è stata intravista, non a torto, l'origine della *Food and Drug Administration*, l'agenzia che oggi presiede alla sicurezza alimentare degli Usa, e una delle più grandi e influenti branche dell'amministrazione statunitense. A caratterizzarne il peso basta forse l'apprezzamento espresso da una voce di spicco della scienza politica americana, Francis Fukuyama. Egli ha identificato l'agenzia, insieme solo al *Federal Reserve Board*, come una degli elementi 'essenziali' del governo americano. Secondo Fukuyama, è addirittura impossibile immaginarsi come sarebbe il mondo senza questo tipo di istituzioni.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> F. Fukuyama, *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to French Revolution*, New York, 2011 (qui citato dalla edizione del 2012), p. 12.

Ora, l'esistenza e l'azione di un'agenzia di tale peso hanno sollecitato una considerevole mole di ricerche storiografiche. Queste, a loro volta, sono state naturalmente inclini a fare coincidere la vicenda stessa della regolazione alimentare negli Usa con quella dell'amministrazione federale che oggi si occupa della sua implementazione. Non stupisce quindi che agli occhi di molti studiosi la legislazione rilevante in materia di sicurezza del cibo sia divenuta quella rilevante per la storia del Fda (e viceversa).

Del resto, chi consulti il sito dell'agenzia, ricco di riferimenti e documenti storici, non può aver dubbi sulla dottrina che in quel sito espressamente si predica. Che è la seguente: la legge del 1906 fu il primo episodio di regolazione alimentare negli Usa.<sup>2</sup>

In realtà, non è così. E non stiamo parlando dell'esistenza di qualche scampolo di norma locale o di qualche 'incunabolo' settecentesco (in verità, uno lo cita anche il sito in questione, ma sostanzialmente a conferma dell'esiguità e vetustà – nel senso della 'non modernità' – della normazione precedente il 1906). Stiamo parlando di un corpus di ben 366 leggi in vigore nei 45 Stati esistenti al momento dell'adozione del *Food and Drugs Act*. Davvero un complesso normativo trascurabile?

Facile rispondere di no. Ma è meglio procedere con ordine.

## 2. Lo scenario

### *Le condizioni di sviluppo dell'industria alimentare*

Una serie di condizioni economico-sociali consentono e stimolano la nascita di una industria alimentare negli Stati Uniti (non meno che in altri Paesi) nella seconda metà dell'Ottocento e specialmente al finire dello stesso. Tra tali condizioni, vi è sicuramente il processo di forte inurbamento registrato nelle decadi finali del XIX secolo. In effetti, le popolose città provvedevano ora una domanda di prodotti alimentari enorme ed una straordinaria opportunità per attività industriali di trasformazione, trasporto, stoccaggio, rivendita.

Una seconda condizione favorisce poi la nascita di un'industria del cibo. Il crescente impegno delle donne in un ambito lavorativo esterno alla famiglia faceva venire a mancare un passaggio fondamentale nella catena di trasformazione in cibo dei prodotti

<sup>2</sup> Nella sua 'sezione storia', il sito della Fda pubblica validi articoli scientifici, che però tutti accennano appena alla legislazione degli Stati precedente il 1906. Così, per esempio, J.P. Swann, *Fda's Origin*, [online], URL: <<http://www.Fda.gov/AboutFda/WhatWeDo/History/Origin/ucm124403.htm>> (pubblicato anche col titolo *History of the Fda*, in M.A. Hickman (ed.), *The Food and Drug Administration*, New York, 2003). L'autore, appartenente all'Ufficio storico della Fda, ricorda solo che «gli stati esercitavano il principale controllo su alimenti e medicinali prodotti e distribuiti al loro interno», non senza rimarcare che tale controllo era «incoerente tra stato e stato» (p. 10). Swann ignora la legislazione statale anche in *How Chemists Pushed for Consumer Protection – The Food and Drugs Act of 1906*, [online], URL: <<http://www.Fda.gov/AboutFda/WhatWeDo/History/CentennialofFda/Chemistsandthe1906Act/ucm126648.htm>> (già pubblicato in «Chemical Heritage», 24, n. 2, 2006, pp. 6-11); e lo stesso fa S. White Junod, *Food Standards and the Peanut Butter & Jelly Sandwich*, [online], URL: <<http://www.Fda.gov/AboutFda/WhatWeDo/History/ProductRegulation/FoodStandardsandthePeanutButterJellySandwich/default.htm>> (già pubblicato nell'importante *Food, Science, Policy, and Regulation in the Twentieth Century: International and Comparative Perspectives*, ed. by D.F. Smith and J. Phillips, London and New York, 2000, pp. 167-188).

agricoli o animali. Nelle famiglie più modeste il tempo per questa attività domestica veniva a diminuire; in quelle della classe media, il costo del personale impiegato in quell'attività non era sempre sopportabile. Anche per questa via si aprivano nuove opportunità per l'industria alimentare.

Una terza cruciale condizione ne sostiene infine lo sviluppo: la fioritura di studi, scoperte e nuove tecnologie nel campo della biologia, della chimica, della zootecnica, della medicina, dell'ingegneria (si pensi, per esempio, alle modalità di refrigerazione, trasporto e stoccaggio del cibo). Tutto ciò rendeva possibile produrre, manipolare, commercializzare i prodotti alimentari in maniera sino ad allora inconcepibile (e, per la verità, rendeva possibile anche individuare le manipolazioni eventualmente subite dal cibo).

Inurbamento, riduzione del tempo di lavoro domestico dedicato alla trasformazione del cibo, disponibilità di sapere e strumenti inediti producono le condizioni per uno sviluppo impressionante dell'industria alimentare. Ed è qui la radice della nuova stagione che la regolazione pubblica della sicurezza alimentare conosce a partire dalla seconda metà del XIX secolo negli Stati Uniti.

### ***Gli incubatori della legislazione alimentare: circostanze e attori***

In effetti, accade che con il decollo dell'industria alimentare, il cibo servito in tavola compia un viaggio sempre più lungo.

Ciò vanifica alcune modalità tradizionali di controllo delle qualità del prodotto, a partire dai meccanismi reputazionali. Inoltre – come si è visto – il cibo consumato incorpora ora conoscenze tecnico-scientifiche di gran lunga superiori a quelle possedute dal consumatore medio. Cresce dunque smisuratamente l'asimmetria informativa tra produttore/distributore, da un lato, e consumatore, dall'altro. Essa riveste un ruolo importantissimo nelle circostanze che incubano la legislazione alimentare di fine Ottocento.

Il quadro di queste circostanze vede, in realtà, una commistione di elementi tradizionali e 'moderni'. La disonestà commerciale e la necessità di tenerla sotto controllo non sono, ovviamente, evenienze e preoccupazioni esclusive del XIX secolo. Né lo sono le 'paure alimentari' ossia l'improvviso diffondersi di preoccupazioni, più o meno fondate, sulla nocività di un alimento. Ma sono tutte circostanze che divengono particolarmente evidenti nella situazione di asimmetria cui ho accennato.

Tra gli incubatori della legislazione alimentare va poi inserita l'iniziativa di vari attori sociali. In primo luogo, vi era la sollecitazione da parte di alcuni produttori nei confronti dell'autorità pubblica affinché essa intervenisse, in qualità di arbitro, nel mercato su cui essi agivano. La regolazione poteva essere infatti una modalità di protezione di posizioni acquisite – ma anche di qualità pregiate – rispetto alle sfide prodotte del mercato.

In secondo luogo, i rappresentanti del mondo scientifico (i medici, i chimici, gli igienisti) sollecitavano i governi ad intervenire e, attraverso le loro associazioni e i loro convegni, adottavano ordini del giorno in questo senso.

In terzo luogo, giornalisti e scrittori socialmente impegnati facevano sentire la loro voce in favore di una legislazione regolativa. È d'uso, ad esempio, ricordare il ruolo avuto dal libro di Upton Sinclair, *The Jungle*, nell'adozione della legge del 1906. Ed

egualmente può dirsi di periodici come il *Collier's Weekly*, e specialmente di quelli dedicati al pubblico femminile, come il *The Ladies' Home Journal*.

In quarto luogo, proprio associazioni di donne e importanti personalità femminili si facevano paladine della sicurezza alimentare. Si pensi a Florence Kelley, primo segretario generale della National Consumers' League, fondata nel 1899; o a Alice Lakey, presidente del Pure Food Committee della stessa Lega.

Infine, una speciale posizione tra i sostenitori di una normativa per la sicurezza alimentare avevano quei funzionari che nei diversi Stati americani si erano occupati di questa materia. Il loro impegno, costante e organizzato, non aveva mancato di dispiegarsi ben prima che nascesse la loro associazione nazionale. Ed è un elemento della vicenda cui occorrerà ritornare.

### 3. La legge federale del 1906

Presentate le condizioni e le circostanze che contribuiscono alla nascita della legislazione alimentare, vorrei sintetizzare il contenuto del *Food and Drug Act* del 1906.

In sostanza la legge federale, con il suo articolo 2, proibiva il commercio interstatale di prodotti adulterati o falsamente etichettati contenuti nella loro intatta confezione originale. L'adulterazione dei cibi veniva definita come aggiunta agli stessi di prodotti nocivi che ne riducessero la qualità, ne nascondessero i difetti, ne sostituissero ingredienti naturali (art. 7). L'etichettatura era ritenuta illegale se ingannava a proposito della natura del contenuto confezionato, dei suoi componenti nonché della provenienza della merce (art. 8).

Va sottolineato che solo l'ipotesi che una merce confezionata per il commercio venisse trasferita da Stato a Stato legittimava l'intervento delle autorità federali in una materia che altrimenti gli Stati potevano regolare (e avevano regolato) con propria legislazione. Solo ciò giustificava l'attribuzione di compiti d'intervento a uffici nazionali. La legge prevedeva che ad applicarla fossero chiamati organismi alle dipendenze del Tesoro, del Commercio o dell'Agricoltura. Ma ben presto fu quest'ultimo dipartimento a esercitare effettive competenze. In particolare, un suo ufficio risulterà cruciale per dare esecuzione alla legge: il *Bureau of Chemistry*.

Ad ogni modo, la legge conteneva – come sarebbe presto emerso – numerose lacune. Quella che forse interessa di più è la seguente: l'articolato non conteneva alcuna indicazione a proposito dell'organo intitolato a stabilire criteri e standard che rendessero le definizioni sopra richiamate suscettibili di applicazione. Si trattava di una indeterminazione che certamente aveva reso più facile il passaggio della legge (da un lato, evitando conflitti inter-istituzionali, dall'altro, rendendola non immediatamente incisiva). Ma si trattava anche di un difetto che rischiava di essere fatale alla applicazione di questo *Act*.

Naturalmente, subito dopo la sua adozione, i conflitti in argomento si scatenarono – né furono blandi. Le imprese del ramo alimentare pretendevano di essere coinvolte; altrettanto richiedevano le associazioni professionali; il *Bureau of Chemistry* rivendicava carta bianca. Soprattutto però – ed emerge qui il tema importantissimo della tensione

tra il governo federale e gli Stati – i funzionari che in questi ultimi si occupavano di sicurezza alimentare non volevano rinunciare ad avere voce in capitolo.

#### 4. Il ruolo degli Stati

In effetti – come ho sopra sottolineato – le stesse forze e spinte che avevano portato all'intervento regolativo a livello nazionale si erano da tempo manifestate a livello degli Stati. E questi non erano rimasti inattivi. Tutt'altro.

Ho riferito all'inizio che ben 366 leggi statali in materia di sicurezza alimentare avevano preceduto l'adozione del *Food and Drugs Act*. Posso ora specificare che di queste leggi ben 51 avevano carattere generale e stabilivano principi non dissimili da quelli consacrati dall'*Act* federale. Questa normativa a carattere generale si era sovrapposta ad una rigogliosa legislazione di dettaglio (ho censito 315 provvedimenti di questo tipo), concernenti i prodotti più vari: dall'aceto al burro, dalla carne al latte. Non meno di ottanta di questi interventi legislativi precedono il 1890 (dirò in seguito perché ho assunto questa data come discriminante) e alcuni di essi sono addirittura antecedenti la Guerra civile.

A implicita giustificazione della loro negligenza a riguardo di questa consistente attività regolativa, gli storici hanno sostenuto, che qualunque fosse l'ampiezza della normativa statale (che pure non si sono quasi mai dati pena di registrare nel dettaglio), quest'ultima era resa irrilevante dalla sua scarsa o nulla applicazione. Ripetendo puntualmente quello che era stato uno degli argomenti dei sostenitori di una legge federale, la storiografia in questione ha sostenuto che le leggi degli Stati erano rimaste 'lettera morta'.<sup>3</sup>

Che la mancata applicazione di una legge sia motivo valido per disinteressarsi alla sua adozione, mi pare argomento storiograficamente debole. Sennonché è il fatto, prima che l'argomento, ad apparire fragilmente fondato. Scarsissime sono infatti le ricerche sul destino della legislazione statale pre-1906 e sulla sua incidenza.

In realtà, a parte la difficoltà di pervenire ad un giudizio univoco di efficacia in ordine a qualsiasi atto legislativo, i dati che superficialmente ho potuto raccogliere sembrano tutt'altro che univoci e perentori in ordine a una supposta pigrizia nell'applicazione delle leggi da parte degli Stati. Nel 1905 – quando in un solo Stato, il Delaware, mancava una legge generale sulla sicurezza alimentare – solo pochi Stati, sette,

---

<sup>3</sup> Per esempio, Oscar E. Anderson, nella sua biografia di Harvey Wiley (*The Health of a Nation. Harvey W. Wiley and the Fight for Pure Food*, Chicago, 1958) informa il lettore dell'esistenza di «una qualche» legislazione statale prima del 1906, ma sostiene che essa rimase «lettera morta» e che la tutela del consumatore era solo «finalità incidentale» di una normativa «seriamente lacunosa»; il cui obiettivo principale era la tutela di taluni rami di industria «dalla competizione» (p. 121). Peter Burton Hutt e Peter Burton Hutt II, *A History of Government Regulation of Adulteration and Misbranding of Food*, «Food Drug Cosmetic Law Journal», 39 (1984), pp. 2-73, dedicano un paragrafo alle leggi statali, ma in realtà parlano solo del caso della Virginia. Hawthorne si limita a ricordare che «ventitré stati legiferarono in tema di adulterazioni alimentari tra il 1874 e il 1895» (Fran Hawthorne, *Inside the Fda: the Business and Politics Behind the Drugs we Take and the Food we Eat*, Hoboken (NJ), 2005, p. 23). Fanno eccezione, rispetto a questa diffusa disattenzione nei confronti della legislazione degli Stati, M.T. Law, *The Origins of State Pure Food Regulation*, «Journal of Economic History», 63 (2003), pp. 1103-1130, e K.S. Johnson, *Governing the American State. Congress and the New Federalism, 1877-1929*, Princeton (NJ), 2007 (non per caso la posizione di quest'ultima in merito al ruolo degli Stati è meno negativa).

non avevano provveduto a individuare (o costituire) una struttura amministrativa competente ad applicare la legge. Gli Stati in questione erano (da ovest ad est): Nevada, Montana, Arkansas, Mississippi, Georgia, West Virginia, Rhode Island.

Altrove l'applicazione delle numerose leggi statali era affidata ai *Board of Health* o ai Dipartimenti dell'Agricoltura o a Commissari speciali ecc. Ma ripeto: si tratta di realtà sulle quali le ricerche non abbondano certo. Ed è questo – sia detto incidentalmente – un altro dei fattori che hanno contribuito a dare forte risalto storiografico alla legge federale del 1906. Investigare sui precedenti statali fino ad averne un quadro significativo appare piuttosto complicato. Più facile è concentrarsi su una vicenda legislativa e amministrativa, come quella che inizia nel 1906, che può essere esaustivamente analizzata sulla base di una documentazione raccolta a livello nazionale. Ed è problematica ben nota a quanti lavorano alla storia del governo locale.

Come che sia, non tutti negli Stati e non tutti gli Stati furono entusiasti dell'idea di una legislazione federale e, soprattutto, di un'amministrazione federale della sicurezza alimentare.

Una forte opposizione all'adozione della legge venne dall'*American Food Journal*, che rappresentava una parte almeno di quei *Boards* e di quegli altri organismi che abbiamo visto incaricati dell'applicazione delle normative statali.<sup>4</sup>

Questi si sentirono manifestamente espropriati dal processo di 'nazionalizzazione' della questione. E alcuni di essi invocarono la dottrina dei diritti statali, che stigmatizzava ogni ingerenza dell'Unione nelle materie di competenza statale e che vedeva con sospetto ogni sviluppo dell'amministrazione centrale.

Gli oppositori erano consapevoli che la difformità delle normative statali rendeva inefficace la lotta per la sicurezza alimentare. Alcuni di essi proponevano però di porre rimedio a tale difformità con una concertazione tra gli Stati. In questo senso, si espresse ad esempio, già nel 1898 il *National Pure Food Congress*.<sup>5</sup> Ed è interessante che questo episodio (con altri analoghi) sia stato trascurato dalla storiografia. La quale ha in generale rappresentato l'opposizione alla legislazione federale come retrograda e irragionevole.

## 5. Le forze 'nazionalizzatrici'

Non c'è dubbio. Un contrasto vincente nei confronti degli interessi che minacciavano la sicurezza alimentare in un mercato vasto e aperto come quello statunitense richiedeva un'uniformità di intervento. E occorreva che gli standard che guidavano l'intervento venissero omogeneizzati. Con la legge federale del 1906 si posero le premesse perché questa

<sup>4</sup> C.A. Coppin, J. High, *The Politics of Purity. Harvey Washington Wiley and the Origins of federal Food Policy*, Ann Arbor, p. 72.

<sup>5</sup> Lo stesso congresso si esprime, l'anno successivo, in questi termini: «dal momento che ogni stato deve legiferare indipendentemente, la sola speranza di assicurare l'uniformità risiede nel persuadere gli Stati a legiferare all'unisono» (cit. in K.S. Johnson, *Governing the American State*, p. 94). Questa posizione, favorevole alla cooperazione senza accentrimento, verrà ribadita dall'«*American Food Journal*» ancora pochi mesi prima dell'adozione della legge federale. L'auspicata uniformità legislativa avrebbe potuto ottenersi attraverso «l'adozione da parte di ciascun stato e territorio degli standard [di genuinità] della Associazione nazionale dei dipartimenti statali per i prodotti caseari e per il cibo» («*The American Food Journal*», gennaio 1906, pp. 16 e 17).

omogeneizzazione e quell'uniformità venissero prodotte attraverso l'azione di un'agenzia nazionale.

L'intrinseca ragionevolezza di questa soluzione non può tuttavia rendere superfluo l'interrogativo sul perché essa prevalesse. Ha senso porsi questa domanda giacché, in realtà, altre soluzioni ragionevoli erano a disposizione – come non mancherebbero di segnalarci alcuni dei partecipanti al congresso del 1898 sopra citato. Ma ha senso porsi la domanda soprattutto perché non sempre le soluzioni ragionevoli si impongono se non sono sostenute da una coalizione di forze. Quali furono dunque le forze che si impegnarono nella 'nazionalizzazione' della *pure food issue*?

Nel paragrafo 2 ho schizzato una mappa di quanti erano favorevoli alla legislazione in materia di sicurezza alimentare. Ma è ora importante spiegare perché alcuni degli attori compresi in quella mappa fossero orientati per una soluzione federale ovvero nazionale, e non considerassero valida (o non considerassero affatto) l'alternativa della legislazione statale.

Molti produttori, ma soprattutto quelli che avevano ormai raggiunto una posizione di leader nel mercato nazionale, preferivano non solo l'uniformità delle normative, ma soprattutto che quella uniformità fosse generata da una sola agenzia. Una società come la Heinz, produttrice delle famose zuppe (che sostenne fortemente la legge del 1906), aveva interesse a doversi misurare una sola volta e per tutte con un solo organismo di controllo. Operando ormai a livello nazionale, aveva la forza per sostenere questo controllo. E, del resto, i criteri di sicurezza alimentare stabiliti l'avrebbero posta in una posizione protetta – se non di forza – rispetto a produttori locali (che invece avrebbero potuto trovare protezione o garanzia a livello statale).

La 'nazionalizzazione' del 'governo alimentare' poteva incrociare inoltre il processo di nazionalizzazione delle associazioni di difesa del consumatore. Tra fine Ottocento e inizi Novecento, tale processo si stava ormai sviluppando, coinvolgendo, ad esempio, la Federazione generale dei Club delle donne, fortemente impegnata nelle questioni di sicurezza alimentare. Centralizzazione delle politiche e centralizzazione dell'associazionismo erano processi destinati a rinforzarsi reciprocamente.

Quanto alla categoria dei funzionari pubblici, se ve ne erano di contrari alla legge, altri vi vedevano l'occasione di una – a loro avviso indispensabile – 'nazionalizzazione', coincidente peraltro con lo sviluppo delle loro proprie carriere.

Espressione celebre e autorevole di questa posizione è quella di Harvey Washington Wiley, capo del *Bureau of Chemistry*. Il suo ruolo nell'approvazione della normativa del 1906 fu talmente importante e indiscusso che la legge stessa venne denominata *Wiley Act*. L'ufficio di questo attivissimo e potente funzionario era già responsabile di ricerche inerenti l'adulterazione alimentare e doveva vedere crescere la propria rilevanza a seguito dell'approvazione della legge.

Wiley era considerato da taluni come un tenace riformatore, un *leader* capace di coordinare e guidare alla vittoria il fronte dei sostenitori dell'*Act*. Ad altri egli appariva invece come eccessivamente sensibile agli interessi di taluni produttori e interessato unicamente alla crescita, in risorse e influenza, del suo ufficio. I funzionari degli Stati che vedevano con perplessità o ostilità la legislazione e l'amministrazione nazionale in

materia di sicurezza alimentare non avevano dubbi: Wiley vedeva nella legge l'occasione per accrescere il proprio potere.

## 6. La 'nazionalizzazione' della sicurezza alimentare e la storiografia

Nel 1906, con il sostegno delle dinamiche obbiettive e soggettive che ho rapidamente e incompletamente richiamate, si compie dunque un significativo passo nella storia della sicurezza alimentare. La materia, inizialmente regolata su base strettamente locale, diventa, nel corso della seconda metà dell'Ottocento, oggetto di una legislazione statale intensa. Con l'inizio del XX secolo si registra un ulteriore slittamento verso l'alto della responsabilità di regolazione, che si attesta quindi a livello federale.

Questo secondo passaggio non avviene senza tensioni. E si può aggiungere che, per quanto definitivo e presto in seguito consolidatosi, non ha ancora oggi messo capo ad un meccanismo di cooperazione tra livello federale e statale del tutto esente da conflitti.

Nella storiografia il processo di 'nazionalizzazione' è stato connotato prevalentemente, se non esclusivamente, in senso positivo. La legislazione degli Stati viene negletta o comunque rappresentata come carente (senza – insisto – il conforto di una seria verifica). L'intervento legislativo e amministrativo del livello federale viene considerato indispensabile per affrontare la questione in una fase di sviluppo dell'industria e del mercato quale si presenta al cambio tra i secoli XIX e XX. Come conseguenza – sebbene non logicamente necessaria – la legislazione degli Stati precedente il 1906 subisce un atteggiamento di disattenzione, minimizzazione, squalificazione.

Ho rilevato in precedenza due possibili motivazioni di questo atteggiamento: l'importanza e l'ascendente della *Food and Drug Administration* (che ha le sue scaturigini nella 'nazionalizzazione' del 1906) e il maggiore impegno richiesto dalla ricerca a livello statale. Si tratta di due motivazioni che, benché di diversa natura, hanno entrambe carattere, per dir così, pratico. Altre due possibili motivazioni sono invece intrinseche al discorso storiografico e credo abbiano molto a che fare con pregiudizi ideologici.

In primo luogo, vi è l'idea variamente sostenuta di una quasi-assenza dello Stato statunitense. Questa idea ricevuta della *statelessness* è stata tramandata da testi scientifici non meno che accarezzata dal discorso politico di ispirazione liberista.<sup>6</sup> Ora, coltivare questa idea e, insieme ad essa, la convinzione che, almeno nell'Ottocento, gli Stati Uniti fossero immuni dallo statalismo europeo (o da quello che avrebbero essi stessi sviluppato nel secolo successivo) non predisponeva a mettersi sulle tracce di una precoce legislazione regolativa – tanto meno a valorizzarla.

In secondo luogo, vi è una motivazione di ispirazione ideale parzialmente diversa, ossia progressista, ma convergente negli effetti storiografici. Essa muove da un racconto della vicenda politico-costituzionale statunitense che è a un dipresso questo. L'Ottocento statunitense fu in qualche modo caratterizzato dall'assenza di Stato o altrimenti da una

---

<sup>6</sup> Per un'efficace critica a questa impostazione, cfr. W.J. Novak, *The People's Welfare. Law and Regulation in Nineteenth-Century America*, Chapel Hill and London, 1996.

statualità fragile, esitante, preda degli interessi sezionali, priva di visione. Il salto di qualità verso una statualità pienamente dispiegata avviene solo con l'era progressista.

È evidente che in questo racconto di redenzione, al cui centro si pongono lo Stato nazionale, i suoi funzionari illuminati, i suoi presidenti visionari e i riformisti in generale, la legislazione ottocentesca di cui ho parlato non può trovare posto.

Ho rimarcato qualche pagina fa che le leggi degli Stati in materia di sicurezza alimentare sono numerose già prima del 1890. Ho fatto ciò per mostrare come quei tentativi di regolazione, benché parziali e malriusciti, vengano pensati e condotti ben prima che l'alba dell'era progressista (per quanto retrodatata) si fosse annunciata.

Rivolgere attenzione alla legislazione degli Stati precedente il 1906 infastidisce insomma due differenti, ma radicate mitologie: quella della *statelessness* statunitense e quella di una modernità politica che si fa strada solo a partire dall'era dei *reformers*.

Soprattutto, mi pare che quell'attenzione possa risultare superflua per una storiografia che tenda ad avallare acriticamente le modalità con cui si sono storicamente svolti i processi di uniformazione delle politiche statali e di redistribuzione dei poteri tra i livelli di governo. Si ritiene che la concentrazione di risorse autoritative, amministrative, scientifiche in capo a strutture nazionali costituisca una tendenza modernizzatrice ineludibile. E, tutto sommato, minimizzare le attività di regolazione intraprese dai livelli di governo più 'bassi' rientra in questa ideologia della modernizzazione – e della modernità.



## Sulla ‘ineluttabilità’ del fascismo Rileggendo la crisi 1919-1922

Marcello Saija, Università di Palermo

Capita, nel nostro mestiere, di dover risalire la china di interpretazioni consolidate e di avvertire una qualche insoddisfazione rispetto al comune modo di sentire. Spesso, la serena dimostrazione *per acta* non è sufficiente a scardinare giudizi che continuano a persistere nell’immaginario collettivo. C’è chi, nel confronto, continua ad ostentare diffidenza e mostra una fortissima resistenza a rivisitare le fonti, ormai incastonate in un universo cognitivo che da storico, nel tempo, diviene ideologico. È il caso del giudizio sulla cosiddetta ‘ineluttabilità del fascismo’ che continua ad avere seguaci anche nelle più giovani generazioni di storici. Secondo questa rispettabilissima tesi, Vittorio Emanuele III rifiuta di promulgare lo ‘stato d’assedio’, da lui stesso proposto, perché l’opzione fascista non aveva alternative ed era stata causa ed effetto della incapacità delle forze politiche a trovare soluzioni parlamentari alla crisi. Mussolini aveva trattato con tutti i maggiori *leaders* del liberalismo italiano, procurando la loro immobilità fino al punto di renderli spettatori passivi di un trionfo sapientemente costruito. Il re avrebbe soltanto preso atto di tale situazione, favorendo l’unico contraltare possibile al predominio delle sinistre o all’ingovernabilità. Non c’è dubbio che tale ricostruzione, colga pienamente il processo di disfacimento del giolittismo, ormai privo delle armi di governabilità, definitivamente inservibili dopo la salutare riforma elettorale del 1919. Mi chiedo, però, se il fermento del primo dopoguerra, così come lo conosciamo, sia soltanto questo. Credo davvero di no! Credo che il suffragio universale maschile e soprattutto la proporzionale con le circoscrizioni allargate avevano reso il Parlamento più simile al Paese uscito dalla guerra e che, nonostante i veti incrociati di popolari e socialisti, fossero già in atto le prove di una moderna democrazia rappresentativa. Credo che il sogno del primo Giolitti e di Nitti sulla costruzione di un centro di governo liberaldemocratico e riformatore, sostenuto da destra e da sinistra dalle forze popolari, per quanto non immediatamente agibile, restasse comunque una prospettiva concreta nell’immediato futuro.

Accade, però, che l’ultimo Giolitti, deluso dagli esiti del congresso socialista di Livorno, inquina le acque con i ‘blocchi nazionali’, tentando di riverniciare i suoi schemi di democrazia tutelata, nella illusoria prospettiva di servirsi del fascismo. Ed è questa pervicacia che, ai primi di ottobre del 1922, lo spinge a farsi invischiare dal prefetto Lusignoli nelle trattative con Mussolini, il quale, però, da grande giocoliere, lusinga anche Nitti, Orlando e Salandra, generando in tutti la convinzione di poterli rendere arbitri di una governabilità di destra. Ed è questo un dato storico consolidato ed innegabile. Ciò che non sembra ricevere adeguata attenzione, invece, è che le dinamiche del secondo ministero Facta non sono unicamente orientate dagli umori e dalle strategie di Giolitti, ma hanno spinte progressive di senso opposto, molto ben riconoscibili. Intanto

il gabinetto nasce sulla pregiudiziale antifascista del popolare Longinotti che, a Brescia, ha già trovato significative convergenze con i socialisti su una linea che, dopo il congresso popolare di Venezia (ottobre 1921), sembra avere un consenso piuttosto ampio.<sup>1</sup> Certo, nella composizione finale la compagine di gabinetto risulta 'inquinata' da alcuni ministri filofascisti come Riccio. La presenza, però, di autentici liberali, di popolari e social-riformisti, come Paolino Taddei all'Interno, Giulio Alessio alla Giustizia, Marcello Soleri alla Guerra, Giovanni Amendola alle Colonie, Luigi Fulci alle Poste, Arnaldo Dello Sbarba al Lavoro, conservano alla squadra un nerbo potenzialmente spendibile in senso liberaldemocratico ed antifascista.

In pubblicazioni recenti,<sup>2</sup> ho cercato di mostrare come il tentativo di perseguire l'illegalismo fascista, messo in atto soprattutto dal ministro degli interni Paolino Taddei e dal ministro Guardasigilli Giulio Alessio, fosse tutt'altro che di facciata e l'anatema mussoliniano, lanciato contro di loro dalla tribuna dell'adunanza di Napoli, ci dà la piena riprova di quanto determinate fossero state le intenzioni dei due ministri. Sono rimaste un po' celate, però, in quelle ricerche, circostanze ed elementi che oggi appaiono utilissimi per mostrare come il fascismo fosse tutt'altro che ineluttabile e come la sua affermazione fosse dipesa unicamente dallo psicodramma di un piccolo re, del tutto inadeguato al suo ruolo, prigioniero della paura che qualcuno gli portasse via il trono. Che piaccia o no, con buona pace di Aldo Alessandro Mola che annaspa per dimostrare il contrario,<sup>3</sup> è questa l'unica ragione della mancata firma allo stato d'assedio. Ed a questa tesi, peraltro non nuova, tenderemo di dare sostanza anche sulla base di qualche nuovo elemento probatorio.

Diciamo subito che l'aspirazione dei Savoia cadetti a togliere lo scettro ai Carignano è assolutamente infondata. Secondo la legge salica, Emanuele Filiberto d'Aosta che nasce a Torino il 13 gennaio 1869 da Amedeo, primo duca d'Aosta, re di Spagna e secondogenito di Vittorio Emanuele II, è soltanto per nove mesi erede al trono d'Italia. Fino a quando, cioè, con la nascita di Vittorio Emanuele (futuro III), il legittimo re d'Italia Umberto I, fratello maggiore di ben cinque anni di Amedeo, non riesce ad assicurarsi la continuità diretta. E fin qui, *nulla quaestio*, l'ordine delle cose è pacificamente accettato da tutti ed il clima in famiglia è assolutamente sereno. Comincia a turbarsi, invece, alla morte di Umberto primo.

Il legittimo successore è Vittorio Emanuele III che in effetti gli subentra, ma con il fiato sul collo di Emanuele Filiberto, figlio di Amedeo I e secondo duca d'Aosta. Non avendo figli il giovane sovrano, il cugino resta nella posizione di aspirante fin quando Elena del Montenegro, moglie legittima di Vittorio Emanuele III, finalmente, dopo quattro anni, non partorisce l'unico figlio maschio che sarebbe divenuto re per un solo mese, a maggio del 1946, con il nome di Umberto II. Ed è durante questi quattro lunghissimi anni che il clima si guasta, soprattutto per le improvvise sortite di Elena

<sup>1</sup> L'Odg con il quale si ipotizza un'alleanza con i socialisti, passa al congresso popolare di Venezia del 20-23 ottobre 1921 con una larghissima maggioranza (G. De Rosa, *Il partito popolare italiano*, Bari, 1974, pp. 114-117).

<sup>2</sup> Si rinvia a M. Saija, *I prefetti italiani nella crisi dello Stato liberale*, vol. I, Milano, 2002; vol. II, Milano, 2005; M. Saija, *Paolino Taddei. Prefetto e ministro dell'Intero (1860-1925)*, Firenze, 2005.

<sup>3</sup> A.A. Mola, *Giolitti. Lo statista della nuova Italia*, Milano, 2003, pp.17-50.

d'Orleans, moglie di Emanuele Filiberto d'Aosta. La duchessa fa pubbliche dichiarazioni sulle capacità di procreare del regnante: «E del tutto inadatto al matrimonio»,<sup>4</sup> rivela a chi lo chiede. Coccola in pubblico il suo primogenito Amedeo, nato nel 1898, chiamandolo 'mon petit roi' e manda in fibrillazione una corte che viveva di pettegolezzi, parlando della moglie del re, come di 'ma cousine la bergère'.<sup>5</sup>

La stampa dell'epoca, dal canto suo, ce la mette tutta, sin dall'inizio, per presentare il nuovo sovrano come una figura di passaggio. L'11 agosto 1900, quando Vittorio Emanuele III si presenta per la prima volta in Senato per firmare il giuramento, Ximenes, nella copertina de «L'illustrazione italiana» lo ritrae curvo sul foglio accanto ad un bellissimo uomo in divisa, con la didascalia «Accanto a lui, il Duca d'Aosta, Emanuele Filiberto, il quale non avendo il re figli maschi, è ora l'erede presuntivo alla Corona». <sup>6</sup> Poco prima, in occasione del suo matrimonio con l'altissima Elena di Montenegro, Scarfoglio, sul «Mattino» di Napoli, ritraendo l'inusuale coppia, spietatamente aveva scritto:

Di forme e di statura già poco conformi all'ideale fisico che il popolo ha dei re, le scarse volte che è apparso in pubblico non ha conquistato certo l'immaginazione degli spettatori.<sup>7</sup>

In questo quadro, il problema vero di Vittorio Emanuele III, non è il titolo, peraltro inesistente, che potevano vantare i cugini. È, invece, il confronto fisico che lo umilia profondamente.<sup>8</sup> Il duca Emanuele Filiberto d'Aosta è 1 metro e 86, mentre lui, con 1 metro e 54 è, all'epoca, sette centimetri meno della statura media degli italiani. C'è, poi, la straordinaria popolarità di cui godono gli Aosta. Emanuele Filiberto è il soggetto preferito dai rotocalchi che spesso e volentieri ritraggono lui e la sua famiglia in modo accattivante. I suoi fratelli, poi, sin dalla fine dell'Ottocento accendono la fantasia popolare. Vittorio Emanuele, conte di Torino, nel 1897, difende l'onore del soldato di Adua, vincendo a duello contro l'infangatore francese principe Enrico d'Orleans<sup>9</sup> e viene acclamato pubblicamente. Negli stessi giorni, il duca degli Abruzzi, Luigi Amedeo, a 24 anni, conquista il monte Sant'Elia in Alaska e, nel 1900, tenta di raggiungere il Polo Nord con la nave "Stella Polare".

Poi giunge la prima guerra mondiale che amplifica notevolmente la fama degli Aosta. Emanuele Filiberto comanda la III armata che sostiene il fronte da Gorizia al mare. È lui che accoglie l'accorata richiesta di combattere del mutilato Enrico Toti, divenuto un mito per il lancio della stampella verso il nemico, poco prima di morire. È lui che desta una ventata d'euforia in tutto il Paese, cogliendo la prima significativa vittoria ita-

<sup>4</sup> A. Consiglio, *Vita di Vittorio Emanuele III*, Milano, 1950, p. 46.

<sup>5</sup> G. Speroni, *I Savoia scomodi*, Milano, 2003, p. 7.

<sup>6</sup> Speroni, *I Savoia scomodi*, p. 7.

<sup>7</sup> Speroni, *I Savoia scomodi*, p. 7.

<sup>8</sup> È anche questa l'opinione di uno dei suoi massimi apologeti. Si veda Consiglio, *Vita di Vittorio Emanuele III*, pp. 27 ss.

<sup>9</sup> Il duello aveva avuto luogo a Parigi e al primo sangue (del francese) i due si erano riconciliati e il vincitore era stato accolto da Umberto primo e dalla folla con grandi osanna.

liana ed entrando trionfalmente, con il re, a Gorizia, l'8 agosto 1916.<sup>10</sup> È lui che, appresa la sconfitta della seconda armata, nel 1917, impone alle sue truppe di arretrare sul Piave per fronteggiare la possibile avanzata nemica, riducendo così la gravità della disfatta di Caporetto. Ed è lui che, per tali motivi, gli italiani vorrebbero a capo supremo dell'esercito dopo il siluramento di Cadorna. Il re, però, dice no!

Il giornalista Gianni Rocca che descrive minutamente la riunione degli alleati convenuti a Peschiera per decidere sulla sostituzione di Cadorna dopo Caporetto, scrive:

Verso il cugino bello, alto ed affascinante, il re provava da sempre un acuto senso di gelosia. I loro rapporti non erano mai stati buoni, [...] e mettere il duca a capo dell'esercito poteva creargli un piedistallo pericoloso per la successione. Se le sorti della guerra si fossero rivolte al peggio, e il re avesse dovuto abdicare, il duca, assai di più del giovanissimo erede Umberto, avrebbe potuto aspirare al trono. Così, a Peschiera, il re si limitò a dire [agli alleati che lo avevano proposto, ndr] che il cugino, pur avendo dato buone prove al comando della III armata, non aveva sufficiente scienza militare per ricoprire un ruolo così delicato come quello di capo di stato maggiore.<sup>11</sup>

Pur con una versione parzialmente diversa, questo episodio viene confermato da Antonio Spinosa che scrive:

Sul nome di Emanuele Filiberto ci fu una pregiudiziale del sovrano, il quale escludeva il cugino Aosta per lasciargli la corona qualora un'irreparabile sconfitta lo avesse costretto ad abdicare per se e per suo figlio Umberto: «Non svalutiamo il duca perché potremmo averne bisogno», avrebbe detto Vittorio Emanuele III. Ma queste parole suonavano più come un'ostilità preconcepita nei confronti del non amato cugino, che una fondata preoccupazione dinastica.<sup>12</sup>

E sulle ragioni dinastiche insiste anche Ugo Ojetti che nella sua testimonianza sui fatti di Peschiera afferma:

Gli hanno chiesto di nominare capo di stato maggiore al posto di Cadorna, il duca d'Aosta, ma il re ha risposto: «Pensino che due sono gli eredi al trono: il Principe di Piemonte ed il Duca d'Aosta. Non vanno compromessi».<sup>13</sup>

In realtà, era vero che la perdita della guerra (vicinissima dopo Caporetto) avrebbe potuto comportare la sua abdicazione e, considerata la giovanissima età del figlio, al cugino sarebbe spettata almeno la reggenza, se non il trono. L'evento, tuttavia, aveva avuto un duplice risvolto, perché se da un lato la giustificazione era ineccepibile ed era servita

<sup>10</sup> In quell'occasione, il presidente del Consiglio dei ministri, Paolo Boselli aveva dichiarato ai giornalisti che il ministro dei rapporti con il fronte, Bissolati, aveva pubblicamente riconosciuto che il merito della vittoria di Gorizia era stato in gran parte del Duca d'Aosta. I giornali avevano aggiunto che lo stesso Leonida Bissolati aveva confessato ad alcuni generali che se, contro il parere di Cadorna, considerato lo stato di sbandamento del nemico, si fosse lasciata mano libera ad Emanuele Filiberto, le posizioni dell'esercito italiano sarebbero state molto più avanti (Speroni, *I Savoia scomodi*, pp. 294 e 295).

<sup>11</sup> G. Rocca, *Cadorna*, Milano, 1995, pp. 181 ss.

<sup>12</sup> A. Spinosa, *Vittorio Emanuele III. L'astuzia di un re*, Milano, 1990.

<sup>13</sup> Speroni, *I Savoia scomodi*, pp. 306-307.

per sottrarre i riflettori al duca d'Aosta; dall'altro, non aveva fatto che accrescere la simpatia e le aspettative degli italiani nei confronti di Emanuele Filiberto come futuro regnante e l'ammirazione per l'intera famiglia, tutta impegnata in attività belliche.<sup>14</sup> Era quest'atmosfera che più di qualsiasi evento specifico irritava il sovrano e lo poneva sulle difensive in tutte le occasioni possibili. E così, quando, alla fine della guerra, dopo la decisiva battaglia di Vittorio Veneto, la terza armata – come ricorda l'ultimo bollettino di guerra<sup>15</sup> – avanza rapidamente verso Trieste, il re, si affretta a fermare il cugino ordinando che il primo ingresso in città dovesse essere quello dei bersaglieri con la fanfara. Ancora una volta gli aveva tolto il podio.

I rotocalchi, tuttavia, quasi a voler compensare, non lesinano illazioni e si compiacciono di fotografare il duca d'Aosta in una sala del palazzo della Cisterna, trasformata in un luogo delle rimembranze della guerra appena trascorsa. L'ambiente è sovraccarico di cimeli, elmetti, sacchetti di terre bagnate dal sangue dei caduti, le bandiere delle brigate della terza armata ed un ritratto di Amedeo I re di Spagna, con la scritta: «Padre son degno di te!».<sup>16</sup>

Per questi e per altri fatti di minore importanza, sono in molti gli italiani che vedrebbero volentieri sul trono gli avventurosi e prestanti Aosta, piuttosto che il loro grigio e piccolo cugino. La rivalità è quindi alimentata da un processo circolare che parte dall'immaginario popolare, in qualche modo risarcitorio, transita alle chiacchiere dei cortigiani, si trasferisce ai periodici ed ai libri ed inesorabilmente produce i suoi effetti nella testa del re che si comporta di conseguenza.

Le cose peggiorano notevolmente subito dopo la guerra, quando le fibrillazioni della duchessa d'Orleans, piuttosto che gli idilli del duca con i dannunziani prima e con i fascisti poi, fanno pensare di tutto. Scrive Francesco Saverio Nitti, rievocando momenti tragici del suo governo:

Il disordine di Fiume eccitava in Italia i più strani propositi. Il duca d'Aosta aveva contegno non rassicurante e soprattutto la duchessa d'Aosta che non solo parlava troppo, ma agiva troppo e inconsideratamente, davano luogo a tutte le ipotesi e a tutti i sospetti e, intorno al re si era formato un vero movimento contro il re. Il contegno degli Aosta non solo non era riservato e corretto ma era scorretto e deplorabile ed il re me ne parlava spesso, se non con preoccupazione, con diffidenza. Il duca

<sup>14</sup> Il giovane figlio Amedeo, terzo duca d'Aosta, si arruola volontario a 17 anni ed un mese dopo è già sul Carso come artigliere. A 19 anni è sul Piave, in prima linea, e diventa capitano per meriti di guerra. Comanda una batteria e si fregia di due medaglie una di bronzo e l'altra d'argento. Il fratello più piccolo, Aimone, duca di Spoleto, arruolato a 16 anni, è guardiamarina sul cacciatorpediniere "Orsini". Diventa, poi, pilota a Taranto e nel novembre del 1917 riceve il battesimo del fuoco sul Piave, bombardando e mitragliando dall'aereo le linee austro tedesche. Al fronte c'è anche il fratello di Emanuele Filiberto, quel conte di Torino diventato popolare per il duello con l'Orleans. È ispettore di cavalleria ed ha il suo momento di gloria nell'ultima battaglia di Vittorio Veneto. Ed infine, al fronte c'è la moglie di Emanuele Filiberto, la duchessa d'Orleans che è ispettrice generale delle infermiere volontarie della Croce rossa ed acquista grande visibilità negli ospedali da campo, nelle immediate retrovie del fronte, quando gli viene consegnata la medaglia d'argento al valor militare (Speroni, *I Savoia scomodi*, pp. 307 ss.).

<sup>15</sup> Nel bollettino numero 1269 emesso dal Comando supremo alle ore 12 di lunedì 4 novembre 1918, tra l'altro si legge: «Nella pianura, S.A.R. il Duca d'Aosta avanza rapidamente alla testa della sua invitta Terza Armata, anelante di ritornare sulle posizioni da essa già gloriosamente conquistate, che mai aveva perdute».

<sup>16</sup> «L'Illustrazione Italiana», 6 gennaio 1919.

d'Aosta si recava troppo spesso e senza alcun motivo in zona di confine. Nelle strade non pochi ripetevano che avevano bisogno di un re guerriero e la formula insultante era: non vogliamo un re fotografo, vogliamo un re soldato [...]. La duchessa d'Aosta, spirito vanitoso ed intrigante, non amica del re e soprattutto nemica della regina, fece addirittura l'enorme imprudenza e la ridicola commedia di andare a Fiume e piangere accanto al cadavere di un cosiddetto legionario che era stato ucciso.<sup>17</sup> Io ne fui così indignato che come capo del Governo diedi ordine al duca d'Aosta di non ripetere i suoi viaggi troppo frequenti al Nord-Est, senza la mia autorizzazione. E quando la duchessa d'Aosta tornò a Roma e chiese di parlare con me, giunsi a minacciarla in forma dura e severa di gravi provvedimenti [...]. Di ciò riferii subito al re che volle la regina assistesse al nostro colloquio. Da allora, però il re mi chiese di far sorvegliare il duca e la duchessa d'Aosta e volle che lo tenessi informato di tutti i loro atti.<sup>18</sup>

Ma non solo nelle memorie, Nitti annota i comportamenti degli Aosta. Sulla stampa, in epoca coeva agli eventi, fa anche di più. «Il Paese», giornale a lui vicinissimo, creando grande sconcerto, il 28 aprile 1921, si spinge e denunziare apertamente la velleità del duca d'Aosta di ottenere il trono d'Italia.<sup>19</sup> È un articolo di terza pagina senza firma, ma provoca una valanga di commenti e pettegolezzi.

Chiusa la parentesi fiumana, Emanuele Filiberto, ma ancor di più, sua moglie, non mancano occasione per manifestare le loro simpatie per Mussolini ed il suo movimento. Spesso il duca partecipa a manifestazioni patriottiche insieme ai fascisti che, il 27 ottobre 1921, lo scortano fin dentro la basilica di Aquileia, per scegliere la salma destinata al Vittoriano come simbolo del milite ignoto.<sup>20</sup> Il giorno seguente, «Il Paese» scrive che Emanuele Filiberto di Savoia, «noto simpatizzante del fascismo» è un uomo pericoloso per la pace e per la libertà e che suo figlio Aimone, in un convegno di generali svoltosi a Capri, aveva auspicato «l'avvento di un regime meno debole e più cosciente della visione moderna del monarcato».<sup>21</sup> È quanto basta a Mussolini per servirsi degli Aosta ai suoi fini. Parlando ad Udine e facendo eco alle affermazioni del regal rampollo, il futuro duce afferma senza mezzi termini che Vittorio Emanuele III è «un monarca non sufficientemente monarca» ed aggiunge: «forse perché troppo insensibile alle vicende del paese?».<sup>22</sup> Certo il capo del fascismo non dice apertamente che Emanuele Filiberto è meglio, ma fa in modo che tutti, compreso il duca, lo pensino. Idee più concrete di come servirsi dei Savoia cadetti, tuttavia, maturano in lui ai primi d'Agosto del 1922, quando dice esplicitamente a Cesare Rossi di avere a disposizione tre molle per la conquista del potere. Allude al Duca d'Aosta, alla regina Margherita, notoriamente filofascista, e alla massoneria di Piazza del Gesù.<sup>23</sup> Su cosa intenda Mussolini per molla non

<sup>17</sup> Elena di Francia, il 4 novembre 1919, era comparsa a Fiume, in divisa da crocerossina, per partecipare ai funerali del legionario Luigi Siviero; Vittorio Emanuele III aveva annotato nella sua agenda: «La duchessa d'Aosta visita Fiume. Vergogna!» e, nella stessa agenda, venti giorni dopo: «Nitti in urto col duca d'Aosta» (Speroni, *I Savoia scomodi*, p. 328).

<sup>18</sup> F.S. Nitti, *Rivelazioni*, Napoli, 1948, pp. 336 e 458.

<sup>19</sup> «Il Paese», 28 aprile 1921, articolo non firmato 'Il Duca'.

<sup>20</sup> Speroni, *I Savoia scomodi*, pp. 343-344.

<sup>21</sup> «Il Paese», 28 ottobre 1921.

<sup>22</sup> Speroni, *I Savoia scomodi*, pp. 347-348.

<sup>23</sup> C. Rossi, *I retroscena*, «L'Elefante», 1949, n. 26.

è possibile comprenderlo con precisione, ma probabilmente – in linea con il discorso pronunciato a Udine – egli intende servirsi del glorioso capo della III armata per realizzare più solidi legami tra fascismo ed esercito. Ed è certamente questo disegno che infastidisce D'Annunzio, il quale, direttamente investito della questione da Alceste De Ambris, il 3 d'agosto del 1922, dimentico delle solidarietà fiumane, avrebbe risposto:

La persona del Re non m'interessa. Inutile sostituirlo col Duca d'Aosta. Sono due imbecilli.<sup>24</sup> Non siete mai andati a Messina? Vi sono colà facciate intatte che vi lasciano credere che tutto l'edificio sia in piedi. Varcata la soglia vi accorgete che l'edificio non c'è più. Tale è la Monarchia in Italia.<sup>25</sup>

Emanuele Filiberto, dal canto suo, segue con piena coerenza la cosiddetta 'rivoluzione fascista' e il 28 settembre 1922, a Merano, con la divisa e le decorazioni dell'esercito, passa in rassegna le squadre in camicia nera, mentre la banda del 231° Reggimento di fanteria suona l'inno fascista.<sup>26</sup>

Dalle poche fonti a disposizione, rileviamo che il re è pienamente al corrente di tutto e non sembra gradire gli atteggiamenti del cugino. Il 7 ottobre 1922 confessa a Marcello Soleri che:

i fascisti intendevano puntare contro di lui e forse, per ricattarlo, sul duca d'Aosta, che si era stabilito ad Arezzo per trovarsi maggiormente a portata di mano. Ed aggiunse: «Se lo vorranno, io me ne andrò con mio figlio, ma dopo sei mesi mi richiameranno. Non sarebbe la prima volta che questo accade ad un Savoia».<sup>27</sup>

E veniamo agli episodi della Marcia su Roma, in occasione della quale i comportamenti degli Aosta raggiungono inespresi livelli di ambiguità. Secondo la testimonianza di Cesare Maria De Vecchi, subito dopo l'adunanza di Napoli (24 ottobre), il duca Emanuele Filiberto viene reso edotto a Torino sull'intero programma dal tenente Emanuele Bosco che parte da Napoli con il compito di riferirgli «le date del movimento, con l'assicurazione che la marcia non avrebbe avuto nessun carattere antimonarchico ma con la raccomandazione che il sovrano fosse avvertito subito». Sempre, secondo il racconto di De Vecchi, «il tenente parti immediatamente ed il principe davanti a lui telegrafò in cifra al sovrano il quale gli rispose di astenersi da ogni azione e di rimanere fermo in città, in attesa di ordini».<sup>28</sup>

Nonostante la raccomandazione, però, il duca si guarda bene dall'ascoltare il consiglio e decide di seguire da vicino gli eventi trasferendosi nella villa d'Orleans a Bevagna, una località umbra, posta a 54 km dal quartier generale dei quadrunviri all'hotel

<sup>24</sup> L'espressione nei confronti di Emanuele Filiberto contrasta notevolmente con il tono di ammirazione dei messaggi inviati al condottiero della III armata a cui D'Annunzio sentiva di appartenere (Speroni, *I Savoia scomodi*, pp. 329 ss.) e non appare peraltro in linea con l'acceso fumanesimo dei due coniugi in tempi non sospetti. I frequenti cambiamenti d'umore del poeta, tuttavia, rendono verosimile anche quest'espressione.

<sup>25</sup> A. Tamaro, *Vent'anni di Storia*, vol. I, Roma, 1956, p. 136, e da qui ripreso da Repaci, *La marcia su Roma*, vol. I, p. 147.

<sup>26</sup> Alessio, *La crisi*, p. 52.

<sup>27</sup> M. Soleri, *Memorie*, Torino, 1949, p. 147.

<sup>28</sup> C.M. De Vecchi, *Memorie*, «Il Tempo», 8 dicembre 1959.

Brufani di Perugia. Secondo Salvemini, Belotti e Sturzo il suo intento è quello di farsi portare sul trono dalla sedizione fascista.<sup>29</sup> Probabilmente le cose non stavano proprio così. Dice Antonino Repaci: «Per quanto non dotato di eccelse qualità politiche, il duca d'Aosta non era avventato a tal punto da impegnarsi in una sedizione di piazza per realizzare la sua segreta aspirazione dinastica».<sup>30</sup> Era, però, al corrente che il re puntualmente di fronte alle gravi perturbazioni dell'Ordine pubblico minacciava sempre di andar via,<sup>31</sup> e ciò che stava accadendo in Italia, dopo l'assemblea fascista di Napoli, aveva i caratteri della eccezionalità. Che quindi seguisse da vicino e con grande interesse il corso degli eventi ci sembra un fatto più che comprensibile, oltre che acclarato da più testimonianze.<sup>32</sup> E comunque stessero le cose, appare più che credibile che qualcuno riferendo al re la notizia dello spostamento del duca da Torino a Bevagna, «abbia soffiato al suo orecchio il sospetto»<sup>33</sup> destinato poi ad amplificarsi. È, infatti, con questo stato d'animo che il sovrano, tra le sette e le nove del 28 ottobre 1922, riceve una lettera da Palermo del giovane cugino Amedeo d'Aosta, trasmessagli per il tramite del Ministro delle Poste, Luigi Fulci. Quale sia il contenuto della lettera non siamo in condizioni di precisarlo. Riusciamo, però, a risalire alla sua esistenza ed allo scopo generale che si propone, attraverso la testimonianza indiretta della baronessa Maria Antonia Danieli Cianciafara,<sup>34</sup> notoriamente legata sentimentalmente ad Amedeo di Savoia, terzo duca d'Aosta:

Ricordo – scrive Amedeo Malandrino, nipote della nobildonna – un misterioso tentativo di bloccare la Marcia su Roma messo in atto da mia nonna attraverso l'allora ministro delle Poste del secondo Gabinetto Facta on. avv. Luigi Fulci, anche lui amico di famiglia e spesso partecipe ai ricevimenti che si tenevano a Villa Cianciafara anche in presenza del duca. Mia nonna aveva consegnato al Ministro Fulci un documento riservato che doveva essere portato in modo officioso a conoscenza del Re per scongiurare gli eventi minacciati dal fascismo dopo l'adunanza di Napoli del 24 ottobre 1922. Quale fosse il contenuto di tale documento io non lo ricordo. Non so se mia nonna lo disse mai con chiarezza a mia madre e probabilmente io ero troppo giovane e disinteressato a quegli eventi per potere comprendere sino in fondo. Ho, però, la sensazione che la missione di mia nonna fosse stata in qualche modo

<sup>29</sup> Sulla presenza di Emanuele Filiberto in Umbria si veda: G. Salvemini, *Anniversario*, «Il Ponte», 1948, p. 990, B. Belotti; *L'avventura fascista*, Milano, 1945, pp. 40-41; L. Sturzo, *L'Italia e l'ordine internazionale*, Torino, 1946, p. 105. La presenza di Emanuele Filiberto d'Aosta in Umbria (a Spoleto) nella notte tra il 27 ed il 28 ottobre era nota anche al ministro Schanzer. Si veda sul punto G. Salvemini, *Diario 1922-23*, «Il Mondo», 4 novembre 1958, e la testimonianza dell'ing. Galimberti, nipote di Schanzer, raccolta da Repaci e menzionata in A. Repaci, *La marcia su Roma, mito e realtà*, vol. I, p. 644, nota 1360. Ivi si veda anche la testimonianza di Cesare Rossi riportata in vol. I, pp. 520-521.

<sup>30</sup> Repaci, *La Marcia su Roma*, vol. I, p. 521.

<sup>31</sup> Lo abbiamo visto nella testimonianza sopra riportata di Marcello Soleri, ma con più chiarezza questo atteggiamento rinunciatario del re emerge dal diario pubblicato da Ferraris, *La Marcia su Roma veduta da Viminale*.

<sup>32</sup> Cfr. nota 36.

<sup>33</sup> Repaci, *La Marcia su Roma*, vol. I, p. 521.

<sup>34</sup> La testimonianza, resa dal prof. ing. Amedeo Mallandrino, nel luglio 2006, nel corso di un'intervista è stata, dapprima raccolta oralmente e registrata da chi scrive nella villa Cianciafara di Zafferia a Messina e, poi letta, formalizzata per iscritto e firmata dall'autore. Chi scrive possiede l'originale del documento, già pubblicato per intero nel volume di Saija (a cura di), *Il radicalismo del Fulci a Messina dall'Unità al fascismo*, Messina, 2008, p. 199.

ispirata dal duca Amedeo perché la domanda che mi posi allora e che continuai a pormi negli anni successivi era quella del perché il duca che era cugino del Re avesse bisogno di un modo così indiretto per metterlo a conoscenza di cose che agevolmente gli avrebbe potuto dire direttamente. Ricordo che una volta lo chiesi a mia madre che, però, rispose in modo evasivo, non aggiungendo nulla a quanto io già sapessi dal racconto della nonna. Escluderei, però, che l'iniziativa intrapresa avesse avuto corso all'insaputa del duca perché, all'epoca, i rapporti erano tali da non lasciare adito ad un possibile tradimento della fiducia che il duca le accordava. A mio modo di vedere (e le affettuose dediche nelle foto degli anni 1923 e 1924 lo confermano) era stato proprio Amedeo a scegliere quel canale indiretto e riservato per fare conoscere al Re circostanze che probabilmente sarebbe stato imbarazzante comunicare de visu.<sup>35</sup>

Ora, considerando il dante causa, è impensabile che nel documento ci fossero le prove di una *combine* tra Emanuele Filiberto e Mussolini per il cambio dinastico.

È probabile, invece, che vi fosse, più semplicemente, una proposta più o meno articolata del capo del fascismo nella quale, ventilando in modo esplicito il possibile abbandono del sovrano, veniva ipotizzato il mutamento dinastico e, cosa più che probabile, venisse reiterata ad Emanuele Filiberto la richiesta di controllare l'esercito. In questa direzione sembra portarci, peraltro, la testimonianza di Emilio Lussu che racconta quanto gli venne confidato sul treno da un aiutante di campo del re pochi giorni dopo la marcia su Roma:

S.M. il Re – aveva affermato l'ufficiale superiore – è stato costretto dalle stesse circostanze: la poca energia del ministero Facta, la confusione del Parlamento e – non è un mistero – l'atteggiamento del Duca d'Aosta. Io conoscevo vagamente l'atteggiamento del duca d'Aosta, ma ignoravo i dettagli. – Che c'entra il duca d'Aosta? – domandai – Il Duca era fascista – aveva risposto l'aiutante – Mussolini si era messo d'accordo con lui per la 'Marcia su Roma'. Il Re lo seppe solo all'ultimo momento, il tempo di correre ai ripari. Il duca minacciava un appello all'esercito, la sedizione cioè e la guerra fratricida – Il duca ha osato tanto? – Ha fatto anche di più – aggiunse – Ha fatto sapere al re che era sua intenzione salvare la dinastia anche a costo di detronizzare il re. – Crede lei che se il duca avesse fatto un appello all'Esercito, sarebbe stato seguito? – Prontamente, senza un attimo di esitazione rispose – No! L'esercito obbedisce solo al suo capo: il re. Io sono sicuro che non esiste un solo ufficiale che tentenni di fronte ad un ordine del sovrano. – L'esempio del Duca d'Aosta starebbe a dimostrare il contrario – Il duca – mi rispose – è divorato dall'ambizione.<sup>36</sup>

Che le cose stessero proprio in questi termini, è difficile crederlo, o quantomeno non riteniamo che nella lettera di cui Fulci era latore, ci fossero ricatti e minacce. Era tuttavia sufficiente che quel documento – come ipotizzato – recasse la sola intenzione di Mus-

<sup>35</sup> Sui rapporti tra il duca Amedeo d'Aosta e Maria Antonia Danieli Cianciafara si veda il medaglione biografico di quest'ultima pubblicato in Saija (a cura di), *Il radicalismo dei Fulci a Messina*, pp. 191-214.

<sup>36</sup> E. Lussu, *Marcia su Roma e dintorni* (1945), Milano, 1968<sup>2</sup>, pp. 101-102.

solini di provocare il cambio dinastico, per amplificare a dismisura nel sovrano il sospetto indotto dalla presenza del cugino a Bevagna.

Ma, a questo punto, c'è da chiedersi, qual è la logica di comportamenti così palesemente contraddittori che vedono, da un lato, Emanuele Filiberto seguire a un dipresso i fascisti e, dall'altro, il figlio Amedeo avvertire il re di aver ricevuto da Mussolini proposte a dir poco sconvenienti?

L'unica spiegazione possibile non può che essere la paura che quel documento potesse prima o poi essere reso pubblico, mettendo in serissimo imbarazzo tutti i Savoia. Era, quindi, opportuno tutelarsi, ostentando lealtà al re, ma, nel contempo, non perdere d'occhio la strategia fascista, nella pur remota ipotesi che il sospirato disegno di cambio dinastico si inneschiasse davvero.

La lettera giunge probabilmente al sovrano per il tramite dello stesso Luigi Fulci che, sospeso intorno alle 7.00 il Consiglio dei Ministri, ha tutto il tempo di recarsi a Villa Savoia o al Quirinale prima delle 9.00 del mattino;<sup>37</sup> è anche possibile, però, che la lettera venga consegnata da Fulci al primo aiutante di campo del re, generale Cittadini, presente per mandato del sovrano alla riunione del Consiglio dei ministri e incaricato di riferire gli esiti, subito dopo le conclusioni.<sup>38</sup> È, infine, possibile che sia lo stesso Facta a recapitare la busta, ricevuta da Fulci, quando torna dal re tra le 8.30 e le 9.00; ed a queste conclusioni potrebbe farci giungere il telegramma che il giorno 29 ottobre Amedeo d'Aosta da Palermo invia al Presidente del Consiglio, scrivendo testualmente: «Le sono molto grato per il cortese interessamento e per la gentile sua lettera».<sup>39</sup> In questo caso, Facta era stato già avvertito da giorni che avrebbe ricevuto da Fulci una lettera da recapitare al re ed aveva subito dato per lettera la disponibilità ad espletare l'incarico.

Comunque stessero le cose, tuttavia, è certo che il presidente del Consiglio, tornato al Quirinale per fare firmare al re lo Stato d'assedio, lo trova agitatissimo (o forse lo rende tale con la consegna della lettera!) e ottiene un rifiuto alla firma, con la frase ossessivamente pronunciata: «Viene il Duca d'Aosta, viene il duca d'Aosta»,<sup>40</sup> o, secondo un'altra versione «C'è il duca d'Aosta, c'è il duca d'Aosta»,<sup>41</sup> o ancora secondo il racconto di Adolfo Sarti, prima in piemontese e poi in italiano: «ai rivo i Aosta! Arrivano gli Aosta!».<sup>42</sup> È difficile sottrarsi, allora, alla suggestione che tale comportamento non sia diretta conseguenza di ciò che il re apprende dalla lettera.

<sup>37</sup> In questo senso si pronuncia la famiglia Fulci che, pur con diverse versioni, sul contenuto del documento, è concorde nel ritenere che Luigi Fulci incontrò il re la mattina del 28 ottobre. Si vedano le diverse testimonianze in appendice al volume di Saija, *Il radicalismo dei Fulci a Messina*.

<sup>38</sup> Secondo la testimonianza di Efram Ferraris, il generale Cittadini giunge al Viminale insieme ai ministri alle cinque, si intrattiene a colloquio con loro e poi privatamente con Facta, poi dopo aver da lui rilevato i dispacci che arrivavano dalle diverse prefetture del regno sulle occupazioni fasciste, si reca subito a Villa Savoia per relazionare al sovrano (Ferraris, *La marcia su Roma veduta dal Viminale*, pp. 99-100).

<sup>39</sup> Il telegramma parte il 29 ottobre 1922, alle ore 10.50 e viene ricevuto dalla presidenza del Consiglio alle ore 13.15. L'originale in Acs, Ministero dell'interno, Ufficio cifra, Telegrammi in arrivo, 29 ottobre 1922, n. 28419.

<sup>40</sup> Testimonianza resa ad Antonio Repaci dalla figlia di Facta, Margherita Lagrange Sciolla Facta e pubblicata in A. Repaci, *La Marcia su Roma. Mito e realtà*, Roma, 1963, vol. II, p. 402.

<sup>41</sup> Repaci, *La Marcia su Roma*, vol. I, p. 594.

<sup>42</sup> A. Sarti, *Forse Facta era un «uomo di ferro»*, «Il Tempo», 28 ottobre 1984.

La tesi della mancata firma per la paura della guerra dinastica, del resto, ancor prima che questi elementi fossero noti, era già stata avanzata non solo nella citata testimonianza di Lussu, ma anche nelle opinioni espresse da protagonisti di eventi coevi come Cesare Rossi<sup>43</sup> e Raffaele Paolucci<sup>44</sup> che, pur ipotizzando l'estraneità degli Aosta, con accenti diversi, hanno concordato sull'esistenza di un piano fascista per esercitare pressione psicologica sul re. Ed è proprio, in questo quadro, che la misteriosa missione di Luigi Fulci, per quanto non sostenuta per intero da prove documentali, sembra fornire all'intera vicenda quel tassello mancante di straordinaria coerenza e sembra oltretutto fornire una razionale spiegazione agli eventi che negli otto anni successivi occorrono al malcapitato ministro,<sup>45</sup> fino alla sua tragica ed oscura morte che interviene nel 1930.<sup>46</sup> Per otto anni la polizia fascista, con continuità, perquisisce le abitazioni e gli studi professionali di Luigi Fulci sia a Messina che a Roma. La famiglia – come si legge nelle

<sup>43</sup> Scrive al riguardo Cesare Rossi: «Di sicuro c'è questo: che fra le sei e le otto del mattino del 28 il re cambiò opinione. Quali i moventi? In seguito alla intemperività di un ministero che contemporaneamente ad un decreto così eccezionale presentava le sue dimissioni? Oppure influenzato dai pareri che il re nella notte aveva chiesto ai capi militari Diaz e Pecori Giraldi che aveva sotto mano? Oppure per il sorgere in lui di un improvviso timore su possibili iniziative politico militari a fianco del duca d'Aosta che in quei giorni era nella villa di Bevagna? Più volte interpellai Mussolini su questa ultima coincidenza. Egli mi disse sempre che il re detestava il cugino per tutte le doti che egli aveva e che a lui mancavano. Certamente l'ombra sua deve essersi quella notte profilata nel suo animo. Però Mussolini – per quanto avesse successivamente indagato – non aveva mai potuto accertare contatti tra i fascisti e il comandante della terza armata. Recentemente sono tornato alla carica presso l'amico generale Sacco, che fu a Perugia a fianco di De Bono e anche lui escluse intese dirette. Resta la probabilità che al Quirinale sia giunta notizia di certi ufficiali del seguito del duca, ferventi fascisti, i quali alla vigilia della mobilitazione erano stati visti incrociare lungo le strade dell'Umbria in conciliaboli con capi fascisti di zona. Ebbene, questo fatto, collegato alle altre due circostanze negative – le dimissioni del ministero e la preoccupazione di mettere l'esercito a dura prova – può avere influito positivamente a favore della prudenza regale» (da Repaci, *La Marcia su Roma*, vol. I, pp. 520-521).

<sup>44</sup> Repaci, *La Marcia su Roma*, vol. II, p. 406.

<sup>45</sup> Undici mesi dopo la 'Marcia su Roma', la villa Fulci sita a San Pietro di Milazzo viene perquisita irruventemente dalla polizia in un'epoca nella quale il fascismo era molto cauto in questo genere di attività. La medesima cosa si ripeté nel febbraio del 1924 e questa volta Fulci protesta esponendo al prefetto Frigerio le sue doglianze. Il prefetto, che conosciamo bene come uomo di sicura fede fascista (era stato l'unico in Sicilia a non essere trasferito dopo la marcia su Roma) risponde candidamente al deputato che non vi era stata alcuna perquisizione, ma che i carabinieri, entrambe le volte avevano inseguito ladruncoli che si supponeva avessero nascosto nella villa la refurtiva di colpi commessi poco prima. L'irruzione aveva dato esito negativo ed il prefetto pregava l'on. Fulci di volere accettare le scuse della prefettura e della questura. Sul prefetto Frigerio, M. Saija, *Un «soldino» contro il fascismo. Istituzioni ed élite politiche nella Sicilia del 1923*, Catania, 1981; M. Saija, *Pietro Frigerio*, in M. Saija, *I prefetti italiani nella crisi dello Stato liberale*, Milano, 2001. Per la minuta della risposta del prefetto Frigerio al deputato Luigi Fulci, si veda in Archivio di Stato di Messina, Fondo Prefettura, b. 311. Le 'visite' a Casa Fulci tuttavia non finiscono. Dopo il delitto Matteotti le perquisizioni si ripetono a San Pietro di Milazzo e persino in una remota casa di campagna sita in località Inardo, vicino a Santa Lucia del Mela. Intorno al 1926, viene, poi, fatta un'operazione in grande stile con la perquisizione nello stesso giorno ed alla stessa ora di ben sette immobili tra cui lo studio legale di Messina e le case di Messina, Milazzo, San Filippo del Mela, Inardo e Roma; e nel 1927, infine, la casa romana del quartiere Coppedè «viene rivoltata come un calzino». Si veda la testimonianza del nipote Ludovico Fulci, in Saija (a cura di), *Il radicalismo dei Fulci a Messina*, pp. 179 ss.

<sup>46</sup> Luigi Fulci muore a Roma l'11 ottobre 1930, dopo un avventuroso viaggio fatto insieme alla baronessa Maria Antonia Danieli Ciacciafara, durante il quale accusa un malore che lo costringe ad una sosta nella stazione di Napoli. Il treno riparte senza di lui e la nobildonna messinese è costretta ad aspettarlo allo scalo di Termini fino all'arrivo del treno successivo. Si recano poi entrambi a casa Fulci nel quartiere Coppedè. Qui, dopo alcuni giorni di agonia, l'ex ministro muore ed un certificato ufficiale attesta che la morte era intervenuta per una presunta malaria pernicioso della quale, però – come attesta la famiglia – non aveva mai avuto sintomo alcuno. Si veda sull'intera vicenda Saija (a cura di), *Il radicalismo dei Fulci a Messina*.

testimonianze di tutti i membri intervistati<sup>47</sup> – ha sempre ritenuto che i fascisti cercassero l'originale o una copia del documento di stato d'assedio firmato dal sovrano. Ma ciò è escluso, in primo luogo perché le più attente ricostruzioni provano che la firma non è mai stata apposta; e poi per la ovvia considerazione che anche se fosse mai esistito tale documento non avrebbe potuto esser causa di una ricerca così spasmodica. Quale importanza avrebbe potuto avere? Quale potenziale di ricatto si sarebbe potuto sprigionare da esso? Tutti sapevano che il Re era stato prima d'accordo a predisporre lo Stato d'Assedio e poi contrario a firmarlo. Che cosa cambiava se lo avesse firmato e poi reso inefficace? Assolutamente Nulla.

E allora quella carta, cercata con perseverazione dalla polizia fascista, non poteva che essere l'originale o la copia della lettera affidata dalla baronessa Cianciafara a Luigi Fulci nell'ottobre del 1922. Quale fosse il potenziale politico di questo documento è facilmente intuibile. Esso mostrava che l'incarico dato dal re a Mussolini di comporre il governo altro non era se non il frutto di un vero e proprio ricatto a cui il sovrano avrebbe ignominiosamente ceduto premurandosi di raggiungere un accordo con il capo del fascismo. E la pubblica conoscenza di tale ricatto era certamente da scongiurare a tutti i costi.

Non era opportuno, insomma, che dopo la soluzione legalitaria della crisi, si sapesse che Mussolini avesse affidato al ricatto le sue possibilità di successo; e che il Re, cedendo, aveva subordinato gli interessi della nazione ai propri interessi dinastici. Il documento aveva, quindi, una valenza esplosiva.

E la conservava anche quando, caduto il fascismo, la monarchia si apprestava a sostenere la decisiva prova referendaria. In quel momento tale verità avrebbe compromesso definitivamente le traballanti sorti della italica monarchia. Sono quindi comprensibili le risposte che Vittorio Emanuele III dà alla precisa domanda postagli nel 1945, dal senatore liberale e giornalista Alberto Bergamini, se avesse mai dubitato del duca d'Aosta: «Nonostante varie insinuazioni – aveva detto – non avevo alcun motivo di dubitare della sua lealtà».<sup>48</sup>

E maggiori dettagli fornisce nel questionario<sup>49</sup> somministratogli sempre nel settembre 1945, quando parlando di se in terza persona, afferma:

Del Duca per sostituire il Re si parlò, a quanto pare, dai nazionalisti di Corradini e Federzoni [...]. Nulla si sa dei contatti del Duca d'Aosta con Mussolini. Il generale De Bono era amico del Duca e lo vedeva sovente.<sup>50</sup>

Che questa fosse una versione in quel momento politicamente utile non c'è dubbio. Il re mente, sapendo di mentire, come del resto fa in molte altre affermazioni dello stesso questionario, sulla tenuta dell'esercito e sulla impossibilità di difendere la capitale; affermazioni tutte, puntualmente smentite dai fatti solidamente ricostruiti da Antonio Re-

<sup>47</sup> Saija (a cura di), *Il radicalismo dei Fulci a Messina*, pp. 191-214.

<sup>48</sup> Speroni, *I Savoia scomodi*, p. 350.

<sup>49</sup> Si tratta del questionario sottoposto dall'ammiraglio Massimo Garofalo a Vittorio Emanuele III, nel settembre 1945. Il questionario verrà pubblicato tredici anni più tardi dal generale Paolo Puntoni, in P. Puntoni, *Parla Vittorio Emanuele III*, Milano, 1958.

<sup>50</sup> Puntoni, *Parla Vittorio Emanuele III*, p. 257.

pacì.<sup>51</sup> Largamente discutibili, poi, nello stesso questionario, le motivazioni giuridico-istituzionali addotte sulla presunta illegalità della firma allo stato d'assedio che sarebbe stata in netto contrasto con il dettato costituzionale. A parte lo scrupolo legalitario, del tutto nuovo, per un Savoia che ereditava gli stadi d'assedio proclamati dai suoi danti causa, nel 1866, per i moti di Palermo da suo nonno, nel 1894 per i Fasci siciliani e nel 1898, per i tumulti milanesi, da suo padre, ed, infine, da se medesimo, nel 1908, in occasione del terremoto di Messina; ciò che rende assolutamente effimere queste sue tardive rivelazioni è la circostanza, storicamente acclarata, che è lui stesso a richiedere a Facta lo stato d'assedio nella saletta reale della stazione Termini di Roma, intorno alle 19 del 27 ottobre 1922 e lo provano i comportamenti conseguenti adottati da Facta e Taddei per affidare all'esercito la difesa della capitale e l'annuncio, già diramato ai prefetti, di proclamazione dello stato d'assedio.<sup>52</sup> E che queste fossero le convinzioni del sovrano ancora alle ore 6.00 del 28 ottobre è provato dall'incarico da lui dato al primo aiutante di campo, generale Cittadini di assistere al consiglio dei ministri per eventualmente convincere i ministri filofascisti recalcitranti che lo stato d'assedio era realmente e fortemente voluto dal re.<sup>53</sup> L'illuminazione da costituzionalista liberale, quindi, sarebbe giunta a Vittorio Emanuele III tra le 6.00 e le 9.00 del mattino! Con la colazione!

La decisione di non firmare il documento da lui stesso proposto e caldeggiato viene, invece, adottata improvvisamente ed in piena solitudine ed a lui soltanto va fatto carico dell'intera responsabilità dei successivi eventi.

Ci rendiamo conto che, ancora oggi, nonostante l'abbondante messe di riflessioni storiche sull'avvento del fascismo, è molto difficile orientarsi verso una interpretazione univoca ed è difficile scrollarsi di dosso la gabbia ideologica dentro la quale abbiamo forgiato la nostra democrazia. Nella stagione costituente, l'assioma di un liberalismo imbello che si consegna al fascismo era per molti il *leitmotiv* necessario per costruire le nuove regole nel modo più distante possibile da quelle che avevano governato il primo sessantennio postunitario. La stessa sorprendente dichiarazione di Nitti che fa autocritica sulla proporzionale del '19, mostra come anche la difesa dei valori liberali da parte della componente assembleare che più direttamente si ispirava a quell'esperienza storica, era viziata da tatticismi e/o da nostalgie giolittiane. Non meraviglia quindi il fiorire, nel secondo dopoguerra, di una messe di studi che, sul versante marxista negano l'esistenza di uno Stato liberale in Italia,<sup>54</sup> mentre su quello liberale, tentano la difesa dell'indifendibile Giolitti, nella prospettiva di una sua rivalutazione storica.<sup>55</sup>

Ed è proprio in questo quadro che dall'una e dall'altra parte si omettono scientemente fatti e circostanze. Riteniamo di avere mostrato con chiarezza qui ed altrove che, nella soluzione della crisi 1919-1922, non c'erano percorsi obbligati. Certo, la maggior parte dei manovratori politici, fidando nella filosofia giolittiana di uno Stato liberale

<sup>51</sup> Si veda la puntuale contestazione delle affermazioni contenute nel questionario in Repaci, *La Marcia su Roma*, vol. I, pp. 515 ss.

<sup>52</sup> Repaci, *La Marcia su Roma*, vol. I, pp. 493-494.

<sup>53</sup> Ferraris, *La marcia su Roma veduta dal Viminale*, pp. 95 ss.

<sup>54</sup> Per tutti, S. Lanaro, *Nazione e Lavoro*, Padova, 1977 (2001<sup>3</sup>).

<sup>55</sup> Una linea di continuità in questa direzione può essere tracciata dal volume di N. Valeri, *Da Giolitti a Mussolini*, Milano, 1967, alle ricerche di G. Spadolini, *Il modo di Giolitti*; e *Giolitti e i cattolici (1901-1914). Con documenti inediti*, Firenze, 1970, e, da ultimo Mola, *Giolitti. Lo Statista della Nuova Italia*.

che sopporta tutto e sopravvive a tutti, si illude di conseguire il risultato scambiando Mussolini e/o D'Annunzio per i demiurghi dell'agognata semplificazione oligarchica. In Italia, tuttavia, all'epoca, non ci sono soltanto estimatori della mediocre rappresentazione che il vate ed il futuro duce propongono nell'autunno del 1922.<sup>56</sup> Ci sono le masse operaie che, seppure bastonate da uno squadrisimo di Stato, mantengono quasi intatta la spinta progressiva che ha animato il biennio rosso. Ci sono le masse contadine padane che hanno vissuto, nelle cascine, la nuova era veicolata dalle cattedre ambulanti delle aziende compartecipate e che sono pronte a riesplodere in conto alla democrazia. E ci sono i quadri socialisti e popolari che proprio lì dove lo scontro con i fascisti era stato più duro, trovano finalmente un'unità d'intenti che ha bisogno soltanto di tempo per diventare regola parlamentare. C'è, infine, un liberalismo diverso da quello di Giolitti che raccoglie ciò che era rimasto della rigidità zanardelliana. Paolino Taddei che da ministro dell'Interno afferma con chiarezza il rapporto di estraneità tra lo Stato e il fascismo negando a quest'ultimo il carattere rivitalizzante che molti sbandieravano, non è un fungo che nasce isolato in una radura incolta. Certo, non è un coro quello di chi, in nome dello Stato, ha il coraggio di dire che il fascismo era altro da sé, ma l'atteggiamento di Taddei trova significative convergenze anche in alcuni prefetti operanti in punti nevralgici del Paese, e soprattutto in uomini di primo piano della *societas* politica come Amendola, Soleri, Alessio, Fulci, Dello Sbarba che avevano operato all'interno dell'ultimo ministero Facta; in membri del parlamento come Sturzo, De Gasperi, Turati, Cocco Ortu e Nitti, per citare soltanto alcuni degli uomini che sul versante del gradualismo riformista non rappresentavano solo se stessi. Nitti, in particolare, nonostante i suoi tatticismi, comprensibilissimi nel marasma dell'ultimo gabinetto Facta, era pur sempre l'uomo che con quel nutrito stuolo di *commis d'état* protagonisti della *new economy* del dopoguerra, continuava a rappresentare – per dirla con Melis – «l'ultima plausibile risposta alla crisi della parte migliore della classe dirigente liberale».<sup>57</sup>

Costoro e parecchi altri erano il punto terminale di un lentissimo processo di emersione della coscienza liberaldemocratica che aveva registrato l'evoluzione del sistema politico dalle logiche censitarie dell'età della Destra fino al suffragio universale del 1919; che aveva beneficiato dell'impercettibile ma reale allentamento dei meccanismi del primo Stato accentratore; che aveva accumulato la prima trasformazione dell'ordinamento giudiziario scaturita dai corposi dibattiti sull'autonomia e l'indipendenza della magistratura del passato cinquantennio.

Questo patrimonio politico di valori giunge fino alla crisi del primo dopoguerra e cerca, attraverso questi uomini, di superare il punto del non ritorno verso mete di democrazia più avanzata.

Certo, accanto a costoro, nella stessa agorà, ci sono coloro che sotto il manto del nazionalismo, del fascismo, delle conventicole clericali, del reazionarismo agrario, avevano accumulato e fatto tesoro della sessantennale tecnica di inceppamento del meccanismo di sviluppo in senso liberale delle norme albertine e più complessivamente della società civile e politica; e ci sono anche uomini come Giolitti e Facta che nella cronica

<sup>56</sup> Strategie ed eventi che hanno per protagonisti D'Annunzio e Mussolini vengono ricostruiti nei due volumi di Repaci, *La Marcia su Roma*.

<sup>57</sup> Melis, *Amministrazione e politica nel primo dopoguerra*, p. 228.

albagia mediatrice finiscono per rifugiarsi sotto quegli stessi mantelli della reazione scambiando il fascismo con l'improbabile ritorno alla democrazia tutelata. Ed è questo l'incontro/scontro tra giolittismo e antigiolittismo, su un terreno sterile dove possono crescere soltanto la pianta della semplificazione oligarchica e quella dello Stato assoluto, creature entrambe velenose e distruttrici dei fragili arbusti liberaldemocratici anch'essi cresciuti nel primo sessantennio postunitario.

Ecco, in un quadro così articolato, gli ultimi giorni della crisi mostrano con chiarezza che nelle istituzioni c'era ancora una sufficiente vitalità ed energia per dare fiato a soluzioni diverse. E, piaccia o no, è soltanto l'incapacità del sovrano a coniugare democrazia e monarchia a far franare dal lato sbagliato la bilancia dei valori politici ancora in bilico.

Non è storicamente corretto, infine, sostenere, come ha fatto Pier Luigi Ballini nella presentazione del volume su Taddei a Poggio a Caiano,<sup>58</sup> che l'alternativa liberaldemocratica era inconsistente, perché popolari, demosociali e quant'altro erano entrati nel primo governo Mussolini; o come ha fatto Roberto Martucci in un recente dibattito a Lecco,<sup>59</sup> perché le componenti diverse dal fascismo, nel primo biennio di governo mussoliniano, pur avendo i numeri parlamentari, non hanno mai mostrato il desiderio di tornare indietro. È fin troppo ovvio che la scelta del re aveva cambiato tutte le carte del tavolo e aveva reso impraticabili giochi diversi da quelli stabiliti da chi conduceva. E la partita era ormai saldamente nelle mani di un abilissimo giocoliere capace di tacitare gli irriducibili e d'illudere gli altri che la strada intrapresa era quella da ciascuno auspicata.

Più tardi, a ridosso dell'omicidio Matteotti, quando i sopravvissuti alla legge Acerbo si sarebbero resi conto che le cose stavano andando in tutt'altra direzione, probabilmente ci sarebbero stati ancora margini per il cambiamento; ma, la pervicacia distruttrice del sovrano avrebbe operato una seconda volta seppellendo definitivamente qualunque altra ipotesi diversa dal fascismo.

---

<sup>58</sup> Si tratta della presentazione del volume di M. Saija, *Paolino Taddei. Prefetto e ministro dell'Intero (1860-1925)*, Firenze, 2005, celebrata a Poggio a Caiano il 13 maggio 2005 con gli storici Pier Luigi Ballini, Mauro Canali e Azzurra Ridolfo.

<sup>59</sup> Si tratta del convegno *I prefetti nella storia d'Italia* organizzato il 30 settembre a Lecco dal prefetto di quella Provincia.



# La provincia pontificia nelle riforme amministrative e nei riparti territoriali dal 1816 al 1833

Gabriella Santoncini, Università di Macerata

## 1. Il modello amministrativo franco-napoleonico e la nascita del riparto territoriale

Una delle ‘vittorie’ dell’ordinamento amministrativo francese, rispetto alla configurazione degli assetti territoriali tipici degli Stati d’antico regime europei,<sup>1</sup> fu la geometrica divisione del territorio. Essa costituì l’aspetto formale e oggettivo della nuova modellatura della Francia risultante dalle decisioni prese dall’Assemblea nazionale costituente fra il 14 dicembre 1789 e il 4 marzo 1790.<sup>2</sup> Tali decisioni entrarono a far parte, fra il 1789 e il 1800, delle costituzioni del 1791, 1793, 1795, 1799<sup>3</sup> configurando quella interazione tra amministrazione e costituzione per mezzo della quale la Costituente progettò e realizzò il «grand tout national», demolitivo del particolarismo soggettivo e oggettivo delle antiche istituzioni cetuali (Stati provinciali, città, corporazioni).

La Francia venne, pertanto, divisa in Dipartimenti, Distretti, Cantoni e Comuni, presso i quali furono collocati, uniformemente, gli organi e le autorità pubbliche con precise funzioni di governo. Questa riorganizzazione del territorio, pensata dai costituenti sia come *représentation de la nation* che come *administration*, subì fra il 1793 e il 1795 diversi rimaneggiamenti, soprattutto nell’articolazione delle amministrazioni locali, e raggiunse la sua stabilizzazione come *administration* nel periodo napoleonico con la legge 28 piovoso anno VIII (17 febbraio 1800).<sup>4</sup> Essa, pur mantenendo intatta la divisione territoriale voluta dall’Assemblea costituente, modificò in modo rilevante le funzioni degli organi di governo di ciascun livello amministrativo, figurando un sistema piramidale, gerarchico e accentrato, fondato sulla forza autoritativa centrale dalla quale promanava quel «fluido elettrico» che attivava velocemente l’amministrazione periferica.

---

<sup>1</sup> Restano, tutt’ora, vitali le suggestioni sullo Stato moderno contenute nelle introduzioni a *Lo Stato moderno*. I. *Dal Medioevo all’età moderna*, a cura di E. Rotelli, P. Schiera, Bologna, 1971; II. *Principe e ceti*, 1973; III. *Accentramento e rivolte*, 1974. Una limpida sintesi di quella esperienza scientifica è stata fatta, recentemente, da E. Rotelli, *‘Lo Stato moderno’ venticinque anni dopo*, intervento (inedito) al Seminario dell’Istituto storico italo-germanico ‘Stato moderno’. *Uno studio storico-concettuale* (Trento, 14-15 giugno 1996), ora in E. Rotelli, *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, Bologna, 2007, pp. 119-130.

<sup>2</sup> Vedi *Décret sur la constitution des municipalités* (Lettre patent) 14 décembre 1789; *Décret sur la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives* (Lettre patent), décembre 1789-janvier 1790; *Décret sur la division administrative du royaume en départements* (Lettre patent), 26 février-4 mars 1790, in *Recueil Général des Lois, Décrets, Ordonnances, etc., Depuis le mois de Juin 1789 jusqu’au mois d’Août 1830*, tome I, Paris, 1839.

<sup>3</sup> Si veda *Constitution française*. 3-14 septembre 1791, titre II, art.1, in *Recueil Général des Lois, Décrets, Ordonnances*, tome I; *Acte constitutionnel, et déclaration des droits de l’homme et du citoyen*. 24 juin 1793, art. 3, tome III; *Constitution de la république française*, proclamée loi fondamentale de la république, en vertu de l’acceptation du peuple le 23 septembre 1795, 5 fructidor an 3 (22 août 1795), titre I, art. 3, tome V; *Constitution de la république française*. 22 frimaire an 8 (13 décembre 1799), titre I, art. 1, tome VII.

<sup>4</sup> Si veda *Loi concernant la division du territoire français et l’administration*, 28 pluviôse an 8 (17 février 1800), in *Recueil Général des Lois, Décrets, Ordonnances*, tome VIII.

Centro e periferia vennero, pertanto, collegati in modo diretto, veloce e efficace attraverso il mantenimento dell'uniformità della divisione territoriale, dei relativi organi di governo e della nomina dall'alto dei loro membri (nella 28 piovoso anno VIII era il primo console; successivamente sarà il ministro dell'interno). Nominati erano, infatti, il prefetto, capo di ogni Dipartimento «chargé seul de l'administration», il Segretario di Dipartimento, i membri del Consiglio generale di dipartimento e del Consiglio di prefettura; egualmente lo erano nel Distretto, il sotto prefetto e il Consiglio distrettuale, mentre nei Comuni erano nominati solo il *maire* e gli aggiunti.<sup>5</sup>

Con tale modulo organizzativo Napoleone Bonaparte governò l'Impero, ivi compresi i territori della penisola che costituirono il Regno d'Italia. Dopo la sua sconfitta, ai suoi vincitori vennero riconsegnati, a Vienna, i territori degli antecedenti Regni e i loro sovrani furono sollecitati a porre mano a un pacchetto di riforme tra le quali, le più rilevanti, riguardavano l'amministrazione dei ricostituiti Regni. Ecco, allora, che il modulo organizzativo napoleonico divenne un modello per l'assolutismo monarchico della prima metà dell'Ottocento: riparto territoriale e accentramento amministrativo furono l'endiadi delle riforme amministrative degli Stati restaurati. A cominciare da quello pontificio.<sup>6</sup>

## 2. La Riforma dell'amministrazione pubblica del 1816 e il relativo Riparto territoriale

Lo Stato dei papi fu il primo, tra quelli della penisola, ad adottare una Riforma della amministrazione pubblica con annesso il Riparto territoriale.<sup>7</sup> La velocità della pubblicazione del nuovo ordinamento fu opera della doppia fatica di Ercole Consalvi, Segretario di Stato di Pio VII, di trattare, con successo, a Vienna l'integra restituzione territoriale dello Stato e di ottemperare, con rapidità, alle sollecitazioni riformatrici metternichiane, aggirando le difficoltà frapposte al suo progetto riformatore da una Curia ostile a ogni cambiamento, ma pur sempre la Curia di uno Stato che poteva vantare un'importante e risalente esperienza in materia di centralizzazione amministrativa.

La Riforma del 1816 fu, dunque, il risultato di una mediazione tra le idee innovative di Ercole Consalvi e del suo consigliere Vincenzo Bartolucci, il quale progettò una riorganizzazione amministrativa caratterizzata da un buon adattamento dell'ordinamento franco napoleonico a quello tradizionale dello Stato ecclesiastico d'antico regime, e quelle oltranziste della parte zelante della Curia romana che difendeva con quest'ultimo l'identità costitutiva del riconsegnato Stato.

<sup>5</sup> Sulla formazione del modello francese è d'obbligo il riferimento a P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, nuova edizione, Roma, 2010, pp. 17 ss.

<sup>6</sup> Si deve a E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali dell'Emilia-Romagna preunitaria*, in E. Rotelli, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978, pp. 96-117: pp. 107 ss., una particolare attenzione alle riforme amministrative dell'Ottocento pontificio, con particolare riferimento agli ordinamenti locali.

<sup>7</sup> Si veda *Moto proprio della Santità di Nostro Signore Papa Pio VII. In data de' 6 luglio 1816 sulla Organizzazione dell'Amministrazione pubblica esibito negli Atti del Nardi Segretario di Camera nel dì 14 del mese ed anno suddetto*, Roma, 1816 e, annessa, la *Tabella del Riparto territoriale delle Delegazioni dello Stato ecclesiastico prescritta all'art. 3 del Titolo I*.

Gli aspetti più evidenti della mediazione furono il mantenimento dell'antica natura del potere dei sovrani pontefici, sulla quale il legislatore poggiò il principio di unità, comprendendovi anche le figure alle quali essi lo delegavano (legati, delegati, governatori) e gli organi della Curia deputati al governo temporale, ed, invece, l'introduzione del principio dell'uniformità amministrativa, entrambi presenti nella Riforma e nell'annesso Riparto territoriale.<sup>8</sup> Ercole Consalvi dovette, pur tuttavia, concedere alla parte avversa o, comunque, alla condizione finanziaria dello Stato, la permanenza delle antiche province, presso le quali, pur con qualche modifica territoriale, non furono collocate né figure delegate, né organi di governo, perché amministrate direttamente dalla R.C.A. e dai suoi tesoriери, costituendo il riparto territoriale delle imposte camerale. Per rendersene conto, è sufficiente leggere parti del Titolo VI della Riforma, dedicato all'organizzazione dei dazi e alle materie relative all'erario camerale.

Le province, pertanto, furono indicate nel Riparto come il 'contenitore' delle Delegazioni il cui territorio costituì la nuova divisione dello Stato che sommariamente descriviamo. Esso venne ricomposto in 17 Delegazioni, distinte in 3 classi, con destinazione in quelle di 1a classe di Legati apostolici, Governi distrettuali (Distretti) di primo e secondo ordine, Comunità e Comunità appodiate e, laddove ancora esistenti, Luoghi baronali. Il Distretto di Roma costituì una divisione a sé stante, pur ricompresa nel Riparto.

Le 11 province (6 in più di quelle antecedenti) contenevano le seguenti Delegazioni: Marittima e Campagna (la sola Delegazione di Frosinone), Sabina (la sola Delegazione di Rieti), Patrimonio (le due Delegazioni di Viterbo e Civitavecchia), Umbria (le due Delegazioni di Perugia e Spoleto), Camerino (la sola Delegazione di Camerino), Marca (le Delegazioni di Macerata, Fermo, Ascoli e Ancona), Urbino (la sola Delegazione di Pesaro e Urbino), Romagna (le due Delegazioni di Ravenna e Forlì), Bologna (che coincideva con la Delegazione di Bologna), Ferrara (che coincideva con la Delegazione di Ferrara), Benevento (che coincideva con la Delegazione di Benevento).

Una 'pioggia' di nomine sovrane diede vita a un sistema fortemente accentrato per il tramite di figure dotate di poteri misti: nominati erano i delegati e i legati e i membri delle Congregazioni governative, organi consultivi del delegato, i governatori dei capoluoghi dei Governi distrettuali, mentre ai delegati spettava un vasto numero di nomine, alcune delle quali condivise con la Sacra consulta, nomine che, sommariamente detto, andavano dai gonfalonieri e dalle magistrature delle comunità, ai consigli delle comunità e ai sindaci delle comunità appodiate.

La Riforma del 1816 e il relativo Riparto calarono nei territori pontifici con problemi sia per il centro che per la periferia. Nel 1824 Leone XII emanò, infatti, una nuova Riforma dell'amministrazione pubblica,<sup>9</sup> la quale, pur priva di un Riparto territoriale, riduceva le Delegazioni pontificie da 17 a 13, in conseguenza dell'accorpamento di Macerata e Camerino, Fermo e Ascoli. L'intento di ottimizzare l'impianto accentrato,

---

<sup>8</sup> Sulla riforma del 1816 ci permettiamo di rinviare a G. Santoncini, *Sovranità e giustizia nella Restaurazione pontificia. La riforma dell'amministrazione della giustizia criminale nei lavori preparatori del Motu proprio del 1816*, Torino, 1996.

<sup>9</sup> *Motu proprio della Santità di Nostro Signore Papa Leone XII in data dei 5 ottobre 1824 sulla Riforma dell'amministrazione pubblica, della procedura civile e delle tasse sui giudizi esibito negl'atti del Farinetti segretario di Camera il giorno 30 del mese ed anno suddetto*, Roma, 1824.

e ridurne le spese, apparve ancora più evidente tre anni dopo quando Leone XII tornò ad aggiustare la Riforma del 1824,<sup>10</sup> esplicitandola con un nuovo Riparto nel quale vennero mantenute le 13 Delegazioni al cui interno fecero seguito nuovi accorpamenti territoriali, particolarmente visibili a livello dei Distretti di secondo ordine e delle comunità appodiate.<sup>11</sup> Le province scomparvero dal Riparto, ma non dal Motu proprio il quale, in più parti, parlava esplicitamente delle province di Bologna, Ravenna, Ferrara e Forlì le quali erano, di fatto, le 4 Legazioni dello Stato. Se, dunque, l'antica provincia pontificia scomparve nel 1827, iniziò da quest'ultima data, almeno sul piano formale, quella confusione lessicale tra Legazioni, Delegazioni e province destinata a perdurare. Ma è proprio dalle 'nuove' province che nasceranno negli anni Trenta i problemi di ordine politico più importanti dello Stato pontificio restaurato.

### 3. L'ordinamento delle province nell'Editto del 1831 e nel Riparto territoriale del 1833

Gregorio XVI e il suo segretario di Stato cardinale Bernetti si trovarono, infatti, a fronteggiare, a pochi giorni dall'elezione al sacro soglio di papa Cappellari, la rivolta del 1831, denominata delle «Province unite italiane» dall'«Assemblea dei rappresentati delle Province unite italiane» convocata a Bologna il 26 febbraio 1831. Essa rappresentò una svolta nel movimento rivoluzionario pontificio, perché affiorò al proprio interno, con un discreto grado di compattezza e di faticosa ricerca delle forme organizzative, la richiesta di autonomia di non poche città delle Legazioni, Bologna in capo, e di quelle delle antiche province della Marca e dell'Umbria.

Dopo meno di due mesi, come è noto, la rivolta venne sedata con l'intervento armato austriaco nelle Legazioni. A esso fece seguito un *Memorandum* delle potenze riunite in una Conferenza a Roma per iniziativa dell'ambasciatore francese Sainte-Aulaire e con l'assenso austriaco, documento con il quale Gregorio XVI e la Curia romana vennero sollecitate a non frapporre più alcun indugio a quei miglioramenti dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato necessari a impedire ulteriori rivolte. Tra questi ultimi, il *Memorandum* indicava, con precisione, la possibilità di prevedere l'istituzione di Consigli provinciali sia come organi dotati di specifiche competenze che sostenessero l'attività dei 'governatori' delle province, sia come organi consultivi formati da delegati dei comuni. E, soprattutto, l'immissione di laici nelle attività amministrative e giurisdizionali di snodo fra centro e periferia.<sup>12</sup>

La risposta della Curia non si fece attendere. Fra il 1831 e il 1834 venne pubblicato un copioso numero di riforme, prima tra tutte l'*Ordinamento amministrativo delle pro-*

<sup>10</sup> *Moto proprio della Santità di Nostro Signore Papa Leone XII sulla amministrazione pubblica* (con annesso *Riparto territoriale dello Stato ecclesiastico*) esibito negli atti dell'Apolloni Segretario di Camera il giorno 21 dicembre 1827, Roma, 1827.

<sup>11</sup> Sulla vicenda delle comunità appodiate pontificie, si veda R. Ruffilli, *L'appodiamento e il riassetto del quadro territoriale nello Stato pontificio 1790-1879*, Milano, 1968, ora in R. Ruffilli, *Istituzioni, società, Stato, I. Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Bologna, 1989, pp. 129-273.

<sup>12</sup> Sulle vicende politiche del papato gregoriano rinviamo all'articolata descrizione di A. Caracciolo, *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, parte II, *Da Sisto V a Pio IX*, Torino, pp. 615 ss.

vincie e de' consigli comunitativi,<sup>13</sup> al quale fece seguito, dopo due anni, il *Riparto territoriale dello Stato pontificio a tutto l'anno 1833*.<sup>14</sup> È nostra opinione che il cardinale Tommaso Bernetti, che governò i lavori di entrambi prima di lasciare la Segreteria di Stato per gli affari interni per problemi di salute, dovette, ancora una volta, contemperare diverse esigenze: quelle sottolineate dalla Conferenza di Roma, quelle sostenute dalla parte zelante della Curia romana che poco voleva concedere, quelle emerse nel corso della cessata rivolta. Il tutto venne messo insieme, soppesato con il bilancino della prudenza, ma sostenuto da un rinnovato impianto accentratore. E fu proprio l'impianto 'provinciale' il 'crocevia' di tutte le mediazioni, ivi compresa quella lessicale. Per comprenderle dovremo tener conto, contemporaneamente, dell'Editto Bernetti del 1831 e del Riparto del 1833, il quale, a sua volta, fu l'effetto di ulteriori trattative che l'Editto prevedeva, autorizzando i delegati apostolici ad avviarle con l'ausilio delle Congregazioni governative.

Il Titolo I della Riforma in questione, pur contenente *Disposizioni sull'organizzazione amministrativa delle provincie*, tornava a dividere lo Stato in Delegazioni di tre classi e in Governi di primo e secondo ordine, ivi compreso il 'consalviano' Distretto di Roma che nella Riforma del 1827 era divenuto la Comarca di Roma, rinviandone, pur tuttavia, il numero alla descrizione del Riparto. Nel quale lo Stato risultò, di fatto, ripartito uniformemente in Delegazioni di due classi e cioè nelle Legazioni di Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì, Urbino e Pesaro, Velletri e nelle Delegazioni di Ancona, Macerata, Camerino, Fermo, Ascoli, Perugia, Spoleto, Rieti, Viterbo, Orvieto, Civitavecchia, Frosinone con Pontecorvo e Benevento. Rimase, invece, pressoché inalterato rispetto al Riparto del 1827 il numero dei Governi (distrettuali) alcuni dei quali, però, aumentando il numero delle Delegazioni da 13 a 19, vennero ricompresi nelle nuove Delegazioni nelle quali furono inseriti.

I poteri pressoché inalterati dei delegati e dei legati e il potenziamento di quelli della Congregazione governativa, alla quale venne affidata l'approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi delle comunità e delle provincie, vennero bilanciati con l'istituzione dei Consigli provinciali. Essi erano composti da esponenti del notabilato locale nominati dal sovrano, il quale sceglieva sulla base di terne formate da un complicato sistema di designazione e votazione di individui da parte delle comunità; tali terne venivano trasmesse al governatore, al delegato e, infine, alla Segreteria di Stato per gli affari interni per le nomine sovrane. I Consigli provinciali, presieduti dal Delegato o da persona da lui designata o scelta personalmente dal sovrano, esaminavano e approvavano «il conto dell'azienda provinciale» dell'anno pregresso e il preventivo delle spese e delle imposte dell'anno successivo, ripartendole tra i comuni; valutavano, inoltre, la fattibilità dei lavori pubblici affidati agli ingegneri di ciascuna provincia. Le decisioni del Consiglio provinciale su queste attività erano sottoposte all'approvazione

<sup>13</sup> Si veda Editto Tommaso della S.R.C. cardinale Bernetti Diacono di s. Cesareo della Santità di Nostro Signore Papa Gregorio XVI pro-Segretario di Stato, *Ordinamento amministrativo delle provincie e de' consigli comunitativi*, 5 luglio 1831, in *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato pontificio*, vol. VI, Roma, 1835.

<sup>14</sup> Si veda il Riparto dello Stato pontificio a tutto l'anno 1833, in *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato pontificio*.

della Congregazione governativa e, poi, trasmesse alla Segreteria di Stato per quella definitiva. L'amministrazione delle rendite e delle spese della provincia erano affidate a una Commissione interna al Consiglio provinciale che nominava i suoi membri, con la previa approvazione della Congregazione governativa.

Da questa sommaria esposizione, un dato si evince su tutti. L'Editto, scritto troppo velocemente e gravato da tensioni di diversa natura, risultò contraddittorio e lacunoso in diverse sue parti. Tanto che fra il 1831 e il 1838 furono emanate decine di provvedimenti volti a definire le competenze dei nuovi Consigli provinciali, ma non quelle della vera struttura amministrativa dei diversi livelli di governo della periferia dello Stato che l'Editto riconfermava senza tentennamenti: delegato o legato e Congregazione governativa, governatori.

Il Riparto territoriale del 1833 reificava, d'altronde, questo quadro, dividendo lo Stato in Delegazioni (o Legazioni), Governi (distrettuali), Comuni, Comuni appodati, senza nemmeno affiancare all'espressione Delegazione l'aggettivo provinciale, entrambi, invece, molto usati dalla storiografia. Pur disseminato della locuzione provincia, l'Editto del 1831 le attribuiva, implicitamente, il territorio della Delegazione e non attribuiva nemmeno al suo Consiglio provinciale, pur nominato dal sovrano, il compito di decidere in via definitiva sulle materie di sua competenza, ivi compreso il riparto delle imposte tra i comuni, attività tradizionale e risalente dell'antica provincia pontificia.

Va da sé che l'Editto del 1831 scontentò tutti. Le potenze europee lamentarono l'assenza di laici alla guida del governo della periferia dello Stato, la Curia romana si rinchiusse sempre più in se stessa, convinta che anche ogni pur prudente elargizione concessa ai notabili 'provinciali' fosse foriera di ulteriori problemi e la situazione dell'ordine pubblico nelle Legazioni continuò ad aggravarsi fino alla metà degli anni Quaranta.

La provincia pontificia apparirà con un buon grado di definizione (territorio, organi, competenze) in occasione dell'ultima Restaurazione del governo pontificio, quando il cardinale Antonelli pubblicherà, quasi contemporaneamente, i due Editti sull'ordinamento dei Ministeri e sul governo delle province,<sup>15</sup> quest'ultimo privo, pur tuttavia, di Riparto territoriale.

---

<sup>15</sup> Si veda *Ordinamento de' Ministeri*, 10 settembre 1850. *Editto. Giacomo, della santa Romana Chiesa cardinale Antonelli, diacono di s. Agata alla Suburra, della Santità di Nostro Signore Papa IX e Governo delle provincie, e amministrazione provinciale*, 22 novembre 1850. *Editto. Giacomo, della santa Romana Chiesa cardinale Antonelli, diacono di s. Agata alla Suburra, della Santità di Nostro Signore Papa IX*, in *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato pontificio*, vol. IV, parte seconda, *Atti pubblicati dal 1 luglio al 31 dicembre 1850*, Roma, 1851.

## Tentativi di riforma del modello ministeriale: il caso delle Agenzie esecutive

Mario Scazzoso, Università Cattolica di Milano

Nel dibattito ormai ventennale sulla crisi europea del sistema istituzionale e sulle scelte delle politiche pubbliche, è ampiamente consolidata la regola in base alla quale la competitività di un Paese dipenda, in gran parte, dalla qualità della sua pubblica amministrazione e dal livello dei servizi erogati alla collettività, rapportata ad un virtuoso equilibrio fra costi e benefici. Anche in Italia, la realizzazione del 'buon andamento' amministrativo della previsione costituzionale, non può prescindere da un severo impegno riformatore del comparto burocratico, ispirato ai principi di trasparenza, *accountability*, decentramento e diminuzione del peso dello Stato sul 'mercato della pubblica amministrazione'.<sup>1</sup>

La crisi socio economica degli anni Settanta e le successive politiche del rigore degli anni Ottanta, hanno spinto infatti anche l'Italia a varare un programma di riforme amministrative, divenuto operativo negli anni Novanta, che ha prodotto una serie di importanti trasformazioni che vanno dal nuovo ordinamento degli enti locali, alla privatizzazione delle banche, al procedimento amministrativo, fino all'esecuzione delle direttive comunitarie in materia di *New Public Management*.<sup>2</sup> Dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V che, in ottemperanza al principio di sussidiarietà, rovesciava il rapporto di legittimazione, mettendo il Comune e gli altri enti locali in una posizione prioritaria rispetto allo Stato nella gestione dei servizi al cittadino, l'esigenza di modificare radicalmente il sistema dei pubblici poteri, in risposta anche alle sollecitazioni internazionali, si faceva più stringente, anche per far percepire ai cittadini la 'vicinanza' delle istituzioni amministrative, da sempre intese, non tanto come uno strumento di mediazione tra gli interessi dello Stato e della società civile, ma piuttosto, come un semplice mezzo di controllo in funzione autoreferenziale agli interessi di una determinata classe dirigente al potere.

In questo clima di rinnovata sensibilità amministrativa, nel passaggio tra logiche di 'government' a logiche di 'governance', si possono collocare i tentativi di modifica strutturale di uno dei modelli più organici e stabili del potere centrale, il modello ministeriale, sopravvissuto, nelle sue linee essenziali, all'impegno della cultura giuridica

---

<sup>1</sup> Sul tema si veda anche M. Marra, *Il mercato della pubblica amministrazione*, Roma, 2006; C. Pollit, G. Bouckaert, *La riforma del management pubblico*, Milano, 2002; M. Barzelay, *The New Public Management*, Los Angeles, 2001.

<sup>2</sup> Si veda inoltre F. Pezzani (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2003; G. Reborà, *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Rimini, 1999; R. Mussari (a cura di), *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2002.

dell'età costituente e di tutte le successive Commissioni di riforma volute dalle compagini governative e parlamentari che si sono succedute nel tempo.<sup>3</sup>

La nota legge del 28 piovoso dell'anno VIII (17 febbraio 1800), fondativa dell'istituto prefettizio, dopo l'inglobamento, nel 1802, dello Stato sabauda nell'Impero francese, verrà successivamente estesa anche a Milano, con le leggi del 24 luglio del 1802 e dell'8 giugno del 1805 che avevano per oggetto «l'amministrazione pubblica e il comparto territoriale del Regno», sanzionando quel modello centralizzato di governo dove i veri quadri politici cominciavano a diventare i quadri amministrativi, ai quali competeva, in via esclusiva, di fare politica in forma amministrativa, attraverso un'azione preordinata e gerarchicamente controllata da parte dell'ufficio. Una amministrazione che si veniva progressivamente spersonalizzando, ritagliandosi un proprio ruolo autonomo di sovrapposizione e coordinamento del potere di indirizzo e dove il ministro, nella sua dimensione piramidale ed apicale, si avviava a diventare l'unità fondamentale del sistema stesso, garantendo al solo potere esecutivo la completa responsabilità dell'organizzazione burocratica pubblica. Si era, in tal modo, venuta tracciando una rigida linea di collegamento tra i tre centri decisionali della funzione statale, il Capo del governo, il ministro e il prefetto, che sarebbe rimasta indelebilmente operativa, a livello diacronico, attraverso le esperienze dello Stato liberale e del fascismo e, secondo l'orientamento storiografico prevalente,<sup>4</sup> anche nel periodo delle legislature repubblicane, almeno fino agli inizi degli anni Novanta, quando, in conseguenza anche della più generale crisi dei modelli tradizionali di politiche pubbliche, era iniziata, anche in Italia, una profonda riflessione giuridica in merito all'opportunità di una radicale riforma del sistema burocratico, ispirata ai principi di *New Public Management* di derivazione angloamericana.<sup>5</sup>

In realtà, vi erano già stati dei tentativi di semplice assestamento delle prerogative del modello ministeriale, come quello di Crispi del 1888 o del ministro delle finanze De Stefani del 1923 sulla razionalizzazione e semplificazione dell'amministrazione centrale oltre che del personale,<sup>6</sup> che, tuttavia, non avevano mai messo minimamente in discussione l'impianto strategico originario, riservando sempre al decreto, e non alla legge, il compito di determinare il numero e le attribuzioni ministeriali. Così, il primo vero progetto di reale cambiamento del modello, venne elaborato in età costituente e, più precisamente, all'interno dei lavori della seconda Commissione Forti, istituita nel 1945,

<sup>3</sup> Sulle riforme dell'età costituente si veda, E. Rotelli, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981; G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, 2009; U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, 1980; G. Capano, *L'improbabile riforma*, Bologna, 1992; P. Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005.

<sup>4</sup> Si veda G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996; E. Rotelli, *Introduzione*, Archivio Isap n. 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. I, Milano, 1985; M. Cammelli, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2004.

<sup>5</sup> Sul modello americano si veda, A. Roberts, *Performance-based organisations: Assessing the Gore Plan*, «Public Administration Review», 57, n. 6, 1997, pp. 445-479; E. Gualmini, *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Bari, 2003.

<sup>6</sup> Sulla riforma De Stefani, si veda A. De Stefani, *Discorsi*, Milano, 1923; A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1995; R. De Felice, *Mussolini il fascista*, vol. I, Torino, 1996; P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978.

voluta dal ministro per la Costituente Pietro Nenni.<sup>7</sup> In particolare poi, la riforma dell'esecutivo, venne discussa nella seconda Sottocommissione presieduta da Emanuele Piga, già presidente di sezione della Suprema corte di cassazione, il quale, nel momento del suo insediamento, aveva, tra l'altro dichiarato: «È nei principi dello Stato parlamentare che un sindacato politico venga esercitato nell'amministrazione; tuttavia, è necessario per il buon ordine amministrativo e per l'imparzialità nell'amministrazione, che tale ingerenza abbia dei limiti ben precisi»;<sup>8</sup> la riflessione, per sottolineare l'urgenza di un provvedimento di riforma, anche per arginare uno dei principali ostacoli sulla strada della democratizzazione amministrativa, già evidenziato dalla prima Commissione Forti, rappresentato dall'invasività della politica nell'amministrazione stessa, con il risultato di alimentare il carattere 'd'ordine' della burocrazia italiana. In quella sede storico-istituzionale, si era cercato di operare una scelta tra un'amministrazione organizzata a tipo 'burocratico' e un'altra a tipo 'democratico', con la costituzione di organi rappresentativi per la direzione degli uffici più importanti. La rigidità organica fondata sul ministero e sugli Alti commissariati, rispetto alla centralità dei servizi come nuova unità di base del sistema, come avrebbe voluto la proposta Barbara-Giannini,<sup>9</sup> che si proponeva di rovesciare la prospettiva del rapporto tra i cittadini e le istituzioni, facendo dell'amministrazione pubblica uno strumento di mediazione di interessi e non semplicemente un mezzo di controllo del potere esecutivo sulla società civile. Nella prospettiva dei due autorevoli giuristi, la riforma, soprattutto se opportunamente temperata, avrebbe dovuto produrre, in tempi rapidi, una serie di vantaggi, come, ad esempio, l'ottenimento della massima continuità del servizio pubblico, nuovo centro dell'organismo statale, indipendentemente dalle variabili determinate dal cambiamento politico-elettorale, in modo che le eventuali modifiche intervenute nella struttura ministeriale non avrebbero potuto incidere sull'essenza organizzativa dei servizi stessi, trattandosi, esclusivamente, di cambiamenti interni al corpo politico. Inoltre, con questo nuovo sistema, si sarebbe potuto risolvere in maniera definitiva il problema delle amministrazioni di interessi misti, con i suoi corollari di duplicazioni, incertezze e sovrapposizioni di competenze e di conflitti tra i grandi rami dell'amministrazione per ampliare le proprie competenze, aumentando, contestualmente, il senso di responsabilità dei pubblici funzionari ed il contenimento degli organici del personale. Infine, il nuovo sistema 'per servizi', favorendo la semplificazione e la trasparenza degli atti amministrativi, avrebbe facilitato i cittadini amministrati, i quali, senza duplicazioni, si sarebbero potuti rivolgere direttamente ad un unico organismo amministrativo con rilevanti vantaggi in termini di celerità e razionale distribuzione del lavoro. Come è noto, la natura emergenziale del programma di riforma della strategia istituzionale italiana, fece in modo che l'essenza della struttura ministeriale rimanesse inalterata, alimentando, anzi, lo sviluppo della dimensione burocratica del modello stesso,<sup>10</sup> come si può anche leggere nelle parole

<sup>7</sup> De Siervo (a cura di), *Scelte*.

<sup>8</sup> Cfr. G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della 'Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato' (1945-1946)*, Bologna, 1976; E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, 1979; U. Allegretti, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996.

<sup>9</sup> Sulla proposta Giannini si veda D'Alessio (a cura di), *Alle origini*.

<sup>10</sup> Cfr. D'Alessio (a cura di), *Alle origini*.

della relazione della Commissione Medici, istituita nel 1963 per la riforma del decentramento e la modernizzazione della pubblica amministrazione, dove, tra l'altro, si dice: «il problema del rinnovamento della pubblica amministrazione non è soltanto di natura tecnica, ma anche e soprattutto di natura politica».<sup>11</sup> Lo stesso Giannini, nel suo autorevole 'rapporto' del 1979, sosterrà come lo Stato italiano versasse ormai «in una crisi profonda, frutto dell'immobilismo con il quale le classi dirigenti avevano fronteggiato le storiche trasformazioni dei poteri pubblici».<sup>12</sup>

La situazione di assoluto immobilismo relativo alla modernizzazione del modello ministeriale tradizionale, cominciò a cambiare soltanto negli anni Novanta, quando, in conseguenza di una più generale crisi internazionale, il problema amministrativo venne messo al centro della speculazione e dei programmi di riforma, come condizione essenziale di rinnovamento dell'intero sistema istituzionale. Dopo l'entrata in vigore di una serie di norme, come quelle sul nuovo ordinamento degli enti locali o sulla riforma del procedimento amministrativo, tra il 1997 e il 2000, oltre ad un nuovo impulso nel processo di decentramento che culminerà con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001, viene affrontato il tema della riforma del modello ministeriale, attraverso la razionalizzazione e la fusione al fine di ridurre il numero dei dicasteri e, soprattutto, attraverso l'istituzione delle Agenzie pubbliche esecutive e l'attivazione di una nuova disciplina sulla dirigenza pubblica, destinata a separare ulteriormente l'attività di indirizzo politico ministeriale, dalla gestione tecnica costruita in base a logiche aziendalistiche di tipo privatistico.

Il modello di amministrazione 'per Agenzie', presentato come una possibile alternativa al modello ministeriale tradizionale, si basa su organizzazioni facenti parte della pubblica amministrazione, distinte dall'organizzazione ministeriale e, in questo senso, riconoscibili da soggetti terzi, ma da questa non troppo distanti e, quindi raggiungibili, svolgenti una funzione pubblica, sotto una qualche forma di controllo da parte dell'organo politico.<sup>13</sup> Il personale delle Agenzie, dovrà, in prevalenza, essere pubblico, mentre il finanziamento della sua attività dovrà essere di competenza dello Stato o di un altro soggetto pubblico, quando la nuova struttura non fosse in grado di produrre un volume di ricchezza tale da coprire interamente la spesa necessaria per la concreta realizzazione degli obiettivi posti dall'indirizzo governativo. In questo modo, al posto della forma 'per Ministeri', accentrata, gerarchizzata e caratterizzata da funzioni plurime e da una molteplicità di unità e sotto-unità tra loro collegate, si dovrebbero attivare delle strutture più agili, autonome sul piano finanziario e gestionale e monofunzionali, capaci, soprattutto, di rimuovere uno dei maggiori ostacoli al 'buon andamento' della pubblica amministrazione italiana, rappresentato dalla invasività della politica sull'amministrazione stessa.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Cfr. D'Alessio (a cura di), *Alle origini*.

<sup>12</sup> Cfr. D'Alessio (a cura di), *Alle origini*.

<sup>13</sup> Sul modello burocratico 'per Agenzie', si veda E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2005; R. Mussari (a cura di), *Il controllo di gestione nell'amministrazione finanziaria dello Stato: l'esperienza dell'Agenzia delle Entrate*, Roma, 2002; P. Fedele, E. Ongaro, *La governance interistituzionale*, in V. De Magistris, E. Ongaro e G. Valoti (a cura di), *La public governance nel Regno Unito*, Roma, 2004.

<sup>14</sup> Cfr. S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli, G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2002)*, Roma, 2003; G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Milano, 1998; S. Belardinelli (a cura di), *Welfare community e sussidiarietà*, Milano, 2005.

Il fenomeno, in realtà, non è nuovo, poiché, soprattutto nell'esperienza amministrativa dei Paesi scandinavi, era già presente nella seconda metà del secolo XVIII e lo stesso modello statunitense si era, fin dall'origine, basato su questo meccanismo meglio compatibile con le scelte di un'economia capitalistica e di mercato;<sup>15</sup> tuttavia, negli ultimi anni, l'impegno nella realizzazione dei processi di *agencification* e di ristrutturazione complessiva dei sistemi burocratici in funzione di un nuovo controllo sul debito pubblico, ha ricevuto un rinnovato impulso, dopo l'approvazione del modello inglese sulla managerializzazione del rapporto di pubblico impiego, il programma 'next steps agency' del governo Thatcher e i provvedimenti della Commissione europea dei primi anni Novanta, dopo Maastricht.

Tale processo, in un'ottica di globalizzazione delle regole di funzionamento delle politiche pubbliche, deve poi essere correlato ad altre più generali tendenze in materia di strategia istituzionale, basate sul decentramento, la gestione privatistica del comparto pubblico, il ridimensionamento complessivo del ruolo e dei compiti dello Stato, il coinvolgimento nella dimensione amministrativa pubblica di settori sempre più articolati della società, ispirato dai principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, la penetrazione e la promozione della cultura manageriale applicata all'utilizzazione delle numerose innovazioni tecnologiche ormai di dominio pubblico nel linguaggio e nella pratica quotidiana dell'attività amministrativa.

Nel contesto più generale delle prospettive di riforma della pubblica amministrazione in Italia, la possibile rivoluzione delle Agenzie esecutive, nella forma giuridica tradizionalmente conosciuta, può semplicemente rappresentare un 'mezzo al fine', non un punto d'arrivo definitivo, ma un nuovo importante strumento di razionalizzazione della struttura burocratica, in grado di alleggerire il peso del modello ministeriale classico, attivando anche logiche di mercato nella precisa definizione dei compiti di indirizzo della politica e della gestione pratica dei suoi strumenti operativi.<sup>16</sup> L'istituzione delle Agenzie, dovrebbe favorire l'incremento dell'efficienza e della qualità dei servizi erogati, aumentando, contestualmente, la trasparenza dell'azione amministrativa, rendendo possibili, sia da parte delle istituzioni, che da parte della società civile, nuove forme di controllo sui risultati ottenuti dalle politiche pubbliche, capaci di alzare il livello di legittimazione e di consenso della classe di governo. Inoltre, l'autonomia gestionale di cui potrebbero godere le Agenzie, si dovrebbe anche tradurre nell'attivazione di un nuovo sistema di reclutamento del personale, meno 'politico' e più 'tecnico', maggiormente flessibile ed ancorato alla valorizzazione del merito, proprio perché più rispondente alle effettive esigenze della struttura, con effetti benefici sul contenimento dei costi e sull'impegno nella lotta contro gli endemici sprechi di risorse. La 'cura dimagrante' dello Stato, con la relativa riduzione delle dimensioni degli apparati ministeriali e del peso complessivo della sfera pubblica, in un'ottica anche applicativa dei principi di sussidiarietà, con la valorizzazione delle realtà sub nazionali, dovrebbe essere percepita dalla collettività come un fondamentale percorso di avvicinamento delle

---

<sup>15</sup> Marra, *Il mercato*; A. Amendola, R. Troise, *Introduzione all'economia politica dell'organizzazione: nozioni ed applicazioni*, Salerno, 2004.

<sup>16</sup> Si veda anche E. Borgonovi, *L'impresa pubblica*, Milano, 1979.

istituzioni alla società civile, soprattutto in quei settori, come quello fiscale e tributario, dove storicamente la forbice divisionale è sempre stata più ampia.

Dovrebbe essere anche percepita come vera applicazione dei principi costituzionali che, nella crescita della democrazia amministrativa, vedevano un aspetto importante della crescita della democrazia politica e della rappresentatività, come più volte sembrano testimoniare le riflessioni degli autorevoli esponenti della cultura giuridica dell'età costituente, nei lavori preparatori alle scelte dell'Assemblea eletta nel 1946.<sup>17</sup> Una legittimità da guadagnarsi soprattutto a livello europeo, ottemperando alle direttive comunitarie ed 'imitando' modelli e soluzioni organizzative comunemente associate all'innovazione, all'efficientismo ed alla cultura della trasparenza in merito ai risultati ottenuti nell'attivazione delle politiche pubbliche.

In questo senso, i processi di *agencification* del sistema pubblico, dovrebbero essere interpretati come forme di adeguamento al cambiamento economico, in un'ottica privatistica e di maggiore rigore contabile, ed al cambiamento istituzionale indirizzato ad una maggiore responsabilizzazione nei confronti dei risultati del lavoro burocratico, come parte essenziale del consenso politico elettorale, verso forme di democrazia partecipativa più compiute, e come rimedio non più delegabile alla crisi globale in atto.

In assenza di un lasso di tempo sufficientemente lungo per giudicare l'incidenza del nuovo fenomeno sulle strutture amministrative dello Stato e sui risultati delle politiche pubbliche, oltre che sulla gestione dei relativi servizi, sembra possibile, in via preventiva, una riflessione in merito ai possibili vantaggi e rischi che il nuovo sistema potrebbe determinare con la sua attivazione generalizzata. Il prevalente orientamento storiografico in materia,<sup>18</sup> sembra giudicare positivamente il fenomeno, anche per una serie di ragioni pratiche, a partire dal fatto che l'attività delle Agenzie, in conseguenza della disaggregazione funzionale, si dovrebbe concentrare su un solo compito di tipo tecnico (*task*), il che dovrebbe sviluppare meglio l'efficienza e la qualità del servizio erogato (*expertise*), grazie alla piena conoscenza delle problematiche specifiche del settore di riferimento e, dunque, alla specializzazione dei funzionari coinvolti, maggiormente in grado di assumersi la responsabilità dei risultati prefissati (*accountability*). Nella realtà pratica, però, sono rari i casi di Agenzie monofunzionali, poiché, normalmente, alle Agenzie, vengono attribuite molteplici funzioni, non sempre organiche ed omogenee fra loro, con il rischio di determinare nuovamente forme di sovrapposizione e ripetizione contrarie al 'buon andamento', imposto dalla regola costituzionale.

La scomposizione degli apparati ministeriali in strutture autonome di dimensioni più ridotte, avrebbe poi il fine di aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa, rendendo più facile il controllo sui risultati da parte dell'opinione pubblica, accentuan-

---

<sup>17</sup> Sui lavori dell'Assemblea si veda De Siervo (a cura di), *Scelte*; G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, 1989; F. Bonini, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Firenze, 2004.

<sup>18</sup> Si veda anche G. Capano, *Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During the 1990*, «Public Administration», vol. 81, n. 4, 2003, pp. 781-801, ed anche E. Ongaro, *La convenzione tra Ministero delle Finanze e Agenzia delle Entrate: analisi e linee di sviluppo come strumento di performance management*, in Mussari (a cura di), *Il controllo*; C. Talbot (a cura di), *Unbudded Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London-New York, 2004.

do le forme dirette di comunicazione istituzionale per meglio coinvolgere tutti i cittadini nel programma complessivo di miglioramento del sistema (*human governance*). La periodica pubblicazione delle performances delle unità operative pubbliche, che ha, in parte, contribuito ad alzare il velo sugli 'arcana imperii' del lavoro pubblico, sembra testimoniare proprio la necessità che, ad agire, debbano essere entità amministrative di dimensioni più ridotte e, quindi, più controllabili, in grado di garantire, in tempi relativamente accettabili, il raggiungimento di determinati obiettivi collegati al miglioramento della percezione dei servizi.

Il fatto inoltre che le Agenzie possano godere di una propria autonomia funzionale, svincolata dalla rigidità gerarchica tipica del rapporto di pubblico impiego, dovrebbe assicurare anche un miglioramento nel delicato problema del reclutamento e della selezione del personale, attraverso forme di intervento più flessibili e funzionali alla struttura stessa. Il distacco dell'unità agenziale dal ministero, dovrebbe anche, nel tempo, favorire la separazione tra politica e amministrazione, tra indirizzo e gestione, tra scelta di obiettivi generali e dimensione tecnica operativa, incoraggiando un approccio maggiormente professionale, meno influenzato da logiche di *spoils system* e da pressioni politiche, sottraendo la gestione pratica delle scelte di indirizzo proprio alla stessa classe di potere che le avrebbe determinate, restituendo, così, l'amministrazione agli interessi della collettività. Infine, attuando un rigoroso programma di *agencification* del comparto governativo, il Paese dimostrerebbe di sapersi adeguare agli standard comunemente diffusi, guadagnando legittimazione internazionale ed incentivando aspettative di miglioramento, proprio nell'indirizzare il rinnovamento burocratico dalla parte delle esigenze della società civile e non soltanto delle istituzioni che la rappresentano.

Naturalmente, al fine di limitare i rischi di un simile cambiamento, è necessario riflettere, prima di tutto, sui limiti applicativi di un'analisi comparatistica,<sup>19</sup> che si preoccupi di livellare ed omologare le differenti realtà socio-politiche transnazionali, non tenendo sufficientemente conto delle peculiarità, storiche, culturali e locali, che fanno in modo che gli stessi modelli amministrativi astratti possano non avere una eguale incidenza positiva nelle differenti situazioni internazionali; dunque, ciò che sembra funzionare in una determinata realtà territoriale, potrebbe invece avere effetti diversi o addirittura opposti, in una differente situazione istituzionale. Tutto ciò, comporta necessariamente una 'relativizzazione' del fenomeno delle Agenzie esecutive, come forma di miglioramento della pubblica amministrazione, e una necessità di valutarne l'efficacia caso per caso, come strumenti, in certe situazioni utili, ma non come obiettivo e fine ultimo della spinta generalizzata al rinnovamento burocratico. Poi, c'è da considerare che la disaggregazione funzionale, requisito primo per la nascita delle nuove unità, possa in qualche modo determinare un'eccessiva frammentazione degli apparati amministrativi, nella misura in cui il moltiplicarsi delle Agenzie produca dei problemi in materia di coordinamento e di gestione unitaria del servizio, indebolendo il controllo che gli organi rappresentativi hanno sempre potuto esercitare sull'attività del settore pubblico.

---

<sup>19</sup> Sui limiti dell'analisi comparatistica si veda B. Guy Peters, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 1995, ed anche Gualmini, *L'amministrazione*.

Tuttavia, nell'ottica più generale della decentralizzazione dei poteri, la strada intrapresa nell'impegno verso il 'reinventing government'<sup>20</sup> dovrà essere necessariamente percorsa, al fine di individuare nel settore pubblico quella dimensione ottimale dell'impianto burocratico, con l'adozione di criteri gestionali tipici del settore privato, che meglio sembra in grado di assicurare una più equilibrata gestione del cambiamento in atto ed un costante monitoraggio sulla qualità dei servizi offerti.

---

<sup>20</sup> Sul sistema di 'Reinventing government', si veda National Audit Office, *Improving Service Delivery. The Role of Executive Agencies*, London, 2003; J.E. Lane, *New Public Management*, London, 2000; D.F. Kettl, *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*, Washington, 2000; K. Walsh, *Public Service and Markets Mechanisms*, London, 1995.

## Dai quartieri alle circoscrizioni: una lenta via d'uscita dall'omogeneità del sistema Comune

Gianluca Schiavon, Università di Pavia

Il XX secolo è il secolo della nascita e dell'espansione delle città. Si tratta di un'espansione quantitativa per quanto concerne il numero degli abitanti e qualitativa nella modifica del tessuto urbano, vale a dire l'insorgenza di nuove attività e la fruibilità di nuovi servizi.

Nelle città mutano repentinamente le mappe, gli scenari, le attività umane, da un lato e, dall'altro lato, cambiano la produzione, lo scambio e il consumo di beni.

Anche in Italia nuovi soggetti sociali divengono gradatamente i protagonisti delle scelte sulle città – gli amministratori pubblici e i funzionari della Pubblica amministrazione –, mentre (a prescindere dal regime fascista) si modifica in maniera solo parziale l'organizzazione del governo locale e la normativa che lo disciplina.

Il Comune in particolare è l'ente cui viene comunque impresso un cambiamento significativo, quanto alla sua consistenza funzionale e organizzativa. In questo percorso si distinguono tre tornanti storici: il riformismo moderato di Giovanni Giolitti, la stretta autoritaria del fascismo ed il 'disgelo costituzionale' della seconda metà degli anni Sessanta che ha indirizzato gli sviluppi del passato più prossimo, basti pensare a quegli anni Novanta nei quali si collocano le principali modifiche normative – legislative e costituzionali – e le modifiche gestionali che fanno funzionare il Comune a tutt'oggi.

È opinione condivisa che l'innovazione più corposa del Comune post-bellico repubblicano sia l'aggregazione e la istituzionalizzazione dei quartieri e delle loro assise in qualsiasi modo denominate, il cui impatto e la cui importanza può dirsi equivalente alla nascita dell'istituzionalizzazione delle aziende municipalizzate nel periodo giolittiano, ossia per il Comune durante la vigenza dello Statuto albertino. Nella *longue durée* del Comune italiano incidono sulla fisionomia dell'ente la gemmazione di amministrazioni parallele quali le aziende municipalizzate nello Stato liberale di diritto da un lato e, dall'altro, la proliferazione di organi di partecipazione quali i consigli di quartiere (a Milano di 'zona') nello Stato liberaldemocratico pluriclasse. Tali mutazioni meritano un approfondimento perché la loro osservazione consente di scorgere un elemento di continuità in tre aspetti non marginali nell'evoluzione delle istituzioni politiche: l'approccio alla soluzione dei problemi da parte delle élites territoriali, la prassi amministrativa dei dipendenti e, in un certo senso, la considerazione dell'ente da parte della istituzione delle istituzioni, cioè lo Stato.

L'ordinamento giuridico democratico non poteva offrire una risposta solo in termini di efficienza alla crescita impetuosa e scomposta delle città ed alla costituzione di aree metropolitane, ma doveva percorrere il terreno della condivisione o, per dirla con una parola che innovò il lessico del diritto degli enti locali, di *partecipazione*. L'efficienza, in-

vece, appariva garantita attraverso un fenomeno amministrativo già noto nella storia delle istituzioni, vale a dire il *decentramento*.

I più avveduti tra gli attori politici e gli studiosi degli enti locali comprendevano la necessità di introdurre delle modifiche sul numero dei Comuni: una revisione complessiva in questa direzione, affiancata da un'analoga riflessione sul numero delle circoscrizioni territoriali e, soprattutto, l'abbandono del principio di omogeneità nella loro disciplina e funzionamento sarebbero stati l'orizzonte di importanti modifiche normative sulla questione. Già con la legittimazione dei consigli di quartiere avvenuta con la legge 8 aprile 1976 n. 278 e, ancor più, con le prime elezioni generalizzate nel 1980 si assistette ad un mutamento che appariva, tuttavia, ancora inadeguato a migliorare la situazione dei grandi Comuni e, in specie, delle aree metropolitane.

La migliore combinazione tra partecipazione e decentramento non sarebbe riuscita – e non vi riuscì – a risolvere il problema «di una esigenza di razionalizzazione territoriale che l'Italia aveva ereditato dalla sua unificazione e avrebbe lasciato insoddisfatta per tutto il XX secolo».<sup>1</sup>

I consigli di quartiere sono nati e si sono sviluppati come un fenomeno cittadino e metropolitano: volendo in prima istanza essere una risposta al governo di Comuni in espansione demografica, industriale, commerciale e finanziaria. Tali organismi non furono appannaggio soltanto dei Comuni estesi territorialmente, rappresentarono sempre realtà articolate, generalmente composte da agglomerati la cui autonomia era da ricercarsi in un passato più o meno recente.

La sequenza cronologica dei Comuni 'pionieri' conferma puntualmente questa affermazione: Bologna (1960), Venezia (1964), Roma (1966), Firenze, Milano e Napoli (1968), Genova (1969) e Bari (1970). Tali amministrazioni diedero vita, per prime, sul territorio nazionale agli organi del decentramento comunale ed è indicativo notare come esse vennero classificate dalla legge n. 142 del 1990 come 'aree metropolitane' molti anni più tardi.<sup>2</sup>

La modalità adottata dai Consigli comunali di queste città per regolamentare ed istituire i nuovi organismi quartierali fu quella di servirsi dell'art. 155 del testo unico degli enti locali 4 febbraio 1915 n. 148.

La norma prevedeva che i Comuni con più di 60.000 abitanti potessero nominare una figura fiduciaria del sindaco per le frazioni: l'aggiunto. Si trattava di una norma trattatizia, presente in forma quasi identica fin nell'allegato A della legge di unificazione amministrativa n. 2248 del 20 marzo 1865 nell'art. 105, inizialmente creata per formalizzare il notabilato di alcuni possidenti su porzioni del territorio cittadino ed ancora vigente, poiché la disciplina degli enti locali sopraccitata risultava datata per i tempi della crescita economica e dello sviluppo urbano italiano.

---

<sup>1</sup> E. Rotelli, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta (1956-1996)*, «Amministrare», 1996, 2, p. 278.

<sup>2</sup> Ettore Rotelli (*Le aree metropolitane in Italia*, p. 290) per primo giudicò uno scambio politico, non un'istanza di miglioramento dell'efficienza amministrativa, l'inserimento tra le aree metropolitane di Bari, Bologna, Firenze e Venezia. Tale posizione risultava conforme non solo alla legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province che l'Isap presentò nel 1988 (vedila in «Amministrare», 1988, 2, e 1989, 1-2), ma anche alla prima monografia in materia scritta quasi trenta anni prima: A. Acquarone, *Grande città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Bologna, 1961.

Tale cambiamento costituiva un evidente caso di eterogenesi del fine: l'unica norma che permetteva di derogare al dogma dell'uniformità nella disciplina dei Comuni veniva ora utilizzata per dar forma ad un nuovo organismo, a qualche titolo rappresentativo, in città divenute sempre più difficili da amministrare per l'oggettivo addensamento di nuovi residenti e nuovi interessi.

Si assistette nel concreto alla creazione di un organismo monocratico, l'aggiunto del sindaco, e di un organismo collegiale, il consiglio di quartiere, quest'ultimo espressione del Consiglio comunale – anzi entità ausiliaria del medesimo –, mentre il primo mandatario del capo del governo comunale. Le Giunte comunali partirono da questo esile presupposto legislativo e lavorarono al fine di organizzare *ex novo* i quartieri, nonché per bilanciare il peso dei consigli a quello testualmente previsto degli aggiunti, sovente coadiuvate da apposite commissioni consiliari.

L'utilizzo dell'art. 155 appariva ai commentatori coevi un espediente che avrebbe condizionato lo slancio del decentramento partecipativo, fino a far affermare a qualcuno che «l'organizzazione del quartiere è così divenuta un prolungamento anomalo, informale o di fatto della organizzazione tradizionale del Comune». Fino ai primi anni Settanta, gli anni della gemmazione spontanea dei quartieri, si poteva parlare non di partecipazione autonoma dei soggetti sociali, ma di «allargamento per cooptazione dei quadri dirigenti comunali [...] arricchimento del sistema politico comunale».<sup>3</sup>

I Consigli comunali guardavano al decentramento come a un mero strumento col quale accrescere il livello di efficienza dell'ente piuttosto che a un abbrivio di riforma strutturale del governo locale, il cui punto d'avvio sarebbero state le modifiche condotte nell'ambito del Comune. L'indice di questo approccio privo di prospettiva è evidente nelle modalità di ripartizione dei quartieri: vennero, infatti, pensati *ex novo*, senza che fossero tenute quasi in considerazione le precedenti esperienze politiche e sociali.

La partizione della città era funzionale alla distribuzione dei servizi molto più che allo sviluppo del tessuto comunitario preesistente. Certo, una simile ristrutturazione poteva essere giustificata a Bologna, Milano e Torino città nelle quali il boom demografico era stato eccezionale tra il 1951 e il 1961, ma risultava assai meno naturale nelle altre.

Un'analisi del numero e della densità demografica nei quartieri degli otto capoluoghi prima citati ci permette di cogliere una immediata divaricazione e una profonda diversità di approccio adottata dalle diverse amministrazioni cittadine: si passa dai 31 quartieri di Venezia ai 12 di Roma e Firenze, si passa dalla densità media di 12.000 abitanti a Venezia sino ai 210.000 di Roma.

Il divario si accentua se si inseriscono altre esperienze coeve come quelle di Pavia e di Sesto San Giovanni. Ad esempio, il Consiglio comunale di Sesto San Giovanni creò 10 quartieri con una densità media di 9.000 abitanti nel 1972 e, l'anno seguente, quello di Pavia creò 9 quartieri con una densità di 10.000 abitanti.

Siffatta differenza quantitativa non poteva lasciare indifferente la qualità degli organismi – aggiunti del sindaco e consigli di quartiere – nominati, giacché altro era par-

---

<sup>3</sup> La prima citazione è tratta da G. Berti, *Decentramento urbano e partecipazione*, «Amministrare», 1975, 2, pp. 67 ss.; la seconda da un saggio rivisto recentemente da U. Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, pp. 252 ss.

tecipare al quartiere Alberoni-Malamocco a Venezia di 2.390 residenti, altro era partecipare al quartiere Magenta-Sempione a Milano con oltre 140.000 abitanti.

La creazione dei quartieri, inoltre, non riconoscendo la dignità di entità subcomunale, seppur quartierale, ai Comuni soppressi, non rispettò sempre i confini dei vecchi Comuni assorbiti per ampliare in una dimensione metropolitana i Comuni capoluogo. Milano, ad esempio, non rimase fedele ai confini di alcuni Comuni confinanti, basti pensare al Comune di Corpi Santi (unito al centro storico nel 1873) che fu diviso in quattro oppure ai Comuni aggregati nel 1923 che non furono riproposti. Nemmeno a Genova i nuovi quartieri riproposero le divisioni degli ex Comuni di Quinto, Sant'Ilario ligure e Nervi, tant'è che essi vennero accorpati. Il caso di Venezia, invece, testimonia un frazionamento del preesistente Comune: Mestre ripartito in otto quartieri, così come le isole, già Comuni, di Lido o di Pellestrina divisa ciascuna in due quartieri.<sup>4</sup>

Queste annessioni e questi smembramenti non presero in considerazione nemmeno le strutture sorte nel contesto immediatamente postbellico nelle aree delle grandi città teatro della resistenza partigiana: le consulte popolari. I numeri delle consulte vanno richiamati per permettere al lettore di conoscere la portata numerica e sociale di questo peculiare fenomeno: a Milano, nel 1947, si davano per esistenti ben 50 consulte, a Bologna esse si caratterizzarono per la loro fervida attività, a Livorno contribuirono persino alla riorganizzazione della città attraverso l'elaborazione di piani di ricostruzione. Il loro attivismo rivendicativo subì un arresto, soprattutto per l'intervento dei prefetti e, in parte, per il timore delle istituzioni di doverle riconoscere come interlocutori.<sup>5</sup>

La paternità dei regolamenti creatori dei quartieri e dei due loro organi (aggiunti e consigli) fu in capo ai Consigli comunali nei quali e attraverso i quali si stagliava la volontà dei tre partiti politici di massa, la Dc, il Pci e il Psi. I gruppi dirigenti di questi partiti sostennero o promossero il *decentramento democratico* in modo differente per prospettiva ed intensità. Un tentativo di suddividere le differenti sensibilità su questo tema ci conduce ad individuare situazioni composite anche all'interno del medesimo partito politico. Per quanto concerne il Pci, appare la *leadership* del gruppo dirigente comunista emiliano e romagnolo – tanto quello più attempato della generazione di Dozza, quanto quello più giovane di Renato Zangheri e Guido Fanti –, per quanto riguarda la Dc, le correnti di sinistra democristiana – sia di ispirazione dossettiana che nell'alveo del sindacalismo cattolico –, per quanto concerne le componenti laiche sganciate dal Pci, vale la pena richiamare la vicinanza tra le posizioni di larga parte del gruppo dirigente socialista, tanto quelle degli autonomisti che della sinistra, compresa quella confluita nel Psiup.

La data di esordio per i quartieri viene convenzionalmente individuata nella delibera 21 settembre 1960 con la quale il Consiglio comunale di Bologna ed il suo sindaco,

<sup>4</sup> Nella riproposizione di 'antichi' Comuni come nuovi quartieri (zone o circoscrizioni) le soluzioni trovate furono le più disparate. Milano li riarticò fondendoli tra loro, Genova li ripropose quasi tutti, tanto se soppressi nel 1926 quanto nel 1873, il Comune di Venezia per converso ne ripropose identico solo uno: Murano. Sul tema della genesi dei grandi Comuni metropolitani cfr. i saggi di E. Colombo, F. Mazzanti Pepe, K. Lavagna, G. Schiavon, «Storia Amministrazione Costituzione» n. 15 del 2007.

<sup>5</sup> Sulle consulte popolari cfr. F. Ceccarelli, M. Galligani, *Bologna: decentramento, quartieri, città 1945-1974*, Bologna, 1984, pp. 22-28, e E. Tortoreto, *Il decentramento a Milano*, in U. Dragone (a cura di), *Decentramento urbano e democrazia*, Milano, 1975, pp. 45-53.

Giuseppe Dozza, approvavano la ripartizione in 15 quartieri, secondo una interpretazione evolutiva del citato art. 155. Non va dimenticato, tuttavia, il fatto che un altro Consiglio comunale governato da una giunta di sinistra arrivò per secondo: è il caso di Modena, il giorno 18 giugno 1962.

La vicenda di Modena appare degna di nota sia dal punto di vista dei controlli sia dal punto di vista politico, dal momento che il Consiglio comunale si trovò a fronteggiare la Gpa per due anni, in quanto la delibera istitutiva fatta approvare dall'assessore Rubes Triva veniva contestata sotto il profilo della legittimità e del merito, testimoniando l'impegno degli amministratori comunisti anche al di fuori di un contesto propriamente metropolitano. L'assessore Triva divenne sindaco nel 1964 e caratterizzò la sua amministrazione su questa materia, dando avvio all'attività dei quartieri nel 1967.

L'esperienza maturata lo trasformò in uno dei protagonisti dell'*iter* che approdò all'approvazione della legge 278, nel suo ruolo di deputato e di vicespionabile nazionale enti locali del Partito. La *lectio* di Triva trovò terreno fertile a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, tanto che alcuni amministratori comunisti emularono o riproposero il percorso intrapreso a Modena in altre città italiane, basti pensare a Ferrara, Reggio Emilia, Cesena, Grosseto.<sup>6</sup>

L'impegno democristiano per realizzare il decentramento partecipato ha radici molto profonde e risale alla sfida di Giuseppe Dossetti nei confronti dell'amministrazione cittadina di Dozza alle elezioni comunali del 1956. Dossetti rese la partecipazione il tema centrale del suo libro bianco su Bologna, facendo emergere la tendenza dei gruppi politici all'opposizione ad additare il tema del decentramento democratico e partecipato con maggiore facilità rispetto al gruppo di governo.

Il 1956 appare un elemento di periodizzazione in questa materia, dal momento che la Dc propose il già citato libro bianco a Bologna e, contemporaneamente, il Pci presentò la prima proposta di legge per normare i consigli di circoscrizione nel contesto di un provvedimento legislativo *ad hoc* per la città di Roma.<sup>7</sup>

L'idea di decentrare gli uffici comunali e di avvicinare alla popolazione le decisioni relative allo sviluppo cittadino erano una rielaborazione del personalismo cattolico di Emmanuel Mounier e Jacques Maritain in chiave amministrativa. L'esigenza era quella di riporre al centro le persone e le loro aggregazioni spontanee, offrendo ad entrambe un riconoscimento nel momento propositivo e decisivo delle politiche pubbliche.

La sconfitta di misura nelle elezioni bolognesi portò una Dc rinnovata in Consiglio comunale, vale a dire un gruppo eterogeneo costituito da giovani intellettuali quali Achille Ardigò e Beniamino Andreatta, orientati a condurre un'opposizione di merito a favore di una spesa pubblica più estesa e di un decentramento spinto, ma tributaria del mondo dell'associazionismo, nonché di una chiesa cattolica conciliare *ante litteram*. In

---

<sup>6</sup> Sulla specifica vicenda modenese cfr. F. Baldelli, C. Malagoli, *Dai Quartieri alle circoscrizioni. Il decentramento amministrativo a Modena dal XII al XXI secolo*, Modena, 2007, pp. 84-86.

<sup>7</sup> Non appare affatto casuale la contemporanea pubblicazione dei primi studi sulla storia delle città; nel 1956 usciva la prima edizione per gli Editori riuniti di *Roma capitale* di Alberto Caracciolo, le cui ricerche influenzarono gli estensori del p.d.l. comunista n. 1994 'Provvedimenti speciali per la città di Roma', Camera dei Deputati, Legislatura II, Disegni e proposte di legge, Relazioni, vol. XXIII.

questa concezione il decentramento è necessariamente partecipato ed i quartieri sono tutto fuorché bacini di utenza di servizi.

Il già delineato gruppo comunale della Dc si fece interprete di una tendenza presente nella curia bolognese interessata allo studio delle scienze sociali e dell'urbanistica al fine di rendere più efficace l'insediamento ecclesiastico nei nuovi aggregati urbani.

Una simile *élite* politico-culturale collocata fuori dal governo cittadino svolse sempre la funzione di pungolo e di esempio per i gruppi dirigenti democristiani al governo nelle principali grandi città, in particolare per le neonate giunte di centro-sinistra a Milano, Torino, Firenze e Venezia.

Proprio in quelle città nacquero gli assessorati all'ordinamento comunitario e regolamenti e, contemporaneamente, si statuiva che «il quartiere è l'organismo sociale nel quale trovano prima ed immediata espressione la vita individuale, familiare e collettiva» e «i quartieri integrandosi tra loro realizzano livelli superiori di vita comunitaria».<sup>8</sup>

La tendenza ad insediare i consigli di quartiere e gli aggiunti del sindaco con cerimonie solenni e in luoghi evocativi divenne tratto caratteristico di quelle esperienze, nonostante questi organismi svolgessero la funzione di protesi locale dei gruppi comunali (per esempio il Castello sforzesco il 1° marzo 1969 e Palazzo ducale il 18 dicembre 1966), a dispetto delle petizioni di principio tanto richiamate. Non è un caso che i consigli di quartiere vennero istituiti su nomina dei Consigli comunali tenendo ferma la proporzione della composizione numerica dei gruppi consiliari e senza tener conto dei voti che i singoli partiti raccoglievano in ciascuna area.

L'unico progresso da riportare in questa sede fu impresso dal regolamento milanese il quale permetteva ai consigli di quartiere di eleggere il loro presidente, nominato in conseguenza della sua elezione ad aggiunto del sindaco. Si tratta, tuttavia, di una modifica poco più che simbolica.

L'insediamento dei quartieri a Milano si innestò nel dibattito sulla riforma organica degli enti locali e, in particolare, sulla necessità di diversificazione tra Comuni che importava l'esigenza della nascita di istituzioni specifiche per le aree metropolitane.

L'Isap si distingue per aver offerto un contributo importante in tal senso sotto il profilo della ricerca giuridica, sociologica e politologica, mentre il Psi milanese elaborò i medesimi temi dal punto di vista propriamente politico, esprimendo ininterrottamente i sindaci di Milano succedutisi dal 1968 e costruendo buona parte del proprio consenso e del proprio contributo politico affrontando i temi del decentramento e della partecipazione.

Alcuni Comuni confinanti con quello di Milano – Sesto San Giovanni nel 1972 – o vicini – Pavia nel 1973 – ‘strinsero’ l'amministrazione meneghina approvando nei rispettivi Consigli comunali regolamenti più spinti nella direzione sopraindicata. A cavallo tra gli anni '60 e '70 la questione del decentramento e della partecipazione comunale rappresentò un tema di analisi e di proposta a livello nazionale per i partiti i quali contribuirono con numerosi convegni a livello regionale e nazionale. La sinistra, in particolare quella comunista, organizzò un seminario a Bologna il 16 e 17 maggio 1969 me-

---

<sup>8</sup> La citazione è tratta dall'art. 1 del Regolamento degli organismi democratici di Quartiere adottato dal Consiglio comunale di Venezia con delibera del 7 ottobre 1964.

dianche la Lega delle autonomie: in quell'occasione si susseguirono contributi teorici pregevoli, fu deciso di sollecitare l'Anci a creare un'apposita struttura tecnico-politica da affiancare a una pubblicazione periodica e, al contempo, di sollecitare Governo e Parlamento a trasformare le spese per il decentramento in spese obbligatorie per tutti i Comuni. Al fine di rendere più pressanti tali istanze, fu istituita una 'segreteria permanente' composta da assessori al decentramento di sette Comuni capoluoghi.

La Dc organizzò il primo convegno nazionale esattamente due anni dopo, nel maggio 1971, rendendolo un'occasione di orientamento per propri quadri locali e regionali, sia di natura politico-amministrativa, sia di natura teorica. Il punto di vista democristiano muoveva da esigenze differenti rispetto alle realtà urbane e metropolitane centro-settentrionali, tanto è vero che l'esperienza concreta di riferimento in materia di decentramento era quella praticata nel Comune di Roma.

Il Comune era in sé e per sé un'istituzione da area metropolitana della capitale, sia per le dimensioni che per la conformazione geografica. La vastità del Comune di Roma e la presenza di un'ampia cintura rurale all'interno del suo territorio rendevano indispensabili il decentramento dei servizi e delle decisioni, ma, a differenza di Milano o Torino, non creavano squilibri e obblighi di forte coordinamento con i Comuni confinanti.

Il responsabile nazionale Eell democristiano, allora ex presidente della Provincia di Roma, senatore Nicola Signorello avanzava una concezione del decentramento 'contenitiva', volta a frenare le pulsioni orientate alla creazione di Comuni autonomi «creando però le condizioni effettive per far partecipare le singole comunità alle generali determinazioni».<sup>9</sup>

La consapevolezza della necessità di una riforma dell'istituto comunale era molto più presente nella comunità scientifica e, in particolare, tra gli amministrativisti.

Feliciano Benvenuti teorizzava – in quegli anni – che una totale omogeneità nel trattamento dei Comuni (da quelli microscopici a quelli metropolitani) non potesse più essere applicata dopo la creazione dei grandi Comuni, nei primi anni del fascismo, e che fosse necessaria un'*organizzazione stellare*, cioè che funzioni decisionali spettassero agli enti locali, mentre un ambito di autonomia funzionale fosse riconosciuto a ogni servizio. Non si trattava semplicemente di rilanciare il ruolo delle aziende municipalizzate, ma di deconcentrare i servizi inserendo nuovi organismi comunitari, 'comunità di quartiere' e 'consigli o comitati di sorveglianza', per il loro indirizzo ed il loro controllo. Il processo di razionalizzazione avrebbe portato a una nitida distinzione tra la scelta politica e quella tecnica, a tal punto che la prima sarebbe divenuta una manifestazione del principio di partecipazione quindi prerogativa del Consiglio comunale espressione «di una sorta di federazione delle comunità di quartiere».<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr. quanto all'elaborazione del Psi, U. Dragone (a cura di), *Decentramento urbano e democrazia*; quanto a quella della Lega per le autonomie *Comuni e decentramento. Atti del primo convegno nazionale sul decentramento democratico dei Comuni: Bologna 16-17 maggio 1969*, Roma, 1970, pp. 252-255; quanto a quella della Dc, Ufficio centrale Regioni ed enti locali, *Decentramento e partecipazione nella riforma del Comune in Italia*, Roma, 1971, pp. 13-25.

<sup>10</sup> F. Benvenuti, *Partecipazione ed efficienza nella costruzione delle strutture politico-amministrative regionali e locali. Aspetti giuridici (1970)*, in Atti del Convegno nazionale su 'Partecipazione ed efficienza nella costruzione delle strutture politico-amministrative regionali e locali', oggi nella raccolta F. Benvenuti, *Amministrazione pubblica autonomia locali*, a cura di E. Rotelli, Milano, 2010, pp. 471-475.

Umberto Pototschnig, Aldo Piras, Giuseppe Abbamonte espressero orientamenti non dissimili addirittura nel contesto del citato convegno del principale partito di governo. Pototschnig partì dall'assunto che il decentramento comunale presupponesse quartieri con competenza generale per giungere alla conseguenza che si avesse di fronte un decentramento del tutto nuovo e diverso da quello dell'amministrazione dello Stato. Di qui giungeva a sostenere la bontà dell'alternativa radicale, ovvero che fosse preferibile «costruire più comuni all'interno della città, sia pure con poteri ridotti rispetto agli attuali, per poi affidare le restanti attribuzioni relative al governo di tutta l'area metropolitana a un organismo di secondo livello».

Al di là della situazione specifica delle aree metropolitane, la legge abbisognava di un cambiamento, concedendo ai Comuni potestà statutaria di autoregolamentazione dei quartieri e dei loro organi allo scopo di rendere più partecipato il momento decisionale e più efficace e controllato quello gestionale. Piras si spingeva ad affermare che i Comuni potessero essere divisi in differenti categorie e che fosse possibile prendere atto di una distinzione fondamentale tra i Comuni dotatisi o meno di organi di decentramento, anche in assenza di una legge. Abbamonte parve il più perplesso sulla sperimentazione dei consigli di quartiere e, soprattutto, su un intervento legislativo di 'istituzionalizzazione'. Pototschnig concluse il convegno ribadendo che la differenziazione dei Comuni avrebbe comportato una differenziazione normativa dei quartieri secondo uno schema omogeneo di poteri: il potere di proposta di atti agli organi comunali (Consiglio e Giunta) su tutti i servizi ed i lavori nella porzione di territorio comunale di competenza, il potere consultivo sulle scelte generali della città.<sup>11</sup>

I consigli di quartiere vengono rilanciati in una sorta di 'secondo tempo del decentramento' con l'inizio degli anni Settanta. In questi anni – come testimoniato dal dibattito politico e accademico – il tema del decentramento assurse a rilevanza nazionale e cominciò a diffondersi come attività persino nei Consigli comunali delle città medie del Mezzogiorno e delle isole.

Le istanze di decentramento avanzarono nelle città in cui i consigli erano stati insediati, vennero articolati i primi centri civici e riscritti i regolamenti comunali. Lo schema politico in forza del quale il decentramento e la partecipazione erano i cavalli di battaglia delle opposizioni alle giunte comunali subì un rovesciamento in un certo senso, anzi tali questioni si mostrarono come un paradigma di buon governo.

Le amministrazioni comunali si confrontarono in tutti i settori della società organizzata con una forte spinta partecipativa, dalle fabbriche alle scuole. Le richieste più pressanti riguardavano l'elezione diretta dei rappresentanti sui luoghi di lavoro o sui luoghi di studio.

I Comuni che avevano avviato il processo di creazione dei consigli di quartiere furono anche i primi luoghi di sperimentazione degli organi collegiali negli istituti di ogni ordine e grado (dall'asilo nido, alla scuola materna, ai licei), alla luce dell'approvazione della legge delega 30 luglio 1973 n. 477 e del conseguente d.p.r. 31 maggio 1974 n. 416. Queste realtà esibivano tutta la loro effervescenza, dal momento che in esse si con-

---

<sup>11</sup> Ufficio centrale Regioni ed enti locali, *Decentramento e partecipazione* (cfr. per Pototschnig pp. 29-54 e 299-318, per Piras pp. 122-8, e per Abbamonte pp. 272-276).

frontava una pluralità ampia e variegata di soggetti sociali all'interno della quale i consigli di quartiere manifestavano la «ambivalenza di legittimità», vale a dire una giustificazione del proprio ruolo politico, oramai pienamente appartenente al sistema amministrativo dell'ente locale da un lato e, dall'altro lato, la consapevolezza di essere l'organo principe «da rivendicazione collettiva», quindi organizzatore di gruppi spontanei. La risposta in termini di efficacia amministrativa finiva per essere percepita come inadeguata, esattamente come la capacità di porsi alla testa di rivendicazioni collettive. I consigli di quartiere 'schermavano' i Consigli comunali dalla insoddisfazione dei cittadini e sovente venivano accusati di costituire più un ingombro che un'agevolazione nelle dinamiche che coinvolgono il rapporto tra cittadino e Comune, proprio per questa loro azione appena delineata. Ciò non significa che i consigli di quartiere fossero percepiti come una esperienza fallimentare, dal momento che dove non erano presenti, o ne era stata ritardata la costituzione, appariva ancora più forte l'inadeguatezza a offrire risposte ai bisogni collettivi.<sup>12</sup>

La seconda fase del decentramento fu – quindi – caratterizzata da una diffusione più decisa di servizi alla persona e da un allargamento della spesa pubblica *pro capite* per il cittadino. L'impostazione di nuove politiche educative, socio-assistenziali, di prevenzione e controllo del territorio, la scelta di allocare nuove professionalità fuori dagli uffici centrali dei Comuni diede vita a nuovi ceti politici di quartiere i quali, ricevendo questi compiti, si abituarono ad interagire maggiormente con istanze e enti esponenziali delle medesime. I Comuni gestirono questi servizi in maniera assai differente: alcuni servizi vennero semplicemente istituiti *ex novo* in ogni quartiere nella medesima modalità – ad esempio le biblioteche – altri furono condivisi tra quartieri con l'obbligo di forme di raccordo. In sintesi, organismi di natura consultiva si trasformarono in entità di amministrazione attiva, erogatrici di servizi e, per tradurre in prassi tali intendimenti, alcune risorse umane e finanziarie dovettero essere trasferite in periferia, poiché la costruzione dei centri civici rendeva necessario personale che sapesse mettere in moto i neonati servizi. Se i quartieri funzionarono come strumento di partecipazione, poiché contribuirono significativamente a dar vita alle *assemblee popolari* e alle *consultazioni referendarie*, facendo in modo che esse fossero menzionate nei regolamenti dei Consigli comunali, risultò molto più difficile e macchinoso per i quartieri divenire strumento di amministrazione attiva.

In assenza di una nuova legge tutta la sperimentazione del decentramento democratico si basava sulla fonte normativa del citato art. 155 del Tuel, quindi su una figura sola con poteri di governo: l'aggiunto del sindaco/presidente del consiglio di quartiere.

I Consigli comunali sfruttarono proprio l'organo monocratico dell'aggiunto del sindaco per rafforzare i quartieri quali organi di governo locale, trasferendogli un numero di poteri più ampio rispetto a quelli di ufficiale di governo, demandandogli, in prima

---

<sup>12</sup> Mario Stoppino studiò molto il decentramento milanese inserendolo nella riflessione sulla crisi del sistema politico, sull'emergenza di gruppi rivendicativi, sulla creazione di gruppi di sinistra extra-parlamentare e, in altri termini, sulla crisi della forma-partito tradizionale negli anni Settanta. Cfr. *Decentramento comunale e crisi del sistema politico: gli atteggiamenti di gruppi e associazioni a Milano*, «Amministrare», 1978, 4, e *Decentramento e partecipazione nelle grandi città. Atti del Convegno promosso dalla Ripartizione decentramento del Comune di Milano 8 e 9 febbraio*, Milano, 1980.

battuta, i poteri del sindaco come presidente della Giunta e del Consiglio comunale. L'aggiunto del sindaco era anche il referente istituzionale unico per l'amministrazione comunale nel quartiere al quale spettava dare corso ai voti dei consigli di quartiere, sovrintendendone il centro civico e coordinandone le attività. L'aumento delle sue attività delegate rese necessario accrescere anche il ruolo dell'unico organo a rilevanza esterna della zona il quale abbisognava di essere potenziato e regolamentato in maniera più stringente da parte dell'organo collegiale di provenienza.

I regolamenti sul decentramento dei primi anni Settanta prevedero, di conseguenza, altri organismi elettivi dei c.d.q. con durata del mandato analoga a quella del collegio elettorale: almeno una funzione vicaria, o un vero e proprio 'ufficio di presidenza' composta da due vicepresidenti ovvero da questi con i coordinatori delle commissioni consiliari. Il processo di progressivo aumento della responsabilizzazione dei presidenti dei quartieri – e delle presidenze – portò necessariamente a inserirli come 'invitati permanenti' ai Consigli comunali e alle loro commissioni. Gli organi dei c.d.q. assumevano una rilevanza giuridica esterna anche grazie a una attiva e sempre più incisiva partecipazione al dibattito quartierale.<sup>13</sup>

I consigli di quartiere o di zona stavano ovunque conquistando una sfera di relativa autonomia dagli organi comunali che li avevano istituiti, tanto che la progressiva espansione del regime di questi Comuni determinava una crescente differenza rispetto ai Comuni senza organi di decentramento partecipato.

Una siffatta dinamica avrebbe determinato come passaggio successivo da compiere l'elezione diretta e popolare dei c.d.q. al fine di ovviare all'annoso problema di regolamenti ancora differenti gli uni dagli altri. Si assisteva, infatti, ad una situazione eterogenea nella quale alcuni Consigli comunali nominavano i consiglieri di quartiere come espressione rigida della proporzione dei gruppi consiliari, quindi tutti uguali nella composizione politica, mentre altri li nominavano più democraticamente in proporzione ai voti ottenuti in quell'area da ogni singola forza politica presente in Comune, consentendo la 'coabitazione' tra maggioranze politiche opposte tra Comune e quartiere.

I tentativi di inserire nei regolamenti comunali l'elezione diretta a suffragio universale dei consigli apparvero generose fughe in avanti, velleitarie, prive di concreta applicazione e soggette ad impugnazione degli organi di controllo e della giurisdizione amministrativa, finché due Tar (Piemonte il 25 giugno e Emilia il 1 ottobre) sentenziarono rispettivamente la illegittimità e la legittimità dell'elezione, a distanza di pochi mesi l'uno dall'altro. I Comuni ove ebbero luogo elezioni dei consigli di quartiere furono paradossalmente proprio quelli nei quali tali organi riscossero una scarsa considerazione popolare. In questi territori le élites locali non riuscivano a (talvolta non volevano) esprimere un decentramento 'governante' e si rifugiavano in un «decentramento come ideologia piccolo-urbana, come mito della rappresentatività perfetta». I Comuni che intrapresero tale sentiero furono comunque, fino alla primavera del 1976, 11 capoluoghi di provincia sui 56 dotati di organi del decentramento. Va precisato che essi non erano

---

<sup>13</sup> Va notato il fatto che il primo Comune a prevedere esplicitamente un ufficio di presidenza dei consigli di quartiere fu quello di Prato nel suo regolamento del 1974. Un altro organismo ausiliario presto presente fu la conferenza dei capigruppo, composta dai capigruppo designati da ciascun gruppo consiliare; tale organo aveva però la funzione di indirizzare lo svolgimento dei lavori dei consigli o delle assemblee popolari.

tutti governati da forze politicamente omogenee, benché prevalessero le giunte di sinistra, ma le amministrazioni cittadine chiamate in causa appartenevano a tutti gli schieramenti ed erano unite dalla consapevolezza di essere città (medio-piccole) benestanti nell'Italia centro-settentrionale.<sup>14</sup>

Le sentenze dei due Tar e un seguente intervento della Corte costituzionale costituirono lo sprone più forte per l'approvazione della legge n. 278 del 1976 la quale pose termine a questa fase creativa e 'paranormativa' dei consigli di quartiere.

La legge venne approvata con una maggioranza larghissima, ma in un clima politico di instabilità, alla fine della VI legislatura repubblicana, con un governo monocoloro democristiano a guida di Aldo Moro.<sup>15</sup>

La legge appariva priva di qualsivoglia velleità 'rivoluzionaria' fin dai suoi principali estensori, l'ex amministratore locale milanese Armando Cossutta e l'ex amministratore locale romano Nicola Signorello, con la funzione implicita di disciplinare il settore sanando quanto avvenuto fino ad allora, di far procedere il processo di decentramento, soprattutto nel Sud Italia.

Le aree metropolitane non acquisirono uno statuto peculiare nemmeno nominalisticamente e, men che meno, tale riconoscimento fu appannaggio delle città. La modesta portata di tale legge non le impedì di diventare un punto di riferimento normativo fondamentale, visto che essa stabilì di differenziare il decentramento e i consigli di circoscrizione per i Comuni con un numero di abitanti superiori ai 40.000, rendendo possibili delle circoscrizioni dotate di un peso decisionale minimo, ma effettivo, grazie all'affidamento diretto della gestione contabile di propri fondi economici.

La semplicità di tale legge la tramutò nel testo di riferimento per tutte le riforme dello stato sociale degli anni Settanta (come la riforma sanitaria, legge 23 dicembre 1978 n. 833), così come essa permise ai Comuni di organizzare i propri uffici, studi e le proprie pubblicazioni.

Il principio della differenziazione tra Comuni si manifestò per la prima volta con ampiezza. La legge infatti imponeva pareri obbligatori sui bilanci e sulle principali scelte urbanistiche ai Comuni dotati di organi di decentramento e, di conseguenza, obbligava i Consigli comunali ad adottare una disciplina regolamentare dettagliata sul funzionamento dei consigli circoscrizionali. Ancora una volta il legislatore nel 1976 – come molti anni prima nel 1913 – aveva dato sfogo alla 'città che sale', cioè all'emersione di nuovi nuclei urbani e ai loro enti esponenziali: il Parlamento depositario della sovranità popolare si fece carico, per la seconda volta nel XX secolo, di riconoscere una armatura urbana «che non è più solo una topografia burocratica, ma piuttosto una rete di

---

<sup>14</sup> I capoluoghi che votarono i consigli di quartiere appartenevano tutti al Nord Italia, ad eccezione di Terni e Grosseto, e lo fecero con regole tra l'altro molto differenti gli uni dagli altri. Grosseto convocò elezioni alle quali fece partecipare persino i sedicenni su liste totalmente aperte. Cfr. B. Dente, A. Pagano, G. Regonini, *Il decentramento urbano: un caso di innovazione amministrativa*, Milano, 1978, pp. 127 ss.

<sup>15</sup> La sentenza del Tar Piemonte fu la n. 198 del 25 giugno 1975, quella del Tar Emilia fu la n. 431 del 1 ottobre 1975, la pronuncia della Corte costituzionale avvenne a legge già approvata con la sentenza n. 107 del 6 maggio 1976. Il saggio giuridico più completo in materia della legge n. 278 è *I consigli circoscrizionali: commento alla legge 8 aprile 1976 n. 278*, Milano, 1976.

corpi intermedi, che spendono quantità sempre crescenti di denaro pubblico, inventano e praticano inusitate modalità di governo, secernono classe politica».<sup>16</sup>

Il ruolo dei partiti di massa nel 1976 contribuì ad allontanare la riflessione sul decentramento dalle istanze originarie avanzate dai protagonisti del governo municipale dell'inizio '900: i partiti di massa, infatti, tentarono di fagocitare e sintetizzare la rabbia e le spinte più antagoniste presenti nel ventre di un capitalismo maturo attraverso la partecipazione comunale, alimentando una politica di contenimento e controllo, il cui esito fallimentare sarebbe emerso pienamente nel giro di un paio di decenni, allorquando proprio la forma di produzione economica si sarebbe tramutata essa stessa in una struttura fagocitatrice, capace di trarre nutrimento dai movimenti sociali e dalle spinte economiche radicalmente avverse a sé. Gli organi del decentramento democratico resisterono al tempo e diedero un contributo importante allo sviluppo dei Comuni. Fu delusa tuttavia l'idea di quanti avevano visto in esso «la panacea di tutti i mali delle città contemporanee, o di quanti vi avevano visto lo strumento per una ridefinizione dei soggetti politici» ovvero la fucina di nuove professionalità amministrative.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La citazione è tratta da F. Rugge, *'La città che sale': il problema del governo municipale di inizio secolo*, in M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano, 1986, p. 58.

<sup>17</sup> La citazione è tratta da R. D'Amico, *L'esperienza del decentramento urbano in Italia*, in Isap, *I Consigli circoscrizionali di Milano*, Milano, 1989, p. 25.

## Stato o Non-stato, questo è il problema

Pierangelo Schiera, Università di Trento

«*Governance vs Government: un nuovo ordine mondiale al di là della sovranità statale?*». È, più o meno, intorno a questo straziante interrogativo che vorrei dedicare a Ettore Rotelli le poche considerazioni che seguono, all'interno di un 'discorso' che si sta svolgendo piano piano nella mia testa e che è iniziato – devo dirlo subito – da un'estemporanea riflessione maceratese (lo dico perché ciò avvenne nell'ambito di un'iniziativa intitolata alla 'storia costituzionale') di un paio d'anni fa, sul tema della *Misura del ben comune*.<sup>1</sup>

Inutile negare che, per me, l'interesse per queste cose si lega strettamente con l'impresa che, proprio con Ettore, intraprendemmo e compimmo una quarantina d'anni fa, quando curammo i tre volumi de *Lo Stato moderno*. Quell'impresa fu comune, ma, fortunatamente, le strade che poi percorremmo nelle nostre rispettive ricerche sullo Stato si diversificarono molto, come dimostrano i loro esiti anche più recenti. Per Rotelli lo sbocco del processo di formazione dello Stato si concretizzò nell'avvento delle democrazie.<sup>2</sup> Per me in una fase di apertura costituzionale verso forme tendenzialmente non più 'statali'.<sup>3</sup> Mi pare sintomatico che la nostra iniziale collaborazione si arrestasse al terzo volume dello Stato moderno che recava il sottotitolo *Accentramento e rivolte*.<sup>4</sup> Era come se, fin da allora, entrambi percepissimo che, oltre quella soglia, comunque accadeva qualcosa di nuovo. Rotelli ha dato a quel qualcosa un nome preciso: 'democrazia'. Io, più vilmente, non mi sono pronunciato, arroccandomi su una constatazione – che però ovviamente non era priva di significato sostantivo – di tipo sintomatico: mi parve che il percorso del costituzionalismo europeo portasse lo Stato fuori dal suo percorso storico, facendogli perdere alcuni di quei requisiti essenziali, sui quali la statualità si era storicamente assestata e che, sinteticamente, si erano riassunti nella categoria della 'sovranità'.

Il profondo mutamento del criterio della legittimità; l'exasperazione del nesso nazionalismo-imperialismo; l'effetto moltiplicatorio dello sviluppo industriale sulla composizione sociale della popolazione politica (il popolo) con il conseguente scoppio della questione sociale; l'incremento dei contenuti sociali dell'intervento pubblico, ad opera dell'amministrazione e sotto l'egida dell'assolutismo giuridico: sono alcuni dei fattori principali di questa 'de-generazione', la quale a sua volta innesco – in parallelo con lo spiegamento integrale del movimento costituzionalistico – un ampliamento smisurato ma del tutto logico della partecipazione politica mediante rappresentanza parlamentare,

---

<sup>1</sup> P. Schiera, *La misura del ben comune*, Macerata, 2010.

<sup>2</sup> E. Rotelli, *Forme di governo delle democrazie nascenti. 1689-1799*, Bologna, 2005; E. Rotelli (a cura di), *Le costituzioni di democrazia. Testi 1689-1850*, Bologna, 2008.

<sup>3</sup> *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna, 2004.

<sup>4</sup> *Lo Stato moderno*, III. *Accentramento e rivolte*, Bologna, 1974. I due precedenti volumi recavano i seguenti titoli: II. *Principe e ceti*, 1973; I. *Dal Medioevo all'Età moderna*, 1971.

con conseguenze inevitabili sul piano sociologico-politico e infatti immediatamente percepite e descritte dai maggiori sociologi dell'epoca.

Non mi sembra fuori luogo affermare, dopo quasi un secolo dal suo apparire sulla scena liberal-costituzionale del mondo, che il totalitarismo non fu un brutto sogno (comunque a occhi aperti) di tutti, ma fu un vero e proprio disastro 'costituzionale', forse inevitabile allora, ma da cui prendere guardia tuttora: riconoscendo appunto – tale sarebbe la conclusione del mio 'discorso' – che tocca a noi 'dottori', che abbiamo studiato e sappiamo la storia dello 'Stato (moderno)', trovare nuove formule per esprimere lo 'stato' della questione costituzionale per ora e per il futuro.

Qui s'innesta ovviamente, l'analisi – pure sociologico-politica – di quel che il mondo attualmente offre, in termini di crisi e di superamento della medesima. Ed è qui che entra, appunto, quel titolo di sopra, che diedi ad una conferenza che fui chiamato a tenere, nel luglio del 2011, alla prestigiosa Siemens-Stiftung di Monaco, ma di cui non ho ancora pubblicato il testo. Non è secondario precisare che a quel titolo giunsi sotto la doppia pressione della ricerca che avevo avviato a Macerata sulla misura, da una parte, ma anche della lettura e discussione di un saggio di Dietmar Willoweit in cui veniva riaperta la prospettiva di lettura del 'diritto giusto' che Rudolf Stammler era venuto offrendo, anche lui ormai un secolo fa.<sup>5</sup> Per essere più chiaro, a me parve evidente che i sintomi di crisi di legittimità, che non solo le 'deviazioni' totalitaristiche della parte centrale del Novecento, ma lo stesso sistema politico a base democratico-parlamentare della prima come dell'ultima parte del secolo, potessero essere ricondotte e in parte spiegate con la perdita di 'giustizia' di quel diritto (nel doppio senso di ordinamento giuridico e di scienza giuridica) che aveva, durante tutto il secolo decimonono, egemonizzato la teoria e la prassi politica del mondo occidentale a base liberal-borghese.

Rispetto al tabù a tutt'oggi intoccabile dello 'Stato (di diritto)', si ergevano – e si ergono – nella mia considerazione due differenti pretese-necessità. Quella di mantenere per buono il *dictum* kantiano «l'autodeterminazione dell'uomo è il principio fondamentale del diritto pubblico, quanto meno nella tradizione democratico-liberale di quest'ultimo».<sup>6</sup> Ma anche quella di valorizzare il lavoro fatto – di nuovo in terra tedesca, ma non solo – per dare fondamento teorico e spazio pratico d'intervento all'azione di governo grazie alla quale, nel secondo dopoguerra, la democrazia tornò a rifulgere nel cielo politico dell'Occidente, mediante rinascita economica, risveglio sociale e impegno ideologico. Mi riferisco, per restare in tema, all'elaborazione da parte della scuola di Forsthoff della figura della *Maßnahme-Gesetz* – da tradurre in italiano 'legge-misura' piuttosto che 'legge-provvedimento', come giustamente rileva Paolo Napoli nelle sue lucidissime considerazioni in tema di 'misura di polizia'.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Cfr. sul tema: *Der richtige Kern der Lehre vom richtigen Recht*, «JuristenZeitung», 65 (2010), 8, pp. 373-379.

<sup>6</sup> «Die Selbstbestimmung des Menschen ist das Grundprinzip des öffentlichen Rechts, jedenfalls in seiner freiheitlich-demokratischen Tradition», citato da A. von Bogdandy, Ph. Dann, M. Goldmann, *Völkerrecht als öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance*, «Der Staat», 49 (2010), pp. 23-50. L'espressione è corrente anche in termini più popolari con parole come le seguenti «Für Immanuel Kant waren Staaten dazu da, dass der Mensch Mensch bleiben darf, also dazu, die Menschenwürde zu schützen...», apparse in prima pagina sulla «Frankfurter Allgemeine Zeitung», il 1° dicembre 2010.

<sup>7</sup> P. Napoli, *Misura di polizia. Una prospettiva storico-concettuale in età moderna*, «Studi storici», 44 (2009), pp. 411-434, dove appare un'evoluzione di non poco conto nella dottrina delle fonti di stampo giuspositivisti-

Tutto ciò detto a mo' d'introduzione, cercherò ora di illustrare il senso del titolo di questo intervento, riprendendo l'insieme – forse un po' datato, ma imprescindibile se si vuole restare in collegamento con la 'dottrina dello Stato' tradizionale e a tutt'oggi dominante – 'Stato moderno-sovranià'.

Conviene partire da una definizione non tecnica, ma puramente lessicale, quale quella che trovo – in questo mio soggiorno madrilenò da cui scrivo queste righe – nel *Diccionario esencial de la lengua española*: «Soberanía: Poder político supremo que corresponde a un Estado independiente». È a questo significato abbastanza lato e generico che si riferiscono infatti gli innumerevoli accenni che, sempre più di frequente, financo la stampa quotidiana fa all'attuale situazione di incapacità d'agire in cui sembrano versare i vari Stati nazionali.

Ciò corrisponde alla dottrina tradizionale, che voglio qui riassumere 'alla francese', riprendendo la formulazione classica dell'Esmein, nella recezione che ne fa Léon Duguit, che sono costretto a citare, per la ragione residenziale appena detta, nella traduzione spagnola.<sup>8</sup> Scrive l'Esmein:

El Estado es la personificación jurídica de una nación es el sujeto y el soporte de la autoridad pública. Lo que constituye en derecho una nación es la existencia, en una sociedad humana, de una autoridad superior a las autoridades individuales. Esta autoridad, que no reconoce, naturalmente, poder alguno superior o concurrente en cuanto a las relaciones que regula, se llama la *soberanía*. Esta soberanía presenta dos aspectos: la *soberanía interior*, o el derecho a mandar sobre todos los ciudadanos que forman la nación, y además sobre todos cuantos residen en el territorio nacional, y la *soberanía exterior*, o el derecho a representar la nación y a comparecer por ella en sus relaciones y compromisos con las demás naciones.<sup>9</sup>

Duguit si oppone a questa visione. Secondo lui, i fatti storici già hanno dimostrato il disfacimento della nozione di sovranità, che è ormai stata sostituita da quella di 'servizio pubblico', che è diventato il nuovo fondamento del diritto pubblico.<sup>10</sup>

Non bisogna confondere il concetto di funzione con quello di potere:

En el pensamiento de los redactores de la Constitución de 1791, los poderes no eran ni las funciones ni los órganos del Estado, sino los diversos elementos constitutivos de la soberanía, y, especialmente, el poder ejecutivo venía a ser la soberanía misma, en tanto que se manifestaba en el orden ejecutivo, no siendo las funciones otra cosa que la manifestación de la voluntad del Estado, en tanto que producían cierto efecto en el campo del derecho.

---

co, in quanto si riconosce esistenza e validità a provvedimenti aventi effetto giuridico, attinenti alla 'misura', solitamente considerata come forma critica di esercizio del 'diritto' nell'ambito ortodosso della dottrina giuridica. Per una visione più d'insieme del problema della *police*, cfr. P. Napoli, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*, Paris, 2003.

<sup>8</sup> Scrivo queste pagine dalla Universidad Carlo III di Madrid, di cui sono ospite ricercatore per l'anno accademico 2011-2012, presso il Dpto. de Derecho penal, Procesal e Historia del Derecho.

<sup>9</sup> M. Esmein, *Derecho constitucional*, éd. M.J. Barthélémy, Paris, 1914<sup>6</sup>, p. 1.

<sup>10</sup> H.L. Monereo Pere, J.C. González, *Estudio Preliminar*, in L. Duguit, *Manual de derecho constitucional*, Granada, 2005, p. XVII, dove si rimanda a L. Duguit, *Las Transformaciones del Derecho público*, in *Las transformaciones del Derecho (Público y Privado)*, Buenos Aires, 1975, pp. 15 ss.

Da tempo non è più così, a causa della profonda evoluzione vissuta dal ‘sistema di necessità’, che rappresenta ciò che lega insieme gli individui di una comunità, generando quei ‘servizi reciproci’ in cui si esplicano simultaneamente sia il principio di solidarietà che la divisione del lavoro.<sup>11</sup> A ciò corrisponde appunto la ‘funzione amministrativa’ che Duguit costruisce in parallelo-contrapposto alla funzione legislativa, sintetizzandola così:

es la función por la cual el estado ejecuta actos jurídicos, es decir, expresa una voluntad al efecto de crear una situación de derecho subjetivo o de condicionar una situación de derecho objetivo. De esta suerte, el acto administrativo es siempre un acto individual y concreto, en tanto que el acto legislativo es una disposición general y abstracta. El acto legislativo es la fórmula de una regla de derecho, el acto administrativo es la creación o la condición de una situación de derecho

precisando però che, vista l’egemonia legislativa che caratterizza lo Stato di diritto vigente, lo stesso «acto administrativo no puede tener utilidad ni eficacia sino realizado dentro de los límites fijados por la ley».<sup>12</sup>

In quest’ambito, prende forma anche la lettura che Duguit compie del già menzionato fenomeno di ‘polizia’, la cui portata sta per lui nel fatto che essa «implica, por parte de la autoridad, un acto que limita, de manera preventiva, el libre ejercicio de las actividades individuales». Ma poiché, quando si determina una restrizione della libertà individuale – come con la ‘misura di polizia’ – «es incontestable que esta restricción, inspirada en tal criterio, es un acto administrativo propiamente dicho», diventa molto importante «advertir que, en un régimen de legalidad como el peculiar del Estado moderno [...] tales decisiones de policía no pueden tener lugar sino en los casos previstos por una regla general, que es la ley, la cual determina la competencia de los agentes encargados de adoptar estas decisiones específicas e individuales».<sup>13</sup> Lo stesso Duguit precisa infatti che la sua teoria non è anarchica, cioè essenzialmente individualista, ma socialista, in quanto «reposa enteramente sobre la interdependencia de los hombres que viven en sociedad, sobre lo que nos denominamos disciplina social».<sup>14</sup>

Compiendo un bel salto, vorrei ora dare conto di alcuni riferimenti al tema della sovranità e della sua crisi contemporanea da parte di esperti di varie discipline interdisciplinari. Il quadro comune non può che essere quello della *globalization*, intesa

<sup>11</sup> Si tratterebbe di un principio da lui desunto da Hegel: L. Duguit, *Jean-Jacques Rousseau, Kant et Hegel*, «Revue de Droit Public», 1918, pp. 173-211, 325-377.

<sup>12</sup> L. Duguit, *Manual de derecho constitucional*, p. 91.

<sup>13</sup> Il ragionamento ha luogo nel paragrafo dedicato ai ‘regolamenti’ di cui Duguit nega la natura di semplici ‘atti amministrativi’ rivendicandone la qualità ‘legislativa’. Da ciò procede una considerazione sul rapporto tra campo legislativo e campo amministrativo che potrebbe essere carica di conseguenze anche per la mia problematica sul rapporto tra legge e misura: «A decir verdad no hay ley que no se proponga velar por el orden público, por la seguridad o por la tranquilidad públicas. Si se insiste en atribuir a estos reglamentos el carácter de actos administrativos no hay la menor razón para no ver en todas las leyes actos de pura administración».

<sup>14</sup> Nota a p. 89 di L. Duguit, *Manual de derecho constitucional*. È del tutto trasparente il rinvio alla dottrina sociologica del suo maestro Emile Durkheim: su quest’ultimo cfr. M. Ricciardi, *La forza della società: disciplina, morale e governo in Emile Durkheim*, in L. Blanco (a cura di), *Dottrine e istituzioni in Occidente*, Bologna, 2011, pp. 185-209.

come *global governance*:<sup>15</sup> cioè – provo a dirlo con semplici parole mie – come ‘governo’ delle cose che sfuggono ormai al governo degli Stati ‘sovrani’. Questa è anche la traccia principale del ‘discorso’ che io stesso ho iniziato a fare verso una definizione – di tipo storico-costituzionale – della formula *governance vs. government* di cui ho riferito in apertura.

In tale formula, considero il secondo termine (il *government* appunto) – che fa però da riferimento, anche storico, all’altro – come l’esito, voluto e raggiunto, del complessivo movimento, europeo e occidentale, del costituzionalismo. Tale esito si è compiuto sotto le vesti, ancora a noi care, di Stato di diritto, a regime democratico, per via di libere elezioni e di rappresentanza popolare, attraverso una equilibrata divisione dei poteri all’interno della quale, in nome della sovranità del popolo, primeggia il legislativo.

Intendo invece la *governance* come il quadro istituzionale *in fieri* che corrisponde al riferimento dominante

to purposive systems of rules or normative orders apart from regularities (natural orders) emerging from unrestricted interactions of self-interested actors in a state of anarchy. This implies that the actors recognize the existence of certain obligations and feel compelled, for whatever reason, to fulfill them.<sup>16</sup>

Qui mi soccorrono altre citazioni per specificare che «governance is order plus intentionality»;<sup>17</sup> o ancora che «Governance is more encompassing than government», mentre, a sua volta, il *government* «refers to formal institutions that are part of hierarchical norm- and rule- setting, monitoring of compliance with rules, and rule-enforcement».<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Mi è di conforto subito l’incipit del saggio di un internazionalista commerciale della Carlo III di Madrid, P. Zapatero, *Searching for Coherence in Global Economic Policymaking*, «Penn State International Law Review», 24 (2006), p. 595: «The modern institutional architecture of global governance is comprised of a group of coexisting and interrelated international regimes, such as international institutions and treaties with a degree of institutionalisation. These regimes consolidate horizontal networks of inter-institutional relations on diverse stage of development. The mechanism of coordination between the International Monetary Fund (‘Imf’ or ‘Fund’), the World Bank, and the World Trade Organisation (‘Wto’) stand out among them. This three-sided model of coordination promotes the convergence of agendas and activities in the areas of trade integration, development, and macroeconomic stability. Therefore, it is a major ‘node’ in the global regulatory network of the world economy». A proposito della crescita di questi ‘regulatory networks for the governance of the world’, viene citato S. Picciotto, *Linkages in International Investment Regulation: The Antinomies of the Draft Multilateral Agreement on Investment*, «University of Pennsylvania Journal of International Law», 19 (1998), pp. 731-768. Sull’importanza dei *networks* cfr. infra nota 32.

<sup>16</sup> T. Brühl, V. Rittberger, *From International to Global Governance: Actors, Collective Decision-making and the United Nations in the World of Twenty-first Century*, in V. Rittberger (ed.), *Global Governance and the United Nations System*, Tokyo-New York-Paris, 2001, p. 5.

<sup>17</sup> J.M. Rosenau, *Governance, Order and Change in World Politics*, in J.M. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1992, p. 5: un libro pioniere nel campo delle relazioni internazionali, che contiene anche il saggio di M.W. Zacher, *The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for the International Order and Governance*. Rammento che il 1992 è anche l’anno del *Plan* della *World Bank*, in cui si parla per la prima volta, in termini ufficiali, di ‘good governance’, la quale «is epitomized by predictable, open, and enlightened policy-making (that is, transparent processes); a bureaucracy imbued with a professional ethos; an executive form of government accountable for its actions; and a strong civil society participating in public affair; and all behaving under the rule of law» (*Governance and Development*, World Bank, 1992).

<sup>18</sup> M. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt, 1998, citato da T. Brühl, V. Rittberger, *From International to Global Governance: Actors, Collective*

Citare, per cose così, contributi vecchi di vent'anni è quasi bestemmia! Però serve a sottolineare la prospettiva anche storica che quelle analisi hanno ormai acquisito. Una prospettiva anzi 'storico-costituzionale' vorrei aggiungere, come risulta dalla considerazione con cui Rosenau e Czempiel accompagnavano e presentavano il volume da loro curato. In sintesi: non è ancora mai esistito un governo del mondo in grado di controllare gli Stati nazionali. Tuttavia l'ordine attualmente corrente tra gli Stati poggia su una base considerevole di *governance*, con la quale si cerca di ammortizzare i rapidi mutamenti in corso e si orientano le sfide poste dai conflitti fra Stati, dai disastri ambientali, dalle crisi finanziarie e dai molti altri problemi causati dalla crescente interdipendenza globale. Che conta è allora di studiare le basi ideali, i modelli comportamentali e gli aggiustamenti istituzionali che possono dare struttura e direzione alle diverse forme di *governance* che si stanno affermando nelle differenti parti del mondo.

Questa è la storia costituzionale che intendo io! Capace di dare struttura e direzione a processi – anche minori o devianti – in corso: cioè al *change*, al mutamento. Ma capace di farlo non solo usando gli strumenti già consolidati delle vecchie scienze sociali, e in particolare del diritto, ma anche analizzando ideali e comportamenti, cioè immettendo nello studio elementi ulteriori rispetto alla visione giuridica stretta e chiusa che ha prevalso dal primo codice francese del 1804 alla *juristische Methode* della Scuola di Vienna.<sup>19</sup> È la 'mia' storia costituzionale, anche se si rivolge al presente, o anche al futuro, come dimostra il fatto che le cose appena dette furono scritte vent'anni fa e sono oggi più attuali, anzi 'moderne', che mai. Non solo. Vien da pensare che solo in tale prospettiva – quella di una *Pace universale*, che forse anche Kant chiamerebbe oggi *Global Governance!* – sia possibile continuare a pensare al suo detto che citavo in apertura, relativo al bene sommo che è l'uomo e la sua coscienza. O anche al 'diritto giusto' che indagava Stammler, pure in prospettiva kantiana. D'altra parte, in questa stessa direzione s'incontra anche un altro pilastro della nostra più recente saggezza 'internazionale' che è il notevole *Law of Peoples* rivisitato nel 1999 dal suo autore, John Rawls, dopo la famosa *Lecture* del 1993.<sup>20</sup>

Fin dai titoli dei contributi che da oltre un decennio segnano il travaglio del mondo accademico a cavallo tra le relazioni internazionali e il diritto internazionale, la *governance* è venuta acquistando un significato assorbente di fattispecie che registrano fuoriuscite dai 'confini' dei vecchi Stati, determinando situazioni di 'sovranità limitata' (*conditional sovereignty*). Quest'ultima definizione (di per sé contraddittoria, in base alla breve presentazione fatta sopra del concetto tradizionale di sovranità) andrebbe però attribuita sia ai 'vecchi' Stati (che starebbero perdendo quella integrale, originaria,

---

*Decision-making and the United Nations in the World of Twenty-first Century*, in V. Rittenberg (ed.), *Global Governance*.

<sup>19</sup> Ho sfiorato questo argomento – di portata assai vasta – nel mio saggio *Die gemeineuropäische Geschichte des Verwaltungsrechts als Grundstruktur des modernen Konstitutionalismus*, in A. von Bogdandy, S. Cassese, P.M. Huber (a cura di), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, vol. IV, *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, Heidelberg, 2011, pp. 399-424.

<sup>20</sup> Pubblicata in S. Shute, S. Hurley (eds.), *On Human Rights: The Oxford Amnesty Lectures, 1993*, New York, 1993. Rawls commenta che il risultato non fu allora soddisfacente: «It wasn't feasible to try to cover so much in a single lecture, and what I did cover was not fully developed and was open to misinterpretation». La versione arricchita e rivista reca il titolo: *The Law of Peoples, with The Idea of Public Reason Revisited*, Cambridge (Mass.)-London, 1999.

derivante dalla Pace di Westfalia), che alle ‘nuove’ agenzie che ne andrebbero invece guadagnando, operando a livelli superiori, o anche inferiori, a quelli in cui la tradizionale sovranità statale si era storicamente attestata.<sup>21</sup> Ciò equivale a dire che «what is changing, in short, is the role of government in governance, and this change has brought with it complex questions concerning *democratic input* and *accountability*».<sup>22</sup>

Per quanto mi riguarda, anch’io ritengo che, nel *change*, sia da conservare l’input più che la strumentazione: quest’ultima non può infatti essere altro che obsoleta e va sostituita con strumenti nuovi, anche tecnologicamente più adeguati (tempo/spazio). L’input invece sono i contenuti, i valori della conquista democratica che si devono ancora in parte sviluppare, a cominciare dal principio di solidarietà che li riassume molto bene.<sup>23</sup> Ma l’*input* naturalmente contiene anche i ‘valori’ precedenti (compresi quelli liberal-costituzionali – a partire dai diritti dell’uomo e dalla stessa divisione dei poteri, sia pure espressi in maniera non dogmatica; ma anche quelli delle precedenti fasi di storia costituzionale – a partire dall’esigenza di dare legittimazione al potere e, in certa misura, anche di fissare compiti e limiti alla sovranità). Si tratta di valori antichi che però vanno commisurati alle nuove condizioni di *change*. Ecco perché credo che la ‘misura’ debba essere il criterio dominante del ‘dopo-Stato’, in termini sia di capacità di mescolare i diversi ingredienti in forme nuove (scienza), che di capacità dei singoli (i quali restano i soggetti irrinunciabili del processo storico) di instaurare e accettare la mescola, che di tipo d’intervento d’autorità (rapido ed efficace) per mettere e mantenere in moto il processo. Il quale ultimo poi, alla fine, si consoliderà anche istituzionalmente e darà luogo a nuovo *government*: ma questa è storia che occuperà i secoli venturi e non può ancora interessarci qui.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> M.-F. Cuéllar, *Reflections on Sovereignty and Collective Security*, «Stanford Journal of International Law», 40 (2004), pp. 211-257, è tra gli internazionalisti più critici sull’odierno significato di sovranità. Riprende da S.D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, 1999, il seguente schema classificatorio: «International sovereignty refers to the practice associated with mutual recognition, usually between territorial entities that have formal juridical independence. Westphalian sovereignty refers to political organization based on the exclusion of external actors from authority structures within a given territory. Domestic sovereignty refers to the formal organization of political authority within the state and the ability of public authority to exercise effective control within the borders of their own polity. Finally, interdependence sovereignty refers to the ability of public authorities to regulate the flow of information, ideas, goods, people, pollutants, or capital across the borders of their state».

<sup>22</sup> P.G. Guy, J. Pierre, *Governance, Government, State*, in C. Hay, M. Lister, D. Marsh (eds.), *The State. Theory and Issues*, London, 2006, p. 209. Il corsivo nel testo è mio e serve ad evidenziare da una parte la mia tematica di partenza, ma dall’altra due dei requisiti fondamentali (appunto il *democratic input* e la *accountability*) che a mio avviso dovranno fungere da criteri per tenere alto il profilo del cambio in corso fra *government* e *governance*. «A major change is taking place in the organization of political power. This transformation has often been labelled as a shift from government to governance. But to what extent are patterns of network and multi-level governance compatible with democratic standards?»: sono parole tratte dalla quarta di copertina del libro di A. Benz, Y. Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy. Comparing national, European and International Experiences*, London-New York, 2006.

<sup>23</sup> È recente la traduzione dell’opera di L. Bourgeois, *La costruzione della solidarietà. Società e relazioni internazionali*, a cura di E. Antonetti, Roma, 2012, ma sul tema la letteratura è enorme, a finire col saggio recente della stessa Antonetti, *La solidarietà di Léon Bourgeois: libertà, ordine, giustizia, pace*, «Scienza & Politica», 38 (2008). Inoltre rinvierei, per restare in tema e non perdere il collegamento con Duguit e Durckheim, alle considerazioni svolte in ambito storico-giuridico, nell’*Estudio Preliminar* all’edizione spagnola del *Manual* di Léon Duguit, citato sopra, alla nota 10.

<sup>24</sup> Questa è la parabola a cui tende la mia ricerca ora ed è ciò che sto cercando di mettere a fuoco a Madrid. Oltre al piccolo scritto maceratese citato alla nota 1, ne vorrei citare un secondo: *Misura*, Trento, 2011.

Tutti parliamo di *global governance*, ma siamo anche d'accordo nel sapere che non basta parlarne e che occorre trovare nuove forme per esprimere la necessità – o, ancor più, l'eventuale esistenza – di forme di regolazione delle 'cose pubbliche' (vita in comune, bene comune, beni comuni, ma anche affari) che, passando per la partecipazione diretta degli interessati e la cooperazione delle organizzazioni coinvolte (cioè superando per entrambe le vie il monopolio statale della rappresentanza istituzionale e della pubblica amministrazione: cioè il principio di gerarchia), assicurino risposte ai nuovi bisogni di una società 'g-localizzata'. C'è chi usa paroloni come *global constitutionalism* o *cosmopolitan democracy*, ma sappiamo bene che la soluzione dei problemi attuali non sta nella retorica enfaticizzazione di termini o definizioni irrimediabilmente appartenenti al passato.

Detto seccamente, la domanda da porre sembra essere: Stato o Non-stato. Perché, solo liberandoci eventualmente dalla semantica, grammatica e sintassi che si sono avvolte intorno a questa famosa categoria della nostra storia costituzionale, possiamo forse trovare il coraggio o l'ardire di inventare formule nuove, con nuovi accoppiamenti e distinzioni di funzioni e di significati, fino alla messa in opera, anche per ibridazione se necessario, di nuove strutture di potere.

Anche i miei due termini di partenza (*governance vs. government*) sono vecchi, beninteso. Potrei provare a specificarne meglio l'essenza, ma temo di portare più danno che utile, in questa fase del mio studio. Aggiungerò solo che il mio *government* potrebbe venir ulteriormente specificato come *Liberal Constitutional Government*, nella forma cioè acquisita dallo 'Stato (moderno)' dopo l'invenzione della Carta costituzionale, che ha svolto essenzialmente la funzione di porre limiti giuridicamente vincolanti non tanto e solo all'assolutezza del potere monarchico, quanto anche all'ampiezza dilagante dell'amministrazione pubblica.<sup>25</sup> Senonché, la crescita fortunata dei ceti borghesi in classe, dopo una prima apparente fase di libero mercato e Stato-guardiano, ha presto provocato ulteriore dilatazione dei compiti pubblici e delle rispettive funzioni e interventi amministrativi, rispetto ai quali il solo legislativo si è progressivamente mostrato sempre più incapace. Tanto più che la stessa 'scienza' del diritto, da una parte, e la produzione legislativa di 'codici' sempre più sistematici,<sup>26</sup> dall'altra, produssero efficacemente progressiva filtrazione o anche purificazione del diritto, distaccandolo progressivamente dai 'fatti' (economici, sociali, politici, culturali), lasciati all'osservazione sociologica: quasi come scorie (dal punto di vista del metodo giuridico) che si accumulano in siti, dottrinari come applicativi, privi di qualità normativa formale, anche se inevitabilmente immersi nella realtà materiale della legge. Per essi si parla quasi sempre – come detto sopra, in chiave apertamente riduttiva – di funzione esecutiva.

Si è così 'costituito', di pari passo con la crescita della pubblica amministrazione – come teoria (scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo) e come prassi (misure

<sup>25</sup> Prendo la formula da J. Freejohn, P. Pasquino (eds.), *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, «International Journal of Constitutional Law», 2 (2004), p. 210; ma la formula piena è quella famosa di John Rawls di una «well-ordered constitutional democratic society» (*The Idea of Public Reason Revisited*, p. 131), basata «on a liberal political conception (an idea first discussed in *Political Liberalism* in 1993)» (*Preface*, p. VI del già citato *The Law of Peoples*).

<sup>26</sup> P. Caroni, *Escritos sobre la codificación*, traducción de A. Mora Cañada y M. Martínez Neira, Madrid, 2011, a partire dall'ottima introduzione: *Quizás un epílogo*.

amministrative, inchieste, legislazione delegata) –, un campo d'azione statale che, quando andava bene, era tollerato e accolto con soddisfazione dalle forze sociali interessate, ma, quando andava male, veniva percepito come emergenza, eccezione. Col che intendo dire che lo 'stato d'emergenza' o di 'eccezione' – su cui si è poi sviluppata la nota polemica 'democratica' contro l'antidemocratica prassi della misura-*Maßnahme*<sup>27</sup> – mi pare storicamente ma anche logicamente pensabile solo in presenza del *Liberal Constitutional Government* di cui sopra, cioè del mio stesso *government*. Non condivido dunque l'opinione di chi ritiene che «emergency can be defined as a situation that produces a grave disturbance of the political system or order, threatening its survival»,<sup>28</sup> e pensa che essa sia sempre il prodotto di un *threat*. A mio avviso, sarebbe invece necessario poter fondare l'emergenza anche in termini positivi, sulla base della misurazione (inchiesta = scienza + intervento d'autorità) di necessità o bisogni impellenti (di solidarietà, ad esempio = sistema di necessità preconizzato cent'anni fa da Duguit e prima di lui da Durkheim), a cui rispondere rapidamente e con efficienza mediante misure adeguate: il tutto – nella prospettiva del mio discorso – assecondando un senso di misura culturalmente condiviso e diffuso tra i destinatari dell'operazione.

Ragionamento analogo, ma con segno rovesciato, si potrebbe fare per quel che io intendo per *governance*. Il termine è già stato applicato anche a condizioni storico-costituzionali 'pre'-moderne e 'pre'-statuali, come nel caso della traduzione in lingua inglese del lavoro fondamentale di Otto Brunner *Land und Herrschaft*, il cui sottotitolo suona: *Structures of Governance in Medieval Austria*.<sup>29</sup> La mia intenzione sarebbe di allargare tale uso 'strutturale' anche a condizioni 'post-statali' di vita politica, come quelle che – per ora vagamente o, meglio, in maniera non ancora pienamente percepita dalla scienza politica contemporanea – sembrano adombrare molte strutture emergenti a livello internazionale. Non si dimentichi, peraltro, che il termine *governance* presenta, nel linguaggio istituzionale inglese, uso molto risalente, come ci ricorda anche il testo molto antico di Fortescue.<sup>30</sup> La prima tentazione è, naturalmente, di riempire il termine proprio con quelle attività, caratterizzate da rapidità ed efficacia, a cui l'ordine pubblico deve rispondere, ma non sempre può farlo ricorrendo alla procedura garantistica del legislativo. Attività cioè di emergenza o eccezione, come si è appena detto e come ogni giorno più si riscontrano, nei 'fatti' (quelli della sociologia, per intendersi!) internazionali.

---

<sup>27</sup> È recente la traduzione italiana del famoso scritto di W. Benjamin, *Per la critica della violenza*, testo tedesco a fronte a cura di M. Tomba, Roma, 2010, che offre tutti gli elementi della vicenda, su cui non posso qui esprimermi.

<sup>28</sup> Freejohn, Pasquino (eds.), *The Law*, p. 231, che descrivono pure gli *emergency powers* come: «an exception or derogation vis-à-vis the constitutional government, meaning here normal or ordinary government» (p. 221), collegandoli al ruolo strutturale della 'dittatura' (Machiavelli, Hobbes, Rousseau... fino a Carl Schmitt).

<sup>29</sup> O. Brunner, *Land and Lordship. Structures of Governance in Medieval Austria*, Philadelphia, 1992.

<sup>30</sup> Sir John Fortescue (ca. 1394-ca. 1480) è stato un giurista inglese, autore del *De laudibus legum Angliae*, un famoso trattato sul diritto inglese. Un altro lavoro di Fortescue, scritto in inglese, fu pubblicato nel 1714 da John Fortescue Aland, con il titolo *The Difference between an Absolute and a Limited Monarchy*. Alla Cotton Library esiste un manoscritto di quest'opera, nel cui titolo si dice che è stato dedicato ad Enrico VI; ma molti passi dimostrano chiaramente che fu scritto a favore di Edoardo IV. Una edizione riveduta di questo lavoro, con una introduzione storica e bibliografica, fu pubblicata nel 1885 da Charles Plummer con il titolo: *The Governance of England*.

Anne-Marie Slaughter, ad esempio, parla di ‘minacce’ portate al vecchio mondo degli Stati da parte delle nuove ‘reti’ di potere in via di consolidamento a livello internazionale.<sup>31</sup> E siamo così ancora, seppure ad altro livello, nel crogiolo dell’emergenza, tra minacce e timore, come se fosse impossibile sottrarsi alla pressione della ‘sindrome Schmitt’, cioè alla paranoica ricerca di un nemico a cui resistere. A meno di non ricadere sotto l’altrettanto minaccioso ‘effetto Foucault’, con la sua esasperazione della *gouvernementalité* e i paradigmi integrativi di stampo bio-politico che ne sono derivati.

Per tornare ai lavori di Slaughter, direi di analizzare la sua idea di *disaggregated state* come esempio di una situazione di ‘Stato/Non-stato’, sospesa fra *government* e *governance*. «States still exist in this world; indeed, they are crucial actors. But they are ‘disaggregated’. They relate to each other not only through the Foreign Office, but also through regulatory, judicial, and legislative channels»: <sup>32</sup> canali internazionali grazie ai quali, in modo elastico e virtuoso, diverse funzioni classiche di governo (‘legislation, adjudication, implementation’) trovano attuazione integrata ma non fissa, cosicché tali funzioni saranno presenti sia al tradizionale livello ‘nazionale’ – ma con maggiore efficacia, a partire dalle comunità di base di tipo regionale o comunque locale – come pure a quello internazionale. Se capisco bene, allora non saranno più gli Stati a gestire le funzioni, ma le funzioni a gestire gli Stati e forse si potrà addirittura pensare ad un federalismo di funzioni e non più di territori. Altrove ho già avanzato l’ipotesi di un federalismo ‘reticolare’, invece che territoriale, il quale potrebbe diventare possibile grazie ai nuovi termini in cui la questione della gestione e comunicazione dei dati di base (la misura, la statistica) si va ponendo. L’idea di questi ‘Stati disaggregati invece che unitari’ è per Slaughter centrale. Essa consente di visualizzare l’infinità di relazioni di rete già in atto a livello internazionale e di dare priorità al carattere di ‘aggregato di competenze’ che si potrebbe finalmente attribuire alle unità statali contemporanee, al posto del consueto predicato di ‘monopolio della forza legittima’ corrispondente all’antica e ormai superata condizione di ‘sovranità’. Tali competenze – da considerare come varianti ed evoluzioni delle antiche ‘funzioni’ – interferirebbero, nei tempi e nei modi giusti, con le competenze omologhe di altri Stati – o anche sovra-statali – creando appunto reti: e poi una rete di reti che verrebbe a sostituirsi, in maniera elastica e progressiva, alla tradizionale e rigida struttura unitaria e verticale dello Stato, prefigurando una nuova

<sup>31</sup> Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton, 2004; ma cfr. anche *Sovereignty and Power in a Networked Order*, «Stanford Journal of International Law», 40 (2004), pp. 283-327; *Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform*, «The American Journal of International Law», 99 (2005), pp. 619 ss. (che si riferisce al Rapporto Onu: *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, Un Doc. A/59/565, at 8, 2004, [online], URL: <[http://www.un.org/en/events/pastevents/a\\_more\\_secure\\_world.shtml](http://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml)>) nella cui IV Parte Slaughter «turns to sovereignty, arguing that the panel has abandoned an idealized concept of Westphalian conception of sovereignty as autonomy and, instead, has suggested confronting states with a direct choice of accepting conditional sovereignty in return for the kind of effective collective action that has become indispensable to performing a sovereign’s basic obligation to its own people».

<sup>32</sup> Slaughter, *New World*, p. 4, che prosegue: «Understood as a form of global governance, government networks meet these needs».

forma, storicamente determinata, di organizzazione del potere, con caratteri alternativi a quelli della territorialità, dell'accentramento e della rappresentanza popolare.

Per questa via, gli Stati non sarebbero fatti fuori dalla *global governance*, ma solo 'superati' ad un livello diverso e più ampio di competenza. Nulla impedisce infatti che essi mantengano le competenze che si rivelino utili e necessarie al pristino livello statale. Gli Stati, certo, non godrebbero più della legittimazione 'sovrana', avendola perduta sia verso l'esterno globale che verso quelle zone di interno coinvolte dalla globalità, ma potrebbero continuare a svolgere una funzione di monitoraggio ed equilibrio del nuovo sistema – sia in verticale che in orizzontale – accompagnandone l'evoluzione nel senso *g-local* da molti indicato come direzione di marcia obbligata dello sviluppo costituzionale in corso.

Le tessere del 'nuovo ordine del mondo' non sarebbero più gli Stati, ma le nuove agenzie di competenza: «courts, regulatory agencies, ministries, legislatures»;<sup>33</sup> e il criterio ispiratore di fondo di tale ordine non sarebbe più la *security* degli Stati bensì quella, generale, dell'uomo, con la necessità, quindi, di fissare una nuova «metric, by which we assess the magnitude and priority».<sup>34</sup>

Maggiore uniformità a livello globale e minore occasioni di accentramento sembrano essere i due poli del discorso, 'in corso' nella comunità internazionale della scienza politica.<sup>35</sup> La quale naturalmente, con la consueta crudezza, non ha timore a classificare tali tendenze come 'corporative'.<sup>36</sup> Più attento e sfumato è, comprensibilmente, il punto di vista dei giuristi internazionalisti sulla questione. Qui il discorso si fa, però, troppo tecnico e lo voglio subito interrompere. Non senza sottolineare il qua-

---

<sup>33</sup> Cfr. anche A.M. Slaughter, *A Global Community of Courts*, «Harvard International Law Journal», 44 (2003), pp. 191-219. Questa è la mia ricostruzione del pensiero di Slaughter: non garantisco che sia fedelissima ma è, ai miei occhi, convincente, almeno a livello di prima descrizione di un fenomeno di de-strutturazione e ristrutturazione in corso, nella linea degli *assemblages* di cui parla anche S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, 2008, su cui cfr. anche le mie osservazioni in *Appunti, in forma di (rapsodica) rassegna, su misura (e contenimento)*, «Scienza & Politica», 44 (2011).

<sup>34</sup> Slaughter, *Security*, p. 623, che giustifica il 'collective security system' del *panel* dell'Onu così: «A state's ability to control its own territory without external interference is no longer sufficient to allow it to govern its people – to provide security, economic stability and a measure of prosperity, clean air and water, and even minimum health standards».

<sup>35</sup> Robert Keohane «in his millennial presidential address to the American Political Science Association», per dire che se da una parte è richiesta più uniformità, dall'altra non si vuole maggiore centralizzazione: citato in Slaughter, *New World*, p. 8, all'interno di un paragrafo intitolato *The Globalization Paradox: Needing More Government and Fearing It*.

<sup>36</sup> J.R. Bolton, *Should We Take Global Governance seriously?*, «Chicago Journal of International Law», 1 (2000), pp. 205-221: «the civil society idea actually suggests a 'corporativist' approach to international decision-making that is dramatically troubling for democratic theory because it posits 'interests' (whether Ngos or businesses) as legitimate actors along with popularly elected governments» e non teme di citare a prova di ciò l'esperienza mussoliniana, perché il corporativismo rappresentava il cuore del fascismo. Il saggio di Bolton è molto utile anche perché fissa un po' il recinto dell'interesse della scienza politica internazionale per la *global governance*, a partire dal 'manifesto' dei globalisti che sarebbe *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, 1995, nel cui 'Foreword' sono contenuti i punti essenziali della nuova linea: «The challenge is to strike the balance in such a way that the management of global affairs is responsive to the interests of all people in a sustainable future, that it is guided by basic human values, and that it makes global organization conform to the reality of global diversity». Mi sembra interessante sottolineare che per Bolton questa linea presenterebbe alti rischi politici per gli Usa e la loro politica 'mondiale', e in tal senso egli spiega l'esistenza di una forte resistenza di politologi 'americanisti' ai 'globalisti', allora capitanati dallo svedese Ingvar Carlsson.

dro di riferimento che anche qui il nostro tema sembra poter proiettare. Rispetto alla *human security*, sembra qui prevalere la prospettiva degli *human rights*. Già questo mi sembra dare luogo ad una considerazione di fondo, relativa al *balance* che fra questi due punti di vista va mantenuto e che non è certamente cosa nuova nella storia del pensiero politico, se è vero che esso è addirittura iconizzato in quel fantastico ‘testo’ che è l’affresco del *Buongoverno* in Palazzo pubblico a Siena, di metà Trecento. Lì, la gran bilancia della Giustizia sostiene i due piatti della giustizia distributiva e di quella comutativa, ma non si può negare che tale recepita visione aristotelica e poi tomista della cosa pubblica e del ben comune corrisponda sostanzialmente all’odierno dualismo tra diritti e sicurezza.<sup>37</sup>

Il mutamento del ruolo degli Stati nel sistema delle relazioni internazionali non può non avere conseguenze molto forti, anche se essi continuano ad esserne gli attori principali, in particolare anche per la tutela dei diritti dell’uomo. La brutalità di effetti di molte guerre civili in giro per il mondo continua d’altra parte a dimostrare la necessità «to rely on public authority, duly monitored by institutions of international human rights protection, in order to prevent violations of the most fundamental human rights». Vi sono diverse prospettive costituzionalistiche anche in diritto internazionale: si può ad esempio partire dall’idea di una costituzione per una comunità data,<sup>38</sup> oppure, viceversa, dalla realtà di una comunità in funzione della costituzione.<sup>39</sup>

In tutti i casi, si tratterà comunque di comunità situate al di fuori e al di là dello Stato-nazione. Va dunque messo in conto un cambio profondo nei criteri di legittimità, con il passaggio da ‘valori’ accertati, come la sovranità, l’indipendenza e via dicendo, ad altri ‘individual- or community-oriented’, come appunto i diritti umani, per non dire la pace e la sicurezza, il benessere economico o la protezione dell’ambiente.

Un tale approccio ‘costituzionale’ al diritto internazionale diventa sempre più attrattivo anche grazie al crescente ruolo delle molte agenzie internazionali che ‘governano’ i settori più trainanti dello sviluppo mondiale, proprio nei campi che, nella precedente fase di sviluppo storico-costituzionale, erano incentrate intorno allo Stato. Un esempio clamoroso è dato dal campo del commercio che, nell’epoca del mercantilismo, ha rappresentato notoriamente il motore più efficiente di esplicazione della sovranità.<sup>40</sup>

Mi riferisco alla *World Trade Organization* e al ‘diritto’ che intorno ad essa si è venuto strutturando, a proposito della regolazioni economiche nazionali e internazionali.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> P. Schiera, *La misura del ben comune*, Macerata, 2010. Più limitata è la visione di W. Christian, *Constitutionalizing (Inter-)national Governance: Possibilities for and Limits to the Development of an International Constitutional Law*, «German Yearbook of International Law», 44 (2001), pp. 170-201, che ritiene (p. 171) che «providing for security is probably the oldest function ascribed to the modern state when it emerged after the religious civil wars of the 16th and 17th centuries».

<sup>38</sup> P.-M. Dupuy, *The Constitutional dimension of the Charter of the United Nations Revisited*, «Max Planck Yearbook on United Nations», 1 (1997), pp. 1-33.

<sup>39</sup> B. Fassbender, *The United Nations Charter as Constitution of the International Community*, «Columbia Journal for Transnational Law», 36 (1997-1998), pp. 529-619.

<sup>40</sup> Sul mercantilismo e la sua tradizione in teoria e prassi politica, ho iniziato la mia ricerca una cinquantina di anni fa: P. Schiera, *Dall’arte di governo alle scienze dello Stato. Il Cameralismo e l’assolutismo tedesco*, Milano, 1968.

<sup>41</sup> H.L. Schloemann, S. Ohlhoff, ‘Constitutionalization’ and Dispute Settlement in the Wto: National Security as an Issue of Competence, «American Journal of International Law», 93 (1999), pp. 424-451; A. von Bogdandy, *Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsorganisation – 1. Teil: Entkoppelung von*

Non è certo mia presunzione qui affrontare la tematica *ex professo*. D'altra parte, quest'ultima è talmente mobile e fluida che gli eventi occorsi con la recente grande crisi che sta tumultuosamente alterando i rapporti tra quelli che una volta erano i Paesi ricchi e quelli poveri rendono obsolete osservazioni solo vecchie di pochissimi anni. Ciò non toglie che alcune osservazioni di base possano essere mantenute, a dimostrazione della indicibile complessità che gli assetamenti del nuovo ordine mondiale presentano.

Faccio riferimento ad una recente monografia spagnola che cerca di impostare il problema della organizzazione mondiale del commercio in termini di 'soluzione delle differenze', che è uno dei concetti basilari che io stesso pongo alla nozione di 'misura', intorno a cui sto lavorando.<sup>42</sup> Nel *Prólogo*, il professore di diritto internazionale pubblico Fernando Mariño Menéndez precisa i punti essenziali di novità del libro: da una parte ricorda che

el sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, a pesar de su todavía reciente instauración, es ya utilizado de modo creciente para la búsqueda de arreglo a algunos de los más destacados litigios comerciales que han surgido entre los más relevantes actores de las relaciones jurídico-públicas internacionales de naturaleza comercial,

ma dall'altra osserva che «la Omc, a fuer de asumidora y sobrepasada del lugar y de las funciones del antiguo Gatt, fue también diseñada como un elemento central destinado a mejorar la 'ordenación' del mercado mundial en la línea del ideológica 'liberal' tan favorable a los países de las economías más desarrolladas». Si tratta allora di superare ogni formalismo giuridico per entrare nel territorio affascinante «de las relaciones del Derecho de la Omc con otros regímenes convencionales cuya regulación incide en el mismo ámbito material, en especial los acuerdos regionales comerciales y los acuerdos multilaterales medioambientales». Vengono così toccate questioni cruciali della politica giuridica della comunità internazionale:

En ese sentido la gobernanza o gubernación global plantea, en premier lugar la cuestión de la determinación y eficacia de valores básicos universales o, dicho de otra manera, de respeto del 'orden público mundial'. Y, en efecto, límites jurídicos a la libertad de comercio deben ser establecidos en función de tales valores más universales expresados de modo sintético por el respeto a los Derechos Humanos fundamentales.

Basta, naturalmente, questo per richiamare il discorso già fatto in precedenza sull'ampiezza davvero enorme della problematica, anche con riferimento alle questioni tradizionali della storia del pensiero politico moderno. È necessario chiudere qui il ra-

---

*Recht und Politik*, «Kritische Justiz», 34 (2001), pp. 264-281; *Law and Politics in the Wto. Strategies to Cope with a Deficient Relationship*, «Max Planck Yearbook on United Nations», 5 (2001), pp. 609-674. Com'è noto, tutto s'inscrive nel grande progetto successivo alla II guerra mondiale che va sotto il nome di *Bretton Woods System* (1944): sulle fasi dell'intero processo e sul suo fallimento cfr. W. Diebold Jr., *From the Ito to GattA – And Back?*, in O. Kirshner (ed.), *The Bretton Woods-Gatt System: Retrospect and Prospect After Fifty Years*, New York, 1996, pp. 152-173.

<sup>42</sup> Schiera, *Misura*. Il volume a cui faccio riferimento è: P. Zapatero, *Derecho del comercio global*, Madrid, 2003.

gionamento, non senza un'ultima citazione dal bel *Prólogo*: «Gestionar la globalidad exige un enorme esfuerzo de imaginación y creación institucional que defienda también la dignidad básica de toda persona». Basterà, per chiudere provvisoriamente l'argomento, ricordare che l'autore Pablo Zapatero concentra il suo studio specialmente sul *Sistema de Solución de Diferencias* che – meccanismo senza precedenti nella storia istituzionale del diritto internazionale – funge da 'guardiano' del diritto della Wto per 'disciplinare' le relazioni commerciali internazionali e sottometterle a regole del gioco per fare progredire la liberalizzazione multilaterale del commercio.

Per quel che ci riguarda, nel presente contesto, interessa molto la distinzione fra norme 'primarie' e 'secondarie' che ha preso sempre più piede nel dibattito internazionalistico a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso.<sup>43</sup> Queste 'norme' secondarie stanno invadendo molto dello spazio giuridico tradizionale: quello che, nei migliori casi, è stato coperto dai 'codici', norme invece primarie per eccellenza.<sup>44</sup> Il materiale costitutivo – ma oserei dire la 'fonte' principale – di questa nuova normazione è sempre più rappresentato da quelle che nel linguaggio politico-giornalistico comune si chiamano 'misure', col richiamo costante e ormai pressoché privo di significato sostanziale dell'emergenza. Siamo così tornati ai nostri punti di partenza. Non solo la crisi 'interna' del vecchio Stato, ma anche la sua crisi 'esterna' e le sue vie di superamento nell'inevitabile piano internazionale, sono scandite da misure sempre nuove e sempre più imbarazzanti, perché difficili da comprendere e collocare negli schemi interpretativi tradizionali, che hanno origine e struttura prevalentemente giuridica. C'è bisogno di nuove 'unità di misura' per stabilire una gerarchia nell'alluvione delle 'misure-provvedimento' che stanno inondando la nuova cosa pubblica. Ma c'è forse anche bisogno di una nuova 'misura' dell'uomo, il quale resta il punto di riferimento ineludibile di quella 'cosa'.

The concept of solidarity, developed by Durkheim and elaborated into a political doctrine by Duguit and Léon Bourgeois, prescribes, in competition and complementarity with Hauriou's doctrine of the institution, a framework and mode of state intervention which is to address itself to 'the forms of the social bond, rather than the structure of society itself.

È una citazione di cui non riesco a ritrovare la fonte, ma che s'inquadra benissimo negli studi che si devono fare per impostare meglio le questioni che si sono venute ponendo in questo intervento e che mostrano chiaramente come il titolo del medesimo sia inadeguato: Stato o Non-stato? Non è questo il problema.

<sup>43</sup> Il riferimento principale è a M. Sorensen, *Autonomous Legal Orders: Some Considerations Relating the Analysis of International Organizations in the World Legal Order*, «International and Comparative Law Quarterly», 32 (1983), pp. 559-576; A. Marschik, *Too Much Order? The Impact of Special Secondary Norms on the Unity and Efficacy of the International Legal System*, «European Journal of International Law», 9 (1997), pp. 212 ss.

<sup>44</sup> Caroni, *Escritos*.

# Da Repubblica a Comune: la metamorfosi di Ginevra nella riforma costituzionale del 1842

Francesca Sofia, Università di Bologna

Rimasta in vigore per soli quattro anni, la costituzione ginevrina del 1842 viene considerata tradizionalmente un semplice *trait d'union* tra il sistema politico della Restaurazione e la definitiva democratizzazione del cantone al seguito della rivoluzione del 1846: «un régime de liquidation et de transition», come è stata definita da quello che è a tutt'oggi il testo di riferimento.<sup>1</sup> Essa infatti, nonostante fosse il frutto della prima assemblea costituente del cantone, ben poco si distanziava dall'organizzazione dei poteri maturata all'ombra di quei «vingt-cinq de bonheur» e di progresso graduale durante i quali la classe politica aveva reinterpreto in chiave liberale la costituzione conservatrice del 1814.<sup>2</sup> Alla stregua di quanto è stato scritto in merito agli anni turbolenti del Settecento, per i quali è difficile tracciare una linea netta tra le rivolte di antico regime e i prodromi della grande Rivoluzione,<sup>3</sup> ugualmente l'interprete rimane perplesso se guardare alla riforma del 1842 a ritroso, come estremo risultato della 'Rigenerazione' vissuta dalla maggior parte dei cantoni svizzeri negli anni Trenta,<sup>4</sup> o invece considerarla l'avamposto, per quanto imperfetto, della stagione rivoluzionaria del 1848.

Dal punto vista elettorale, è vero, la costituzione introduceva il suffragio universale maschile, portando il numero degli elettori da otto a undici mila, ma il sistema censitario, introdotto nel 1835 e rimasto fino ad allora in vigore, era talmente basso – 7 fiorini, più o meno equivalente a una giornata di lavoro – da far pensare che questa soglia fosse stata fissata al fine di promuovere una 'cittadinanza consapevole',<sup>5</sup> piuttosto che con la volontà di discriminare i meno abbienti. L'art. 36 poi conferiva all'assemblea l'iniziativa legislativa, al contrario di quanto aveva sancito la costituzione del 1814 per il preceden-

---

<sup>1</sup> Cfr. W.E. Rappard, *L'avènement de la démocratie moderne a Genève (1814-1847)*, Genève, 1942, p. 333.

<sup>2</sup> Sul liberalismo ginevrino nell'età Restaurazione rimando ai contributi raccolti in *Le libéralisme genevois, du Code civil aux Constitutions (1804-1842)*, pub. par A. Dufour, R. Roth et F. Walter, Bâle-Genève, 1994. L'espressione virgolettata nel testo verrà più volte utilizzata durante i dibattiti costituenti dal capofila del riformismo, il sindaco Jean-Jacques Rigaud, e sarà immediatamente oggetto di sarcasmi nelle file dei radicali: si veda ad esempio il canto diffuso tra i rivoltanti già nel dicembre 1841, *Vingt-cinq ans de bonheur, ou de quoi se plaint-on?*, di cui dava notizia il «Journal de Genève», 4 dicembre 1841.

<sup>3</sup> Sui *troubles* vissuti dalla minuscola repubblica del Lemano durante tutto il XVIII secolo la bibliografia è sterminata, non fosse altro per il fatto che essi videro la partecipazione attiva di Rousseau. Mi limito a segnalare, tra le opere più recenti: P. Barbey, *Etat et gouvernement. Les sources et les thèmes du discours politique du patriciat genevois entre 1700 et 1770*, Thèse en droit, Université de Genève, 1990; G. Silvestrini, *Alle radici del pensiero di Rousseau: istituzioni e dibattito politico a Ginevra nella prima metà del Settecento*, Milano, 1993; e M. Lahmer, *Rousseau et l'Angleterre dans le contexte politique genevois*, in *Genève, lieu d'Angleterre*, ed. par V. Cossy, B. Kaposy, R. Whatmore, Genève, 2009, pp. 63-111.

<sup>4</sup> Sull'età della Rigenerazione si veda A. Kolz, *Le origini della costituzione svizzera: dibattiti politici e scontri ideologici fino al 1848*, trad. it., Locarno, 1999.

<sup>5</sup> Era questa, ad esempio, l'opinione di Sismondi: cfr. J.C.L. Simonde de Sismondi, *A l'Association du 3 mars*, Genève, 1841, p. 6.

te Consiglio rappresentativo; ma è anche vero che, auspice il famoso regolamento parlamentare adottato nello stesso anno per iniziativa di Etienne Dumont, la mancanza di questa prerogativa era fortemente controbilanciata dalla possibilità concessa al Consiglio di rinviare l'esame dei progetti di legge governativi ad una commissione, da lui nominata e ai cui lavori dovevano partecipare almeno due membri del Consiglio di Stato: se il Consiglio non godeva dell'iniziativa parlamentare, aveva notevoli possibilità di emendare a proprio vantaggio i testi legislativi.<sup>6</sup>

Novità più dirompenti sembravano presentare altri articoli del testo costituzionale: l'affermazione iniziale che la «souveraineté réside dans le peuple» (che tuttavia doveva essere esercitata «dans les formes établies par la Constitution»);<sup>7</sup> la riduzione del mandato parlamentare da sei a quattro anni (ma la costituenda assemblea legislativa, definita Consiglio generale, come nella costituzione repubblicana di antico regime, non aveva il diritto di autoconvocarsi fuori dalle sessioni ordinarie e l'esercizio della funzione di deputato restava gratuita); al Consiglio di Stato veniva concesso un mero veto sospensivo e anch'esso, in sintonia con il Consiglio generale, durava in carica ormai quattro anni, e non sei come nel precedente regime.<sup>8</sup>

Se si aggiunge il fatto che la costituzione aveva inoltre mantenuto la veneranda istituzione dei sindaci alla testa del potere esecutivo, contro la volontà dei radicali che la consideravano l'epitome del potere discrezionale del potere esecutivo di antico regime, saremmo portati a concludere che la costituente del 1842 aveva compiuto un mero *re-styling* delle istituzioni politiche ginevrine. Nonostante le critiche virulente mosse dall'anziano Sismondi nei confronti dell'Assemblea, il suo operato alla fine non risultava tanto distante da quelli che erano stati i suoi desideri iniziali: emendare, e non rifondare la costituzione esistente, operare nella continuità.<sup>9</sup> Ma allora bisogna attribuire all'offuscamento senile la condanna senza appello pronunciata dallo storico a lavori conclusi, tanto più veemente e significativa perché pronunciata di fronte ad un pubblico attonito quando, ormai alla fine dei suoi giorni, riusciva a stento a parlare?<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Sul regolamento parlamentare ginevrino, pubblicato poi dallo stesso Dumont in appendice alla sua traduzione francese dell'*Essay on Political Tactics* di Jeremy Bentham, cfr. C. Blamires, *Influence de Bentham et influence anglaise dans la pensée de Etienne Dumont*, in *Le libéralisme genevois*, pp. 25-37, e J.P. Selth, *From Heart and Capacious Mind: the Life and Friends of Etienne Dumont*, Lanham, 1997, pp. 187-188.

<sup>7</sup> Anticipando la medesima espressione della nostra costituzione repubblicana, che tuttavia non mi risulta sia rifatta in maniera esplicita a questo testo. Sull'introduzione dell'inciso, voluto dall'ala moderata della costituente, cfr. *Mémorial des séances de l'Assemblée constituante genevoise*, 3 voll., Genève, 1842, III, pp. 1890 ss.

<sup>8</sup> Cfr. *Constitution de la République et Canton de Genève acceptée par les citoyens le 7 juin 1842*, Genève, 1842, in particolare gli artt. 1, 26, 31, 33, 40, 46, 52, 54.

<sup>9</sup> Si veda il suo intervento nella seduta del 23 dicembre 1841 in *Mémorial des séances*, p. 98: «Notre premier travail doit être de nommer une commission qui, dans un petit nombre d'articles, résumera tout ce qui a existé [...]. La commission n'aurait pas à faire une œuvre créatrice, le génie créateur où se trouve-t-il maintenant! Elle ferait une simple compilation, elle poserait les points essentiels, les bases et chacune de ces bases, chacun de ces articles donnerait lieu aux amendements et à l'ensemble de la discussion».

<sup>10</sup> «Je repousse le projet de toutes les forces de mon âme – affermava in questa sede Sismondi – Il est impossible à un vieillard de ne pas déplorer un ordre de choses qui rendra méconnaissable cette vieille Genève si chère à son cœur; tout est détruit, tout est renversé [...]. Le passé ne sera plus rien pour les Genevois, et d'avenir, ils n'en auront plus» (J.C.L. Simonde de Sismondi, *Discours à l'Assemblée Constituante le 30 mars 1842*, Genève, 1842, p. 1).

L'amarezza dell'anziano liberale in realtà non era del tutto ingiustificata. Per comprenderla non è sufficiente soffermarsi sulle decisioni assunte circa l'articolazione degli organi di governo; conviene invece prendere in mano un articolo della costituzione, che per molti versi, nell'ambiente elvetico, si potrebbe dare per scontato. Recitava il secondo comma dell'articolo 80: «La ville de Genève forme une commune». Sta qui infatti il vero significato della rivoluzione del 1842, con effetti multipli dal punto di vista politico e istituzionale.

Ed in effetti tutto era nato dal rifiuto opposto dal Consiglio rappresentativo a istituire un consiglio municipale a Ginevra, come richiesto dal gruppo radicale capeggiato da James Fazy.<sup>11</sup> È immediatamente al seguito di questa storica decisione, avvenuta il 10 febbraio 1841, che venne presentata al Consiglio di Stato la prima petizione popolare, ricca di 950 firme di abitanti del quartiere industriale di Saint-Gervais; saranno poi la maggioranza degli stessi firmatari a costituirsi in associazione, l'*Association du 3 mars*, così denominata in base al giorno della sua formazione; sarà sempre la stessa associazione che nei mesi seguenti renderà elettrico il clima politico ginevrino, facendosi forte di questo primo rifiuto e alzando di continuo la posta in gioco tramite una serie di pubblicazioni intitolate in maniera altamente significativa *Intérêts genevois*.<sup>12</sup>

Ginevra fino al 1842 non aveva un consiglio municipale. Lo aveva avuto durante la dominazione napoleonica, frutto della deprecata omologazione alle istituzioni francesi, ma con la Restaurazione si era ritornati a far coincidere governo politico e governo cittadino, secondo la prassi in uso nell'antico regime. Il problema era che a partire dal 1816, in base al trattato di Torino, il neo-costituito cantone di Ginevra aveva visto notevolmente ampliato il proprio territorio, tramite l'annessione di alcuni comuni savoiar-di e francesi. E quei comuni non erano più soggetti alla patria di Calvino in base ad un vincolo di tipo feudale, come era avvenuto per le terre poste fuori dalle mura cittadine prima della Rivoluzione, ma formalmente riconosciuti entità amministrative autonome, sebbene prive di organi elettivi.<sup>13</sup> Quello che ai nostri occhi potrebbe sembrare una sostanziale asimmetria nei rapporti città/campagna, non lo era all'interno di una risalente tradizione repubblicana, secondo la quale i comuni rurali erano sì integrati nell'ordinamento collettivo, ma non equiparati alla città. Non era quanto trapelava da ogni pagina della celebre *Storia delle repubbliche italiane*, 'repubbliche' che si definivano appunto tali per affidare l'iniziativa economica e politica alle città?<sup>14</sup> Anche quando nel 1835 si de-

<sup>11</sup> È il caso dunque di prendere sul serio quanto riferisce H. Fazy, *James Fazy, sa vie et son oeuvre*, Genève, 1887, p. 188: «L'agitation politique, qui se manifesta au commencement de l'année 1841 et qui aboutit au mouvement du 22 novembre, eut pour cause une question d'autonomie municipale».

<sup>12</sup> Si tratta di 33 opuscoli per un totale di 384 p. col titolo *Intérêts genevois, publications faites par une réunion de citoyens*, Genève, [s.e.], 1841. Per una dettagliata cronistoria degli avvenimenti politici che si succedettero a Ginevra nel 1841 cfr. Rappard, *L'avènement de la démocratie*, pp. 253-287.

<sup>13</sup> Sulla formazione del cantone di Ginevra tra il 1814 e il 1816 l'opera fondamentale è quella di P. Guichonnet e P. Waeber, *Genève et les communes réunies. La création du canton de Genève (1814-1816)*, Genève, 1991.

<sup>14</sup> A evidenziare la supremazia politica ed economica delle città nel modello repubblicano, valga per tutti questo passo tratto dalle pagine di Sismondi: «Le campagne libere, quelle che si designava con il nome di *contado* di ogni città, erano coltivate da una razza di contadini attivi, laboriosi [ai quali] i proprietari abitanti delle città anticipavano loro i capitali, dividevano con loro i raccolti e pagavano essi solo le imposte fondiari» (J.C.L. Simonde de Sismondi, *Storia delle Repubbliche italiane*, presentazione di P. Schiera,

cise di rendere autonomi i comuni rurali, introducendo l'elettività delle cariche, tale assetto, agli occhi di molti, poteva ancora dimostrare una propria coerenza performativa. Il fatto che a quella data si fosse cercato di ovviare alla mancata introduzione di una municipalità a Ginevra con l'abbassamento del censo elettorale a livello cantonale rileva quanto forte fosse ancora la convinzione di un'integrazione volontaria del territorio alle classi dirigenti cittadine. Va infatti ricordato che nel cantone ginevrino il *cleavage* città/campagna rifletteva nella maggioranza dei casi un'ulteriore spaccatura a livello religioso: alla città, patria di Calvino, si contrapponevano comuni rurali con una popolazione in maggioranza cattolica. Se nel resto della Svizzera, all'indomani delle riforme introdotte all'inizio degli anni Trenta, le frontiere politiche tendevano a coincidere con quelle religiose, prefigurando la violenta frattura del *Sonderbund* cattolico del 1847, Ginevra continuava a ritenere intatta la propria leadership nei confronti dei cattolici, forte di quel latitudinarismo che l'aveva resa celebre nel secolo precedente e che ora veniva rivisitato in chiave di unitarinessimo.<sup>15</sup> L'istituzione della municipalità urbana avrebbe quindi non solo comportato da un punto di vista istituzionale un pericoloso vulnus alla tradizione repubblicana, ma nel contempo sarebbe valsa a riaffermare potenzialmente un'agguerrita identità riformata, omologandola del tutto alla Confederazione.

Ecco quanto affermava l'*Association du 3 mars* nella petizione inviata al Consiglio di Stato, pochi giorni prima della riforma costituzionale:

Nous tous, le yeux tournés vers les Etats suisses, nos chers Confédérés, auxquels nous sentons le besoin de nous unir chaque jour d'une manière plus intime par la conformité de nos institutions avec les leurs, nous reconnaissons avec bonheur, au milieu de quelques agitations inévitables dans les Etats libres, nous reconnaissons, disons-nous, dans ces Etats suisses auxquels nous souhaitons de rassembler, tous les indices d'un progrès réel et d'une émancipation intellectuelle, indice dans lesquels est manifeste à nos yeux l'influence d'institutions populaires, fondées sur le principe d'une vigoureuse démocratie.<sup>16</sup>

L'omologazione alla Svizzera in chiave democratica comportava inoltre una profonda rivisitazione dell'identità ginevrina, ora integralmente definita in chiave ugualitaria. All'uguaglianza esterna nei confronti delle istituzioni confederali faceva da pendant l'omogeneità interna, derivata dal restringimento dello spazio conseguente alla trasformazione di Ginevra da Repubblica a Comune. Degna di nota è la rivisitazione del lessico storico da parte del leader radicale James Fazy, all'indomani del voto contrario all'istituzione della municipalità ginevrina. Se per Sismondi l'identità della città-Stato era tale per esercitare una paternalistica supremazia su tutto ciò che si estendeva fuori

---

Torino, 1996, p. 111: si tratta della trad. it. del compendio dell'opera maggiore stampato a Londra e a Parigi nel 1832).

<sup>15</sup>Cfr. in merito I. Herrmann, *Genève entre république et canton. Les vicissitudes d'une intégration nationale (1814-1846)*, Laval, 2003, p. 260; sul latitudinarismo riformato ginevrino resta ancora oggi fondamentale il saggio di E. Passerin d'Entrevès, *La religione liberale del Sismondi e l'ambiente culturale ginevrino nei primi anni della Restaurazione (1814-1825)*, «Rassegna storica del Risorgimento», XLIII, 1956, pp. 515-524.

<sup>16</sup>La petizione del 9 novembre è riprodotta in F. Ruchon, *La révolution du 22 novembre 1841 et l'autonomie municipale de la ville de Genève*, Genève, 1942, p. 28.

dalle sue mura, per Fazy l'identità più autentica di Ginevra, tale da pacificamente congiungere «la vieille patrie et le progrès du siècle» era quella municipale, l'organizzazione ancestrale risalente alla dominazione romana. Non erano state dunque le repubbliche i focolai della rinascita della libertà in Europa, come recitava la lezione sismondiana, ma i municipi: «c'est par la *commune* du moyen-âge, affermava Fazy, qu'on a reconquis tout le terrain usurpé par les barbares; c'est par la liberté communale qu'on a rétabli la liberté politique».<sup>17</sup>

Secondo le prospettive radicali, l'omologazione alla Confederazione non si sarebbe limitata ad esercitare i suoi benevoli effetti sull'organizzazione politica. La creazione della municipalità elettiva, organo esponenziale della popolazione cittadina, avrebbe anche consentito l'emersione di una nuova classe dirigente, desiderosa di colmare il gap economico con le punte più avanzate del tessuto produttivo elvetico. Di fronte ad una Svizzera protestante avviata in maniera irreversibile nella strada dell'industrializzazione, la leadership radicale aveva facile gioco a farsi carico del disagio vissuto in quegli anni dal tradizionale settore produttivo ginevrino, l'orologeria, sottoposto ad una incipiente concorrenza internazionale. Da questo punto di vista, l'istituzione di una rappresentanza municipale sarebbe riuscita a meglio rappresentare gli interessi della manodopera cittadina, diversificando gli investimenti e rimodernando l'assetto economico-sociale della città. Non era infatti vero, come molti radicali affermavano,<sup>18</sup> che la tradizionale leadership politica cantonale si disinteressasse del tutto dell'industria locale, preferendo investire i propri capitali nei mercati finanziari internazionali; ma era tuttavia una realtà che essa fosse il massimo garante del tradizionale assetto produttivo. Lo ricordava, durante l'accesa discussione in merito all'istituzione della municipalità, Simon Gounouilhou, uno tra i maggiori esponenti della *Fabrique* che sedevano nel Consiglio rappresentativo:

Le marchand d'or – affermava in un lungo discorso pronunciato il 10 febbraio –fait venir de l'étranger de l'or qui se paie comptant. Comme il a besoin de rentrer dans des capitaux, pour ne pas gêner le fabriquant, il se fait consentir des billets à ordre qu'il remet à un agent de change, qui les négocie aux capitalistes. C'est un fait qu'on ne peut nier, que presque tous on en portefeuille des billets de fabrique. Il est donc évident que si nos capitalistes ne se montrent pas à découvert par des dépôts, ou en s'intéressent en qualité de commanditaires, ils sont très-utiles à notre industrie, qui leur emprunte à un intérêt très bas.<sup>19</sup>

Sismondi allora non aveva tutti i torti quando, in una delle sue ultime missive, deprecava il fatto che la riforma costituzionale portata a termine a Ginevra, con perdita della libertà e dell'indipendenza, sarebbe valsa a ridurre «les prolétaires genevois, aujourd'hui peut-

<sup>17</sup> J. Fazy, *Une organisation municipale pour la commune de Genève*, Genève, 1841, pp. 5 e 19 (il corsivo è di chi scrive).

<sup>18</sup> Si veda ad esempio l'intervento di Jean-Frédéric Hoffmann, pronunciato l'8 febbraio 1841 durante la discussione del progetto di legge sull'introduzione della municipalità ginevrina in *Mémorial des séances du Conseil Représentatif, 1840-1841*, I, Genève, 1841, pp. 1087-1088.

<sup>19</sup> Cf. *Mémorial des séances du Conseil Représentatif, 1840-1841*, p. 1216.

être les plus heureux de la terre, à l'état de pénurie des prolétaires anglais».<sup>20</sup> Nelle aspirazioni dei radicali, l'elvetizzazione conseguente alla nascita del comune urbano avrebbe infatti dovuto coincidere con un ben differente grado di industrializzazione.

Tanto più che il rinnovamento della classe dirigente non avrebbe limitato il suo raggio d'azione a livello locale. Se la costituzione del 1842 può essere considerata rivoluzionaria, è perché la nascita del comune urbano comportava *ipso facto* un nuovo ritaglio delle circoscrizioni elettorali: era il radicale Delapalud a ricordarlo quando, perorando la causa della municipalità urbana, affermava che l'opposizione della leadership tradizionale era in realtà motivata dal timore di dover mutare il sistema elettorale.<sup>21</sup> In effetti, fino ad allora le elezioni al Consiglio rappresentativo si erano svolte all'interno di un unico collegio. Se fino al 1831 era quasi impossibile parlare di libere elezioni – a causa di un complicato meccanismo che prevedeva, tramite tre sorteggi successivi, la nomina dei rappresentanti affidata ad una «sezione elettorale» composta da 300 notabili – l'introduzione dell'elezione diretta in quell'anno aveva mantenuto unito il corpo elettorale. Agli occhi del celebre giurista Pierre-François Bellot, principale artefice della riforma, era l'esiguità territoriale del cantone ginevrino che consentiva una tale soluzione, dando vita ad una rappresentanza che nulla aveva da invidiare agli Stati di più ampie dimensioni. Qui, infatti, il frazionamento del corpo elettorale faceva sì che gli elettori fossero soggetti a intrighi di parte, a rivalità personali, mentre l'assemblea ginevrina, eletta dall'intera popolazione, «sera sous l'influence générale d'autres motifs. Un caractère honorable, les talents, les services rendus à la patrie, tels seront les titres auxquels ses suffrages seront acquis».<sup>22</sup> Se si aggiunge il fatto che il corpo elettorale doveva eleggere ogni anno 30 deputati (e i deputati uscenti non erano rieleggibili), si può comprendere come l'integrità dell'ordinamento repubblicano, cara al sentire ginevrino, si fondasse in prima istanza su questa sorta di cooptazione della sua classe dirigente: per tutta l'età liberale in effetti la quasi totalità dei rappresentanti proveniva dalle file della borghesia urbana.<sup>23</sup>

L'introduzione dei distretti elettorali, frazionando il territorio, dava vita ad un'altra forma di rappresentanza: la presunta 'volontà generale' ginevrina in questo caso era posta a valle, e non a monte, fidando sul principio della ridottissima distanza tra la classe politica e la società civile. Come affermava il deputato Hoffmann all'interno del Consiglio rappresentativo, con una tale riforma gli elettori sarebbero stati «représentés par un mandatarie unique sur lequel ils auraient eux-mêmes jeté les yeux, et qui relèverait

<sup>20</sup> Lettera a Michele Ferrucci da Chêne, 7 giugno 1842, pubblicata in M. Minghetti, *Miei ricordi*, I: *Dalla puerizia alle prime prove nella vita pubblica (1818-1848)*, Torino, 1889, p. 98 (tramite Ferrucci Sisonidi ringraziava Minghetti dell'invio del suo primo scritto, *Intorno alla tendenza agli interessi materiali che è nel secolo presente*).

<sup>21</sup> «La vraie, la seule cause qui ait fait repousser un Conseil électif, est la crainte d'ébranler par là notre système électoral» (S. Delapalud, *Discours sur la loi municipale de la ville de Genève, prononcé au Conseil Représentatif dans la séance du 3 février 1841*, Genève, 1841, p. 40).

<sup>22</sup> Così nel suo rapporto presentato al Consiglio rappresentativo il 19 gennaio 1831, ampiamente citato in W. Rappard, *L'avènement de la démocratie*, pp. 129-139; cfr. p. 135.

<sup>23</sup> A parere del deputato Auguste De la Rive, si trattava dei nove decimi dei rappresentanti (cfr. il suo intervento all'Assemblea costituente il 3 gennaio 1842 in *Mémorial des séances de l'Assemblée constituante*, I, p. 181); si veda inoltre la lista dei legislatori ginevrini eletti tra il 1814 e il 1846 pubblicata in appendice a I. Herrmann, *Genève entre république et canton*, pp. 453 ss.

d'eux directement, que par dix qui ne relèvent de personne».<sup>24</sup> Certo, il rischio, come paventava il deputato Marc-Antoine Fazy-Pasteur, pur favorevole ad una riforma elettorale, era quello di affidare le sorti del cantone ad una rappresentanza in maggioranza cattolica, scatenando una probabile guerra civile.<sup>25</sup> Tuttavia, va anche notato che le nuove circoscrizioni elettorali introdotte nel 1842 non si basavano sui confini comunali, come sarebbe stato lecito attendersi, ma su distretti più ampi (per quanto riguardava i comuni rurali) e più ridotti (per quanto concerneva il comune urbano). E ciò comportava un duplice vantaggio per l'ala radicale da cui era originata la riforma. Da una parte, consentiva all'interno della città un'elezione per quartieri, dando voce autonoma all'elettorato operaio, di cui i radicali si dicevano i portavoce; e dall'altra la distrettuazione era così concepita che difficilmente avrebbe dato adito ad una rappresentanza cattolica. Come affermava Sismondi, commentando a caldo la riforma:

En apparence on rend le droit d'électeurs à quelques hommes qui en faisaient si peu de cas que de ne pas donner sept fl[orins] pour l'obtenir, en réalité on l'ôte à tous ceux qui, par la circonscription électorale, se trouvent en minorité au milieu de leurs adversaires. A quoi servirait aux catholiques de Genève de se rendre aux collèges électoraux, dans les trois arrondissements de Bernex, de Carouge, de Chêne-Thônex?<sup>26</sup>

«Incompiuta»,<sup>27</sup> rispetto alla definitiva democratizzazione del cantone avvenuta nel 1846, la costituzione del 1842 segna pertanto un punto di non ritorno rispetto ad un assetto dei pubblici poteri che fino a quella data poteva vantare più di un addentellato con l'identità della Ginevra di antico regime. Mi è sembrato opportuno ricordarlo in questa sede, considerato che la trasformazione degli equilibri secolari della Repubblica di Calvino trae origine da una (minore?) richiesta di autogoverno locale.

---

<sup>24</sup> Nell'intervento del 8 febbraio 1841 al Consiglio rappresentativo già citato: cfr. p. 1088.

<sup>25</sup> Cfr. Fazy-Pasteur, *Sur le nouveau système électoral et l'ultramontanisme*, Genève, 14 février 1842; Fazy-Pasteur proponeva pertanto di mantenere il collegio unico per l'elezione di 60 deputati.

<sup>26</sup> J.C.L. Sismondi, *A l'Association du 3 Mars*, p. 14.

<sup>27</sup> Per riprendere un'espressione utilizzata da D. Hiler, B. Lescaze, *Révolution inachevée, révolution oubliée. 1842. Les promesses de la Genève moderne*, Genève, 1992.



## Lo Stato (occidentale) tra crisi e trasformazione: riflessioni a margine

Leonida Tedoldi, Università di Verona

Negli ultimi trent'anni il dibattito storiografico sul ruolo dello Stato è stato spesso innescato da alcuni avvenimenti politici, economici e sociali che hanno condotto a una riflessione indirizzata quasi esclusivamente verso la constatazione di una crisi irreversibile della statualità nella globalizzazione. A metà del decennio passato, Pier Paolo Portinaro ricordava che il discorso sullo Stato era in larga misura un discorso sulla crisi dello Stato.

A distanza di qualche anno i caratteri di questo supposto processo di «destatalizzazione» appaiono segnati da un profondo ripensamento che riguarda ormai anche l'essenza dell'Occidente – come mostra bene Gian Enrico Rusconi nel suo lavoro più recente<sup>1</sup> – o meglio del suo nucleo duro cioè quella costruzione istituzionale e concettuale che è lo Stato da una parte e l'organizzazione capitalistica dell'economia dall'altra.

Però, come diversi studiosi hanno sostenuto, sebbene questo processo possa mettere in discussione i fondamenti anche del costituzionalismo, non necessariamente è destinato a portare alla fine dello Stato, anzi.

A rafforzare questo indirizzo, Joseph Stiglitz e Danilo Zolo hanno in più occasioni sottolineato, e con una certa efficacia, che nell'era globale le decisioni politiche sono ancora assunte dagli Stati, perché esistono degli spazi per sottrarsi alle “forze oscure” della globalizzazione:<sup>2</sup> da un certo punto di vista non è in discussione la capacità di controllo del territorio dello Stato, casomai la garanzia della protezione dei propri cittadini e eventualmente la sua legittimità.

L'idea stessa della crisi, del superamento dell'esperienza statuale e «del suo narrarsi oltre la fine» – che ha tenuto banco per gran parte del Novecento – è ormai logora e rimane solo ad appannaggio di tentativi, forse, di recuperare con categorie ormai superate il ritardo delle analisi storiche e politologiche sullo sviluppo e sul distendersi complesso della cosiddetta era globale, che in sostanza può essere pensata come una graduale e continua espansione e integrazione di relazioni.

L'ennesimo impulso per una ripresa della riflessione intorno a questi temi (anche al potere politico) è avvenuto su più livelli, rispetto al passato, ma certo trascinata di recente dalla crisi economica di questi ultimi anni che ha invocato un rinnovato ruolo dello Stato e dell'intervento statale in ambito economico.

Forse è anche venuto meno quello che potrebbe essere chiamato «fondamentalismo antistatale» e forse una certa ripresa del confronto sullo Stato e sulla statualità potrebbe,

---

<sup>1</sup> G.E. Rusconi, *Cosa resta dell'Occidente*, Roma-Bari, 2012.

<sup>2</sup> A. Cavaliere, *Crisi economica e ritorno dello Stato: un processo bibliografico*, in L. Bazzicalupo e A. Tucci (a cura di), *Il grande crollo. È possibile un governo della crisi economica?*, Milano-Udine, 2010, pp. 211-212.

in qualche modo, essere retrodatata a fasi precedenti l'esplosione della crisi della finanza globale, come ricorda qualche studioso, quando si parlò di Stato «sicurezza», «salvatore» e «assicuratore».<sup>3</sup>

Così, negli ultimi dieci anni, due fenomeni, seppure molto diversi, hanno favorito la ripresa del dibattito storico-politico sul concetto di Stato o, meglio, sul ruolo dello Stato: l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 e la crisi economica esplosa tra il 2008-2009 e, forse, tra i due fenomeni si può inserire anche il processo di elaborazione del trattato costituzionale europeo.

Da queste fasi di discussione, se da una parte emergeva con forza per gli studiosi la crisi irreversibile – che appariva sempre più un approccio troppo 'deterministico' – dello Stato-nazione costituzionale occidentale, da un'altra veniva messo in luce, quasi unanimemente, il ruolo nodale della statalità nella mediazione rispetto a un numero crescente di *scales of actions* sovranazionali e nazionali.<sup>4</sup>

Del resto già Pier Paolo Portinaro, in maniera efficace, aveva chiarito che se la globalizzazione non riguardava solo i capitali, le merci, la forza-lavoro e il processo di rinnovata «giuridificazione» del diritto commerciale e dei diritti fondamentali, ma anche la presenza, su larga scala, di organizzazioni della violenza globale, questa situazione non poteva che enfatizzare una nuova domanda e una nuova offerta di sicurezza che avrebbe continuato a trovare nello Stato nazionale e nel suo apparato militare e di polizia «un insostituibile soggetto operativo»; cioè, più semplicemente, Portinaro accentuava la forza dello Stato moderno, in termini anche di identità nazionale e di coesione sociale.<sup>5</sup> Prova appunto ne è la sfida globale al terrorismo messa in campo dalla democrazia americana. Anche Zigmunt Bauman ha sostenuto provocatoriamente, più di un decennio fa, che gli Stati si erano ormai ridotti a «commissariati locali di polizia».<sup>6</sup>

Certo, però, anche dal punto di vista della ricerca storica, l'idea stessa di potere sovrano – che aveva dimostrato di essere il mezzo migliore per organizzare il dominio<sup>7</sup> –, è ormai sfibrata, e quindi la crescente impotenza politica dello Stato nei confronti dei gruppi di interesse, delle *corporations* si rende manifesta nella crisi finanziaria, del *welfare* e nella fragilità dell'interventismo amministrativo. Cioè, lo Stato – «movimento storico ordinativo» per usare un'espressione di scuola tedesca, anzi, «condizione fondamentale di un ordinamento politico liberale»<sup>8</sup> – mostrerebbe di non essere più in grado di governare i «processi di differenziazione» della società occidentale; dopo essersi conquistato la funzione di regolatore, disciplinatore e semplificatore della complessità, lo Stato subisce un colpo non solo dal mercato, ma anche dalla globalizzazione, proprio sul terreno dell'efficacia.

<sup>3</sup> A. Cantaro, *Il «ritorno» dello Stato nella «deglobalizzazione»*, «Democrazia e diritto», 2 (2008), pp. 12 ss.

<sup>4</sup> R. Axtmann, *The State of the State: The Model of the Modern State and its Contemporary Transformation*, «International Political Science Review», vol. XXV, 2004, p. 271.

<sup>5</sup> P.P. Portinaro, *Stato. Una riabilitazione*, in *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, a cura di O. Guaraldo, L. Tedoldi, Verona, 2005, pp. 48-49.

<sup>6</sup> Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari, 1999, p. 72.

<sup>7</sup> Utilizzo un'espressione della storiografia anglosassone in H. Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of System Change*, Princeton N.J., 1994.

<sup>8</sup> A. Anter, *Statualità come idea e strumento ordinativo*, «Teoria politica», XXV, 2 (2009), p. 9.

Da qui, credo, si possa ripartire per ripensare il dibattito degli ultimi decenni sullo Stato nelle sue linee profonde e confrontarlo con le riflessioni «politologiche» degli ultimi anni.

In realtà, forse, possiamo ancora oggi adottare il termine crisi nell'accezione in cui la adottò Santi Romano negli anni Venti del Novecento, cioè in quella di necessità di cambiare gli schemi con cui la concezione di Stato era stata descritta, a patto però poi di spingersi oltre.

Di crisi dello Stato – intesa come fine e catastrofe – si parla da tempo immemorabile negli studi storico-politici, però bisogna aggiungere che per una ventina d'anni dopo la seconda guerra mondiale – anche per la conclusione della tragica stagione dei regimi totalitari – lo Stato non fu più al centro dell'attenzione dei ricercatori europei. Si ritornò a rifletterne, come avviene spesso, sotto pressione dei cambiamenti o dei problemi contingenti della società. E così solo alla fine degli anni Sessanta l'incedere dei movimenti dei diritti civili, l'espansione del *welfare state* e le trasformazioni nel governo dell'economia obbligarono a un ripensamento e a un ritorno alla riflessione scientifica sul tema; la crisi indicava cioè la difficoltà ad affrontare lo sviluppo delle forme della democrazia, per dirla con Roberto Ruffilli.

Verso la seconda metà degli anni Sessanta fino a tutti gli anni Ottanta,<sup>9</sup> si è discusso di Stato partendo proprio dalla sua presunta crisi, dal suo declino, nonostante la politologia a differenza, forse, della sociologia e degli studiosi di relazioni internazionali, fino agli anni Ottanta avesse virato, come è noto, verso approcci marcatamente comportamentisti e in qualche modo 'anti istituzionalisti'.<sup>10</sup> Quindi, da una parte si faceva largo l'irrobustimento del concetto di declino dello Stato nella politica internazionale con la messa in discussione della scuola 'realista', da un'altra si consolidava in campo sociologico forse l'unica teoria controcorrente, quella dell'americano John Paul Nettle, che sosteneva l'esistenza di diversi livelli di statalità<sup>11</sup> e rafforzava il ruolo dello Stato che rimaneva, secondo il sociologo statunitense, *invariant* anche di fronte alla complessità del sistema internazionale.<sup>12</sup>

Inoltre, l'affermazione di nuovi attori, come le organizzazioni internazionali specializzate, le associazioni sindacali e partitiche sovranazionali, così come le imprese multinazionali e le coalizioni transgovernative, rendevano manifesto che gli Stati non erano più gli unici soggetti in campo internazionale.

Entrando in discussione la separazione tra politica interna e politica internazionale, venivano a essere ripensati anche i tradizionali indirizzi degli Stati come il potere e la sicurezza, scardinati dalle relazioni economiche, e non solo, sempre più intensificate.

La svolta arriva negli anni Settanta-Ottanta – la stagione dei grandi dibattiti sul rapporto tra comportamentismo e neoistituzionalismo e sul superamento della teoria

---

<sup>9</sup> J. March, M. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, 1989; J.A. Hall, G.J. Ikenberry (eds.), *The State*, Minneapolis, 1987.

<sup>10</sup> Cfr. su questo, da ultimo, in lingua italiana le riflessioni di G. Sartori, *Logica metodo e linguaggio nelle scienze sociali*, Bologna, 2011.

<sup>11</sup> Su questo cfr. anche S. Cassese, *L'Italia una società senza Stato?*, Bologna, 2012, pp. 105-106.

<sup>12</sup> Su questo cfr. il noto saggio di J.P. Nettle, *The State as a Conceptual Variable*, «World Politics», 20 (1968), pp. 559-592, e anche P. Evans, *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization*, «World Politics», L, 1 (1997), p. 63.

della scelta razionale, rispetto ai problemi della natura del legame sociale –, quando il paradigma statale diventava «la variabile esplicativa centrale» (*central explanatory variable*) per comprendere anche la formazione degli interessi sociali e politici.<sup>13</sup> Come scriveva Carlo Galli nel 1983, l'individuazione di questa «variabile» segnava la sopravvenuta consapevolezza dell'autonomia Stato.<sup>14</sup> A questi si aggiunge, un anno prima della caduta del muro di Berlino, nel 1988, nel pieno della rivoluzione conservatrice neoliberista e dell'attacco al *welfare*, in seguito alla cosiddetta «crisi fiscale dello Stato», l'avanzamento della riflessione sociologica anglosassone, che, incalzata dalla storia più recente, superò la predilezione per lo studio delle strutture informali (*gender, class, particular interests*), mettendo così in discussione, contestualmente, la forza culturale del modello «comportamentista», che aveva privilegiato la microfisica dei poteri informali contro la fisica del potere.<sup>15</sup> In sostanza ripartiva lo studio del ruolo dello Stato, a cominciare dai due cardini della sociologia come ricorderà più avanti Charles Tilly: le risorse e il potere, (enfaticizzando la centralità della difesa dell'ordine sociale).

In Italia, proprio la pressione del contesto politico-culturale degli anni Settanta, tutta volta verso il «sociale» e verso lo scardinamento dei paradigmi e delle categorie (la teoria del ciclo economico fu certamente molto frequentata in quegli anni anche dagli storici),<sup>16</sup> spinse, in un certo senso, alle riflessioni sul ruolo dello Stato che presero le mosse dal dibattito sulle importanti pagine del volume curato da Roberto Ruffilli<sup>17</sup> nel 1979.

Ruffilli comprese che la crisi dello Stato doveva essere un pretesto per ripensare il confronto interdisciplinare con la politologia e la sociologia. In questo senso rimangono centrali per comprendere anche gli indirizzi sullo studio dello Stato contemporaneo e i problemi della ricerca degli anni successivi la sua insistenza sulla complessità del funzionamento delle istituzioni e sull'equilibrio tra mediazione e decisione e le sue indicazioni sulla fuoriuscita dal 'modello della legittimazione', privilegiando, invece, i temi del consenso, del rapporto tra etica e politica e quello della giustizia.

In qualche modo Ruffilli proponeva di portare fino in fondo il discorso sulla storicità dello Stato, ma leggendolo come una «specificazione di un modo di atteggiarsi della politica», come scriverà una decina di anni dopo, quando non solo in Europa il tema dello Stato e del suo ruolo riemerse prepotentemente.

Infatti nella ricerca storico-istituzionale tedesca, ad esempio, si avviava in quegli anni una rottura netta con un'interpretazione 'occasionale' dello Stato e delle sue funzioni, alla quale si contrapponeva l'introduzione di una svolta metodologica determinata dall'adozione di modelli elaborati dalla teoria dei sistemi, incrociati con quelli della

<sup>13</sup> Cfr. K. Barkey, S. Parikh, *Comparative Perspectives on the State*, «Annual Review Sociology», 17 (1991), p. 525.

<sup>14</sup> Cfr. C. Galli, *Lo Stato come problema storico-politico. Osservazioni su alcuni recenti contributi*, «Il Mulino», 285 (1983), pp. 111-131.

<sup>15</sup> Ci si riferisce, ovviamente, al noto volume di P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, 1985, e a J.A. Hall, *Nation-States in History*, in T.V. Paul, G.J. Ikenberry, J.A. Hall (eds.), *The Nation State in Question*, Princeton N.J., 2003, pp. 1 ss.

<sup>16</sup> Cfr. P. Macry, *Trent'anni di storia sociale (con vista sul Mezzogiorno)*, in A. d'Orsi (a cura di), *Gli storici si raccontano. Tre generazioni tra revisioni e revisionismi*, Roma, 2005.

<sup>17</sup> R. Ruffilli, *Introduzione*, in *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, a cura di R. Ruffilli, Bologna, 1979, pp. 7-39.

scienza dell'amministrazione, che presupponevano l' 'autonomizzazione' dello Stato come sottosistema politico-amministrativo.

Lo studio della ricerca del consenso veicolata dall'azione politica diventava centrale, pur accanto all'analisi dei processi decisionali e ai problemi di organizzazione interna dello Stato. Non era più evitabile l'indagine sul rapporto tra norma e prassi amministrativa, quest'ultima pensata come elemento di mediazione fra l'agire statale e i destinatari dell'attività statale, senza cedere completamente alla 'funzionalizzazione' delle analisi.<sup>18</sup>

Se dalla metà degli anni Ottanta, il paradigma statale diventerà un'area predominante della ricerca anglosassone, da un altro punto di vista sembrava perdere consenso quell'approccio teorico-sociologico di Niklas Luhmann secondo il quale lo Stato, lungi dal rivelarsi adeguato alle logiche della società complessa, piuttosto avrebbe mostrato sempre più la propria crescente impotenza nei confronti dei gruppi di interesse delle *lobbies* e la propria incapacità di governare gerarchicamente una società a partire dal centro.<sup>19</sup>

Gli anni Ottanta, quindi, introducono un terreno solido per il confronto sullo Stato, che prende corpo come oggetto di studio definitivamente seppure all'interno di coordinate da ridefinire. Del resto Theda Skocpol concludendo la sua introduzione al volume *Bringing the State Back in* aveva sostenuto che non era necessaria una nuova teoria dello Stato, ma sarebbe stato importante comprendere in profondità le *causal regularities* che erano alla base della storia degli Stati, delle strutture sociali, delle relazioni transnazionali del mondo moderno.

Negli anni Novanta, (nel contesto italiano) Pietro Barcellona e Sabino Cassese ritornarono a porre l'accento, da angolature diverse, sulla crisi di governabilità e di rappresentanza, insieme alla perdita di unità del potere pubblico e di sovranità verso l'esterno dello Stato che lo rendevano marginale nel sistema complessivo dell'economia e della società.<sup>20</sup> Si era individuato, in sostanza, un elemento di fragilità dello Stato, soprattutto nel contesto italiano dell'inizio degli anni Novanta, che conteneva – come in un sistema di scatole cinesi – altre fragilità: quella dello Stato amministrativo e quella della sovranità.

La prima riguardava la difficoltà della pubblica amministrazione che non sembrava in grado di fornire sostegno alle esigenze di controllo del sistema economico, nonostante i processi di *global governance* avessero dato alla funzione amministrativa degli Stati europei un ruolo dominante, tanto che oggi diversi studiosi parlano ancora di crescita del «Leviatano amministrativo».

La seconda rendeva manifesto come la sovranità si fosse incrinata di fronte all'esigenza di garantire un sistema reale di diritti fondamentali e alla necessità di sostenere la costante legittimazione di una democrazia «sostanziale».

---

<sup>18</sup> B. Wunder, *Le origini dello stato moderno e la burocrazia nella ricerca storica tedesca del dopoguerra*, in B. de Gerloni (a cura di), *Problemi e metodi della storiografia tedesca contemporanea*, Torino, 1996, pp. 258-266.

<sup>19</sup> Interessante a questo proposito N. Luhmann, *Metamorfosi dello Stato*, in *Potere e modernità. Stato Diritti, Costituzione*, a cura di A. Cevoloni, Milano, 2007, pp. 41-68.

<sup>20</sup> Su questi temi è utile cfr. F. Riccobono, *Crisi dello Stato e legittimazione democratica*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2004, pp. 51-61.

In un altro contesto, quello anglosassone, si mostrava come il collasso del mondo bipolare avesse già indebolito fortemente anche il potere delle politiche stato-centriche di dominio delle relazioni internazionali mentre la parallela crescita delle opportunità economiche transnazionali avesse contribuito a sgretolare il potere dello Stato, creando un nuovo e più limitato contesto per l'azione di quest'ultimo. Se, però, da una parte si rovesciava, a distanza di trent'anni, la teoria di Paul Nettl sull'invarianza del ruolo dello Stato nel sistema internazionale, da un'altra parte, negli stessi anni, la letteratura scientifica aveva già posto in evidenza come fosse fuorviante contrapporre in qualche modo lo Stato alla globalizzazione, sostenendo che non solo la globalizzazione non era in grado di smantellare definitivamente il ruolo dello Stato, ma che invece essa tendeva a includere le 'forme della trasformazione' dello Stato.<sup>21</sup>

In un certo senso, si può essere d'accordo con coloro che sostengono che la globalizzazione non abbia prodotto *actors* con lo stesso tipo di efficacia degli Stati più forti.<sup>22</sup>

Del resto la visione di un mondo con un unico mercato in cui dominano incontrastate le *corporations* transnazionali è stata più volte contraddetta dalla forza sempre più rilevante delle istituzioni nazionali nella regolazione del commercio e del trasporto dei prodotti.

Infatti a metà degli anni Novanta il noto lavoro di Paul Hirst e Grahame Thompson<sup>23</sup> sosteneva con grande efficacia espositiva che il ruolo dello Stato nella *governance* della politica economica era vitale e, per questo, i processi di internazionalizzazione dell'economia non facevano che rafforzare la centralità dello Stato-nazione. Una centralità che derivava dalla forte capacità, nonostante tutto, di integrare i poteri di governo (*governing powers*) e controllare il trasferimento dei poteri al livello internazionale, come ad esempio l'Unione europea, così come il trasferimento dei poteri al livello regionale e decentrato.

Infatti anche di recente, sia la storiografia anglosassone, sia quella italiana hanno respinto l'idea dell'impotenza degli Stati nei confronti degli imperativi dell'economia internazionale, proprio perché hanno mostrato che la presenza di un settore pubblico, di un apparato burocratico-amministrativo solido e radicatosi nel tempo, in sostanza di uno Stato forte, abbia costituito, e costituisca, un vantaggio ancora oggi nell'economia globalizzata. Del resto, la 'dimensione' attuale degli Stati appare enorme rispetto, ad esempio, ai tempi di Keynes.

In ogni caso, la correlazione messa in mostra negli anni Settanta tra apertura economica e 'dimensione' dei governi e dello Stato, si tiene ancora oggi,<sup>24</sup> così come lo Stato sociale risulta a uno stadio di riduzione, ma non di conclamato declino. Anzi, il settore dei servizi sociali appare ancora strategico e in grado di «dare contenuto alla cit-

<sup>21</sup> Su questo mi limito a segnalare C.M. Shaw, *The State of Globalization: Towards a Theory of State Transformation*, «Review of International Political Economy», 4 (1997), pp. 497-513.

<sup>22</sup> D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford, 1999.

<sup>23</sup> P.Q. Hirst, G. Thompson, *Globalisation in Question: the International Economy and Possibilities of Governance*, Cambridge, 1999.

<sup>24</sup> Cfr. P. Evans, *The Eclipse of the State?*, pp. 62-87, recentemente M. Cesa, *Lo Stato nella politica internazionale contemporanea*, in R. Gherardi, M. Ricciardi (a cura di), *Lo Stato globale*, Bologna, 2009, pp. 131-132, e anche J.M. Hobson, *The State and International Relations*, Cambridge, 2000.

tadinanza, di condizionare i progressi della coesione sociale»; rimane in sostanza un pilastro dell'identità e dell'appartenenza.<sup>25</sup>

Oltre a ciò, possiamo anche aggiungere che lo Stato costituzionale dei diritti, che si fonda sulla pluralità e sulla molteplicità, sta acquistando caratteri strutturali di europeizzazione e di internazionalizzazione, nonostante, certo, allo stato attuale rimanga un'«entità porosa, 'arena' di *policy-making* frammentata e percorsa da forze che sottraggono poteri e competenze al governo centrale».<sup>26</sup>

Oggi, agli inizi della seconda decade del nuovo secolo, si sta assistendo a un cambio di paradigma; il dibattito volge verso l'affermazione di una tenuta complessiva, seppure faticosa, del sistema-Stato e quindi di una sua possibile «trasformazione» in un'organizzazione forse diversa, ma certo ancora ben presente, rispetto alle analisi dei decenni precedenti.

Di recente Maurizio Fioravanti ha sostenuto che lo schema della crisi degli Stati nazionali sovrani e della cosiddetta cessione di sovranità è ormai debole; al contrario, bisogna intravedere e riconoscere una rinnovata vitalità. Fioravanti insiste sull'idea che non sia più possibile leggere le grandi trasformazioni del sistema degli Stati in chiave di crisi e di deviazione rispetto al modello dello Stato nazionale; pertanto sarebbe decisivo, per molti versi, riprendere più proficuamente lo studio della tradizione costituzionale europea.<sup>27</sup>

Anche se risulta plausibile che la sintesi moderna Stato, diritto e costituzione sia ormai incrinata, il tramonto della costruzione classica della sovranità non determina, nella situazione attuale, la frantumazione definitiva della forma-Stato, sebbene ne vengano messi alla prova i fondamenti.

Nonostante questi aspetti di forte criticità del paradigma Stato, alcune ricerche recenti, soprattutto di approccio politologico, sottolineano, ad esempio, l'emersione di un processo di ampliamento delle funzioni dello Stato nell'età della globalizzazione; si tende, cioè, a utilizzare meno il concetto di declino irreversibile, più quello appunto di trasformazione, caro a Massimo Severo Giannini fin dagli anni Ottanta.<sup>28</sup>

E così, la politologa Linda Weiss ha mostrato negli ultimi anni, con tesi credo condivisibili, come la crescita, a suo dire, dello Stato sia andata di pari passo con l'ascesa delle multinazionali e delle istituzioni multilaterali e inoltre come le reti globali siano ormai fortemente interconnesse con le strutture domestiche dello Stato nazionale; quindi, si è spesso rimandato a un intreccio e a un rafforzamento strutturale e politico, piuttosto che a un trasferimento del potere statale.<sup>29</sup> In questa visione, lo Stato tende a ri-

---

<sup>25</sup> B. Sordi, *Democrazia e amministrazione: genealogie e sentieri interrotti*, in Pizzorno (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato*, p. 149.

<sup>26</sup> Cesa, *Lo Stato nella politica internazionale*, p. 132.

<sup>27</sup> M. Fioravanti, *È possibile un profilo giuridico per lo Stato moderno?*, in Gherardi, Ricciardi (a cura di), *Lo Stato globale*, pp. 59-60.

<sup>28</sup> Su questi temi mi permetto di rimandare a L. Tedoldi, *Dove eravamo rimasti? Lo Stato in età moderna, tra problemi storiografici e questioni aperte*, «Le Carte e la Storia», 2 (2009), pp. 19-33.

<sup>29</sup> L. Weiss, *L'integrazione globale accresce il potere degli Stati*, «Rivista italiana di Scienza politica», XXXV, 3 (2005), p. 398; J.L. Hobson, L. Weiss, *States and Economic Development: a Comparative Historical Analysis*, Cambridge, 1995, e anche M. Lange, D. Rueschemeyer, *States and Development Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, New York, 2005.

manere l'attore principale dello sviluppo economico e sociale, anziché autorità residue nel mondo globalizzato.

Al tempo stesso, sappiamo di essere sempre più indotti a pensare i singoli Stati solo all'interno dell'Europa che, a sua volta, però, non può pensarsi Unione – disciplinata dal diritto – se non percependo il ruolo dei singoli Stati come suo fondamento. E la complessità attuale del contesto europeo, in cui si inseriscono le aspirazioni di «egemonia» di Germania e Francia, è un riflesso della situazione descritta.

Non so se il processo di destatalizzazione sia in grado di incrinare fortemente il costituzionalismo, come sostiene la storiografia, e porti alla fine dello Stato, oppure questo processo conservi o riduca lo Stato a «unità elementare di un nuovo ordinamento globale»,<sup>30</sup> però credo che la ricerca storica politico-istituzionale debba tener conto di questo approccio scientifico, superando il legame troppo forte e comodo con lo schema della crisi del sistema degli Stati nazionali, e confrontarsi con il paradigma della trasformazione, ma non nel senso di anticamera dell'estinzione.

---

<sup>30</sup> P.P. Portinaro, *Lo Stato nel laboratorio politico europeo*, in Gherardi, Ricciardi (a cura di), *Lo Stato globale*, p. 124.

# Le amministrazioni locali nel passaggio tra ordinamento liberale e podestarile

Giovanna Tosatti, Università della Tuscia

## 1. Il dibattito in età giolittiana

Ha scritto Norberto Bobbio che

la democrazia si sviluppa non con l'estendersi del suffragio universale, che è mero espediente e non il principio della democrazia, ma con il moltiplicarsi delle istituzioni di autogoverno, cioè col federalismo, il quale rappresenta il principio dell'unico metodo che non sia puramente immaginario, come quello escogitato dal Rousseau, di democrazia diretta.<sup>1</sup>

Sulla base di questa impostazione, si spiega come mai lungo tutta la storia dello Stato unitario e ancor più nei momenti di transizione il tema delle autonomie locali sia tornato in discussione come una delle scelte fondamentali per l'organizzazione dello Stato, come aspirazione a una maggiore libertà di autorganizzarsi delle comunità locali. Per lo stesso motivo, la storiografia amministrativa ha posto particolare attenzione a questo tema, come alla figura del prefetto, fondamentale anello di congiunzione tra centro e periferia,<sup>2</sup> non è stato tuttavia sufficientemente analizzato il periodo, breve ma intenso e decisivo, di transizione tra l'ultimo testo unico del periodo liberale, approvato nel 1915,<sup>3</sup> e la normativa del 1926 che, introducendo la figura del podestà nominato per decreto in sostituzione del sindaco eletto con i voti dei cittadini, ha definitivamente precluso ogni possibilità di autonomia alle amministrazioni locali.<sup>4</sup> Può essere interessante invece tornare a riflettere su questo decennio, perché esso è attraversato, come si vedrà meglio più avanti, da situazioni che appaiono del tutto contraddittorie: da un lato la ricerca di un assetto migliore del sistema amministrativo, caratterizzato da una effettiva attribuzione di molte funzioni alle amministrazioni locali e un alleggerimento dei controlli dal centro, dall'altro il crescere e l'affermarsi su tutto il territorio nazionale dal 1920 in poi della violenza fascista contro le amministrazioni municipali di sinistra e anche in qualche caso contro quelle popolari, costrette in questo modo alle dimissioni spesso senza alcun intervento da parte governativa, cosicché venne impedita nei fatti

---

<sup>1</sup> N. Bobbio, *Una filosofia militante. Studi su Carlo Cattaneo*, Torino, Einaudi, 1971, pp. 54-55.

<sup>2</sup> Sulla bibliografia più recente cfr. S. Notari, *Le istituzioni*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento 1970-2001*, vol. II, Città di Castello, 2003, pp. 1283-1288.

<sup>3</sup> R.d. 4 febbraio 1915, n. 148.

<sup>4</sup> Su questa riforma cfr. E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, «Storia contemporanea», 1 (1973), pp. 57-121.

quella autonomia dei governi locali che nei progetti di riforma sembrava trovare un consenso diffuso, e che doveva essere prima di tutto libertà politica, e poi anche autonomia amministrativa.

Occorre comunque muovere dal primo quindicennio del Novecento perché già da allora riprese con vigore la discussione sul tema delle autonomie locali, anche se essa non trovò alcun ascolto nella stesura del Testo unico del 1915, per nulla paragonabile a una rivoluzione legislativa.

I provvedimenti più significativi di questo quindicennio furono certamente quelli sulla municipalizzazione dei pubblici servizi nel 1903 e l'ampliamento del suffragio con la conseguente nascita delle prime amministrazioni di segno socialista e popolare – il fenomeno però si era già presentato all'inizio del secolo –; questo senso di maggiore libertà politica riaprì la discussione sul tema delle autonomie locali, generando proposte innovative, soprattutto grazie all'attivismo dei movimenti associativi dei comuni e delle Province, nati proprio in quegli anni. Il primo fu l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (Anci), fondata nell'ottobre 1901,<sup>5</sup> che, a fronte di una mancata revisione complessiva da parte del Governo della legge comunale e provinciale varata nel 1859 da Rattazzi, riconfermata nelle leggi di unificazione amministrativa del 1865 e solo parzialmente riformata dai provvedimenti crispini del 1889-1890,<sup>6</sup> mise sul tappeto, attraverso il suo direttivo e nelle discussioni dei congressi annuali, una serie di temi da sottoporre all'attenzione dei governi in carica; fra questi si segnalavano come i più significativi e innovativi la creazione di un Consiglio superiore dei comuni, l'eventuale suddivisione dei comuni in classi o categorie, un allentamento dei controlli sulla gestione finanziaria. All'Anci si affiancò nel 1908 l'Unione province italiane (Upi),<sup>7</sup> che aveva come suo specifico obiettivo prima di tutto il mantenimento in vita di questa circoscrizione territoriale, la cui esistenza era stata sovente messa in discussione (soprattutto in relazione alla eventuale nascita della Regione), e poi anche la crescita delle sue competenze, fino a quel momento assai limitate e di scarso rilievo.

Della creazione di un Consiglio superiore si cominciò a parlare nel 1907, sulla base di un progetto proposto dal presidente dell'Anci Emanuele Greppi, deputato e futuro sindaco di Milano (dal 1911 al 1913):<sup>8</sup> era il periodo in cui il modello del Consiglio superiore incontrava una discreta fortuna, come luogo di confronto fra l'amministrazione pubblica e le competenze presenti nella società civile, tanto che ne vennero istituiti diversi, sia per procedere alla razionalizzazione dei processi decisionali interni, «accontentando alla permanente gerarchia verticale degli uffici di staff per così dire orizzontali, composti ora da alti funzionari di elevata capacità tecnica», sia per «aprire ulteriormente e rendere ancora più permeabile la gestione amministrativa della rappresentanza di

<sup>5</sup> Per una storia di questa Associazione, cfr. R. Ruffilli, M.S. Piretti, *Per la storia dell'Anci*, Roma, 1986.

<sup>6</sup> Su questo cfr. P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma, Carocci, 1997, pp. 61 ss.; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996, pp. 152 ss.

<sup>7</sup> Cfr. O. Gaspari, *L'Unione delle province d'Italia: dalle origini al periodo fascista*, in *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, a cura di F. Agostini, Milano, 2011, pp. 118-135.

<sup>8</sup> Il profilo biografico di Greppi, curato da E. Signori, è in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 59, Roma, 2003, *ad vocem*.

quegli interessi sociali, professionali ed economici, organizzati e di settore, che stavano mettendo in crisi la neutralità e unitarietà dello Stato liberale».<sup>9</sup>

Nella prima formulazione l'organismo, mutuato dai consigli superiori del Lavoro e della Pubblica istruzione, ma anche dal *Local Government Board* del Regno Unito,<sup>10</sup> avrebbe dovuto pronunciarsi quando fossero stati in discussione progetti di legge riguardanti gli enti locali, e inoltre in merito ai ricorsi amministrativi presentati dai Comuni e ai decreti di scioglimento dei consigli comunali. Con il riferimento al Consiglio superiore del lavoro in particolare si intendeva che Governo e Comuni dovessero avere pari dignità. Nelle intenzioni dei promotori del progetto, l'organismo avrebbe dovuto sottrarre i comuni all'arbitrio governativo, rafforzando l'autonomia del governo locale, senza tuttavia essere in conflitto con il potere esecutivo: la sua natura sarebbe stata quella di un organo di mediazione e consultazione.<sup>11</sup> In particolare, si voleva poter controllare meglio lo scioglimento dei consigli comunali, provvedimento che in quegli anni di inizio secolo veniva utilizzato con troppa frequenza dai governi giolittiani, e – fatto gravissimo – anche per favorire l'elezione dei candidati governativi nelle elezioni politiche nazionali;<sup>12</sup> soprattutto il Consiglio superiore avrebbe dovuto dare il suo parere, invece del Consiglio di Stato e del Consiglio dei ministri, nei casi di scioglimento per violazione di legge o disordine finanziario e si sarebbe sostituito alla Corte dei Conti in materia di bilancio quando fossero previste spese non autorizzate dalla legge.

Per quanto riguarda la suddivisione dei comuni in classi, se ne era discusso a lungo in passato: ad esempio nella Commissione temporanea di legislazione costituita presso il Consiglio di Stato nel 1860, e più avanti in un progetto di legge del presidente del Consiglio Di Rudini nel 1897, che aveva proposto una distinzione tra i comuni rurali a popolazione sparsa e quelli a popolazione riunita;<sup>13</sup> nell'ambito dell'Anci se ne occupò in particolare Luigi Sturzo. Strettamente legata a questa classificazione era la questione dell'affievolimento dei controlli, che avrebbe riguardato soprattutto i comuni più popolosi e comunque inseriti fra quelli delle prime categorie; la ridefinizione del sistema si rendeva necessaria anche perché la verifica dei bilanci comunali da parte delle prefetture era in ritardo (spesso in gravissimo ritardo) in quasi tutte le Province e occorreva apportare dei correttivi al sistema. Tutto questo fermento di proposte non trovò tuttavia alcun riscontro effettivo, e l'emanazione del T.U. del 1915 deluse tutte le aspettative.

---

<sup>9</sup> Aimo, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, p. 96.

<sup>10</sup> Si trattava di un organismo tecnico-burocratico nel quale erano state concentrate tutte le competenze dei diversi ministeri relative ai Comuni. Altro modello possibile era la Dieta dell'Impero austro-ungarico.

<sup>11</sup> Cfr. U. Chiaramonte, *Luigi Sturzo nell'Anci*, Soveria Mannelli, 2004, pp. 102-103.

<sup>12</sup> O. Gaspari, *I precedenti della Conferenza Stato-Città-autonomie locali*, «Amministrare», 1 (1998), p. 129; nell'articolo è analiticamente esposto il progetto di Greppi, una bozza di disegno di legge in 17 articoli, discusso nel congresso dell'Anci tenuto a Venezia nel 1908. Si vedano anche gli articoli di Greppi, *Il Consiglio superiore dei Comuni*, e *Proposta di istituzione di un Consiglio superiore dei Comuni*, «L'Autonomia comunale», organo dell'Anci, rispettivamente 1906, pp. 5-11 e 1907, pp. 136-148.

<sup>13</sup> Sulle proposte di un 'decentramento conservatore', cfr. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, pp. 176-178.

## 2. Le Commissioni del dopoguerra e i progetti ministeriali

Gli stessi temi vennero ripresi con maggiore organicità alla fine della prima guerra mondiale da alcune commissioni di studio, nate in breve spazio di tempo per ridurre le spese e semplificare, riorganizzandolo nel suo insieme, il sistema amministrativo, con uno sguardo anche agli organi istituzionali come la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, che con la loro azione interagivano continuamente con l'amministrazione pubblica. Nacque per prima in ordine di tempo, quando il conflitto non era ancora terminato, nel mese di marzo del 1918, la Commissione per il dopoguerra,<sup>14</sup> con il compito di studiare e proporre i provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace. L'organizzazione della commissione risultava molto complessa – due sottocommissioni, una giuridica e una economica, ciascuna delle quali a sua volta composta rispettivamente da 12 e 15 sezioni –, in quanto si prevedeva non soltanto di studiare i provvedimenti atti a rimettere in movimento l'economia, ma di rivedere l'assetto complessivo dello Stato, come del resto avviene in tutti i momenti di svolta; in questa ottica deve essere considerata l'istituzione, nell'ambito della prima sottocommissione, di due sezioni, una per la riforma dell'amministrazione dello Stato e l'altra, che in particolare interessa ai fini di questa trattazione, per la riforma degli ordinamenti amministrativi e tributari dei comuni e delle Province, presieduta dal presidente del Consiglio di Stato Raffaele Perla.<sup>15</sup> La sorte di questa sezione non rimase legata a quella della Commissione per il dopoguerra, i cui lavori terminarono nel mese di settembre del 1919: come per altre che non avevano concluso la propria attività, la sezione, trasformata in commissione e incardinata nell'ambito del Ministero dell'interno, rimase in vita per diversi anni, come dimostra la sua menzione in un elenco di commissioni operative presso i vari ministeri, allegato alla relazione della Commissione Cassis del 1921.<sup>16</sup>

Ovviamente nel dibattito non potevano mancare le voci dell'Anci e dell'Upi, che ripresero a condurre la loro battaglia, aggiungendo un altro tema, quello della figura e del ruolo del commissario regio o prefettizio, legato alla frequenza degli scioglimenti

<sup>14</sup> D.lgt. 21 marzo 1918, n. 361.

<sup>15</sup> I componenti della Commissione furono nominati con d.lgt. 19 aprile 1918, n. 511, su proposta del presidente del Consiglio e ministro dell'interno, Vittorio Emanuele Orlando, di concerto con i ministri delle Finanze Meda e del Tesoro Nitti: erano l'ing. Pietro Lucca (all'epoca sindaco di Vercelli a soprattutto presidente dell'Anci), il sen. Vettor Giusti del Giardino, i deputati Carlo Schanzer e Vittorio Riccio, i professori Enrico Presutti, Donato Donati, Luigi Einaudi, Francesco Zanardi (sindaco di Bologna, che rinunciò), Dario Franco e don Luigi Sturzo (i due vicepresidenti dell'Anci), il direttore generale dell'Amministrazione civile Alberto Pironti e il capo divisione Leonida Ragnisco, Francesco Rossi, capo divisione nel Ministero delle finanze, Carlo Angelo Cesare Olmo, ispettore nello stesso Ministero, Paolo Guerrieri, ispettore centrale di ragioneria presso il Ministero del Tesoro, Michele Carlo Isacco, direttore generale ai lavori pubblici, Salvatore D'Amelio, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma, l'avvocato Annibale Gilarioni (segretario dell'Unione delle province d'Italia), Pasquale D'Aroma, primo agente delle imposte.

<sup>16</sup> Si tratta della *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale*, presentata alla Camera dei Deputati dal suo presidente Giovanni Cassis il 10 settembre 1921 (Atti parlamentari, Camera dei deputati, Leg. XXVI, sess. 1921, Documenti, n. II bis). La Commissione era stata istituita con l. 16 marzo 1921, n. 260 dal presidente del Consiglio Giolitti. Per quanto riguarda le commissioni di studio di questo periodo cfr. A. Porro, *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, Milano, 1969; Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, *La riforma amministrativa 1918-1992. Gli studi e le proposte*, Roma, 1994.

dei consigli comunali e dei relativi commissariamenti, che in quegli anni andarono progressivamente crescendo, non solo con le motivazioni tradizionali previste dalla normativa, ma anche a causa delle violenze squadriste rivolte contro le amministrazioni locali guidate dai socialisti o anche dai popolari, in genere seguite dallo scioglimento del consiglio comunale e dalle dimissioni del sindaco.<sup>17</sup> Come è noto, le incursioni ebbero inizio con l'eccidio di Palazzo d'Accursio a Bologna, il 21 novembre del 1920, in occasione dell'insediamento dell'amministrazione socialista, che provocò ben dieci vittime fra i socialisti, e raggiunsero l'apice fra marzo e aprile del 1921 e poi, in un crescendo che coinvolse anche le maggiori città (Firenze, Bologna, Genova, Milano), segnarono tutto il 1922; fra le numerose vittime si contano ben dieci fra sindaci, consiglieri e amministratori locali.<sup>18</sup> Il dilagare delle violenze, rispondenti a una precisa strategia, fu reso possibile anche dal comportamento di molti pubblici ufficiali (prefetti e sottoprefetti, magistrati, ufficiali dei Carabinieri e dell'Esercito, commissari delle Guardie regie) che, come ricorda Franzinelli, «consideravano i socialisti un grave pericolo per le istituzioni, mentre i fascisti, tutto sommato, rappresentavano un'espressione – sia pure irruente –, di patriottismo e un'esigenza d'ordine».<sup>19</sup> Al momento dell'avvento del fascismo circa 700 amministrazioni risultavano sospese e dunque commissariate.<sup>20</sup>

La situazione giunse a tal punto da provocare un intervento del ministro dell'interno Taddei, il quale nel mese di settembre del 1922 tentò di porre un argine alle violenze, invitando i prefetti a

curare che le relative denunce siano istruite con ogni impegno, mediante un serio e circostanziato accertamento delle modalità del reato e degli autori, correi e complici di esso, astenendosi in ogni modo dal turbare il corso della giustizia con estranee preoccupazioni, fondate su eventuali perturbamenti dell'ordine pubblico, affinché non si ingeneri nell'animo dei maldisposti la fiducia che la violenza possa deviare o intralciare il regolare funzionamento dell'istituto giudiziario, assicurando ai colpevoli garanzia di impunità o riguardi e privilegi di procedure.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Su un totale di comuni di poco superiore alle 8.200 unità, le amministrazioni sciolte tra il 1910 e il 1914 furono 631 (7,6%), tra il 1915 e il 1920 727 (8,8%), tra il 1923 e il 1926 1130 (13,7%); l'anno in cui si raggiunse la punta massima fu il 1923, con 561 amministrazioni, di cui ben 251 nell'Italia settentrionale; i dati sono tratti da L. Ponziani, *Il fascismo dei prefetti. Amministrazione e politica nell'Italia meridionale (1922-1926)*, Catanzaro, 1995, pp. 213-214. Sulle motivazioni degli scioglimenti cfr. una raccolta di decreti in Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1922-1924, bb. 1791 e 1791 bis.

<sup>18</sup> I dati sono stati rilevati sulla base della *Cronologia della violenza politica* in appendice al volume di M. Franzinelli, *Squadristi. Protagonisti e tecniche della violenza fascista*, Milano, 2003. Le amministrazioni comunali costrette con la violenza alle dimissioni sarebbero state almeno 200.

<sup>19</sup> Franzinelli, *Squadristi*, p. 97.

<sup>20</sup> Il dato venne comunicato da Mussolini durante la seduta del Consiglio dei ministri dell'8 novembre 1922 (Acs, Presidenza del Consiglio dei ministri [d'ora in poi Pcm], Consiglio dei ministri, Verbali delle adunanze): cfr. M. Giannetto, *Centralismo e autonomie nella riforma fascista degli enti locali in Italia*, «Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte», 10 (1998), pp. 119-151.

<sup>21</sup> Circolare del Ministero dell'interno, Dir. gen. p.s., Div. Aa.Gg.Rr. n. 24568 del 14 settembre 1922, in Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1922-1924, b. 1796, fasc. 15800.3 *Repressione violenze contro consigli comunali*.

In una successiva circolare Taddei raccomandava «la maggior diligenza nell'accertamento e nella denuncia di questi delitti, che offendono la libertà della funzione amministrativa, fondamento di ogni libertà politica».<sup>22</sup>

Sulla figura del commissario, assai spesso prolungato nella carica ben oltre i termini di legge, si innestò in quel periodo la discussione circa l'opportunità di introdurre in sua vece un *podestà*, quasi un commissario permanente che avrebbe avuto poteri ampi e durata indeterminata: così per la prima volta apparve nel dibattito questo termine, diversi anni prima che esso trovasse poi accoglimento nella normativa del 1926. La proposta di sostituzione del podestà al sindaco derivava da una considerazione che sarebbe poi stata avanzata anche al momento dell'introduzione effettiva di questa figura, ossia il fatto che i comuni di minori dimensioni erano divenuti campi di lotta delle fazioni locali per la conquista del potere, di cui poi esse abusavano, con danno della pace pubblica e degli interessi della generalità dei cittadini: la denominazione della carica derivava quindi dall'analogia con le lotte intestine del Medioevo. Il governo però aveva rigettato la proposta perché sarebbe aumentata la spesa dei comuni per l'indennità da pagare a questi nuovi impiegati; e inoltre, si riteneva che la lotta politica avesse anche un risvolto positivo, in quanto costituiva una forma di controllo sull'operato della maggioranza al governo nei comuni; il sistema podestarile avrebbe invece significato la soppressione di ogni autonomia comunale.<sup>23</sup>

Rimanevano sul tappeto anche due temi ricorrenti nel dibattito e legati l'uno all'altro, ossia l'opportunità di introdurre la Regione come ripartizione territoriale – la Commissione Cassis considerò la proposta non ancora matura – e l'eventuale soppressione della Provincia, che fino a quel momento si era vista attribuire competenze del tutto residuali e che proprio per questo motivo qualcuno riteneva che potesse essere soppressa senza troppo danno. Da diverse parti se ne chiedeva invece il rafforzamento, attribuendole competenze in materia di agricoltura, di lavori pubblici, di istruzione professionale, di assistenza sanitaria e di politica del lavoro.<sup>24</sup>

Il momento di massima apertura nei confronti di tutte queste proposte, avanzate in sedi diverse (commissioni di studio cui già si è accennato, relazioni della Giunta generale del bilancio sui preventivi del Ministero dell'interno, discussioni parlamentari, congressi delle rappresentanze degli enti locali), e recepite dalla struttura competente nell'ambito del Ministero dell'interno, la Direzione generale dell'amministrazione civile, coincise con la presentazione nel 1922 di un progetto di legge<sup>25</sup> messo a punto da

<sup>22</sup> Acs, circolare del Ministero dell'interno, Dir. gen. p.s., Div. Aa.Gg.Rr., n. 94068 del 16 settembre 1922, *Concentramento di squadristi contro le amministrazioni comunali*.

<sup>23</sup> Cfr. in proposito la «Relazione alla riforma della legge comunale e provinciale», in Acs, Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 13, fasc. 121/8, p. 80 bis.

<sup>24</sup> Cfr. ad esempio l'opuscolo dell'Upi, *La provincia nell'ordinamento amministrativo moderno. Relazione e statistiche dimostrative, Roma 1923*, Roma, 1923, in Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1922-1924, b. 1903, cat. 15800, oppure l'opuscolo di I. Turolla (direttore della «Rivista degli enti locali»), *Le funzioni della provincia e l'organizzazione dei servizi provinciali*, Busto Arsizio, s.d., in Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 13, fasc. 121/2.

<sup>25</sup> Direzione generale dell'amministrazione civile, *Progetto di riforma degli ordinamenti delle provincie e dei comuni e della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni*, Roma, 1922, in Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1922-1924, b. 1903, cat. 15800; si veda anche Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 12, fasc. 115/2.

Alberto Pironti, il direttore generale che fin dal 1908 ne era stato il responsabile, e che più di ogni altro in quel periodo aveva riflettuto su questi temi, assai stimato sia da Giolitti che da Mussolini.<sup>26</sup> Il progetto nasceva dalla delega di poteri attribuita al Governo con la l. 13 agosto 1921, n. 1080, che prevedeva la concessione di un maggior raggio di azione alle istituzioni locali, ed era stato sottoposto alla commissione Perla istituita nel 1918, la quale si era mostrata d'accordo con i criteri seguiti suggerendo varianti sostanziali solo rispetto all'istituzione del Consiglio superiore delle Provincie e dei Comuni. I punti principali del progetto consistevano nell'introduzione del Consiglio superiore, il cui parere sarebbe stato richiesto per le questioni che non avessero carattere di mera legittimità, ma che occorresse discutere nel merito e quindi anche da parte delle dirette rappresentanze degli enti interessati (ad esempio la costituzione di nuovi comuni, il passaggio di un comune ad altra classe, alcuni tipi di ricorsi); nella istituzione del servizio ispettivo provinciale presso le prefetture; nella divisione dei comuni in classi, «ormai entrata nella coscienza generale»: nel progetto le classi erano addirittura quattro, e comprendevano rispettivamente i comuni capoluoghi di provincia con più di 150.000 abitanti, nella seconda classe gli altri capoluoghi e i comuni sedi di Corti di appello o di Tribunale (con più di 20.000 abitanti), nella terza i capoluoghi di circondario e gli altri comuni sedi di Tribunale, e quelli con più di 20.000 abitanti, infine nella quarta classe tutti gli altri. Sulla base di questa distinzione sarebbe stata graduata l'intensità della tutela amministrativa e delle altre formalità richieste dalla legge in rapporto all'amministrazione del patrimonio e della contabilità dei comuni. Di fatto si trattava più che altro di una prima apertura a un principio nuovo, perché nel 1911 la gran parte dei comuni – ben 8144 – non superava i 20.000 abitanti e 7752 rimanevano al di sotto dei 10.000, e dunque poco sarebbe mutato, in quanto la gran parte dei comuni sarebbe stata iscritta alla quarta classe; si trattava di dare comunque maggior credito a centri che, essendo sede giudiziaria o amministrativa, disponevano in genere di un ceto intellettuale capace di ben amministrare, e dove in ogni caso un controllo indiretto sugli atti dell'amministrazione comunale veniva da parte della pubblica opinione e delle stesse autorità politiche e amministrative; nei comuni ancora maggiori si aggiungevano il sindacato della stampa locale e la presenza di una prefettura o sottoprefettura. Se fosse stata approvata in questi termini, la riforma della legge comunale e provinciale per la prima volta avrebbe introdotto effettive innovazioni, e una più larga autonomia e rappresentanza degli interessi locali. Pironti la sostenne con convinzione, tanto da non tenere conto sostanzialmente delle osservazioni del Comitato dei ministri presieduto da Bonomi, che comunque non aveva sottoposto il progetto a un esame approfondito; l'*iter* proseguì con il parere della Commissione parlamentare consultiva, espresso nel-

---

<sup>26</sup> La biografia di Pironti, curata da M. Giannetto, è in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, Milano, 2006, vol. II, pp. 1364-1377. Pironti era stato autore di molte leggi, come il regolamento della legge comunale e provinciale del 1911, la legge elettorale del 1912, la legge comunale e provinciale del 1915; fu autore del *Codice elettorale italiano: l'elettorato politico* (Torino, 1913), e curatore, con Lo Monaco-Aprile, del *Codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica: note, giurisprudenza, indici* (Firenze, 1925). Nominato senatore il 16 ottobre 1922 e presidente di sezione del Consiglio di Stato (senza avere mai ricoperto – fatto del tutto inusuale – il ruolo di consigliere) nel novembre del 1924, continuò a occuparsi di tutte le riforme in tema di amministrazioni locali fino al Testo unico del 1934 (r.d. 3 marzo 1934, n. 383).

le sedute del 20-24 giugno,<sup>27</sup> ma subito dopo venne sospeso: si trattò dell'ultimo atto su questa materia prima della 'rivoluzione fascista'.

### 3. I primi provvedimenti del governo fascista

Nei primi mesi del governo Mussolini, per quanto riguarda il tema della riforma della legge comunale e provinciale si può verificare una certa continuità con gli anni precedenti: infatti, come è noto, la delega al Governo venne rinnovata con la l. 3 dicembre 1922, n. 1601, con la motivazione che i provvedimenti effettivamente approvati fino a quel momento erano scarsi e di poco rilievo, e con l'indicazione di «decentrare quelle funzioni di carattere locale che per rapidità e cognizione meglio sarebbero compiute dagli organi periferici» e di «concedere un maggior raggio di azione alle istituzioni locali».<sup>28</sup> Rimase anche al suo posto il direttore generale dell'Amministrazione civile, Alberto Pironti, il quale, dopo la lunga carriera percorsa al fianco di Giolitti, non ebbe alcuna difficoltà ad aderire alla nuova realtà, facendosi portavoce del 'consenso' tributato al regime dagli alti burocrati,<sup>29</sup> ma la continuità si ferma a questi aspetti. Infatti l'illusione di Pironti di poter portare avanti il progetto nella formulazione condivisa nel giugno del 1922 dovette inevitabilmente scontrarsi con il nuovo clima ed esso subì pesanti amputazioni, proprio nelle parti più innovative, fino a trasformarsi in un provvedimento, il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, che puntava soprattutto sulla possibilità, per i comuni e le Province, di costituire consorzi e per il resto ridistribuiva le competenze fra i diversi organismi (consiglio e giunta municipale, Giunta provinciale amministrativa, prefetti e sottoprefetti). Non venne accolta la proposta di istituzione di un Consiglio superiore perché, si notava, se avesse avuto funzioni consultive e giuridiche sarebbe stato un'edizione peggiorata del Consiglio di Stato, mentre se avesse avuto funzioni di rappresentanza di interessi particolaristici dei comuni e delle Province, avrebbe introdotto nel regime giuridico dei rapporti tra Stato ed enti locali un germe di opposizione e di indisciplina, avrebbe portato a concepire questo come un rapporto di interessi antagonistici da conciliare; il Consiglio superiore era in ogni caso considerato come una derivazione della maniera demagogica in cui si intendevano, prima della rivoluzione fascista, i rapporti fra superiore e inferiore: in altri termini si concepiva il complesso dei comuni e delle Province come uno dei tanti sindacati – peraltro organizzati in associazione – a protezione dei loro particolari interessi.<sup>30</sup> In definitiva una bocciatura senza appello, in linea peraltro con l'indirizzo generale di sopprimere gli organi consultivi che non avessero carattere tecnico, e delegare la funzione di consulenza giuridico-legale al solo Consiglio di Stato.

Sembrava che potesse essere salvata almeno la ripartizione dei comuni in quattro classi, come dimostra lo schema di decreto nella versione del sottosegretario alla Presi-

<sup>27</sup> Acs, Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 2, fasc. 7/1 «Elenco dei provvedimenti deliberati dal Comitato dei ministri (Gabinetto Facta)».

<sup>28</sup> Acs, Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 2, fasc. 2/1 «Relazione sui pieni poteri».

<sup>29</sup> Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, pp. 296-297.

<sup>30</sup> Acs, Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 13, fasc. 121/1.

denza Giacomo Acerbo (artt. 7 e 8),<sup>31</sup> ma anche questa novità cadde sotto la scure della revisione cui il testo venne sottoposto da parte di Alfredo Goffredo, un prefetto prestato alla Presidenza del Consiglio inizialmente (dal novembre 1922 al gennaio del 1923) come segretario capo e poi in una «posizione di rilievo nello *staff* dei tecnici preposto alle riforme del 1923-24».<sup>32</sup> Nelle sue osservazioni al testo, Goffredo scrisse che

la quadruplica classificazione, che dà l'idea di una classificazione scolastica, appare meccanica e arbitraria, non informata a un vero e rigoroso principio giuridico, poco dignitosa per i comuni, e infine poco pratica. [...] Secondo Goffredo sarebbe stata sufficiente una suddivisione in due classi, una formata dai comuni ove poco sviluppata è la vita pubblica, ove poche sono le persone capaci di amministrare la cosa pubblica e ove, per conseguenza, più facilmente si formano le egemonie personali d'individui che, liberi da qualsiasi controllo, traggono illegittimi profitti morali e materiali dalla loro posizione; l'altra formata dai comuni più evoluti nei quali il controllo della pubblica opinione può sostituire in parte l'azione di tutela dello Stato.<sup>33</sup>

Quindi – rifletteva Goffredo – il criterio poteva essere non quello della popolazione, ma la presenza di uffici e istituti politici e sociali che sono indizio ed effetto di una maggiore evoluzione civile, come i capoluoghi di provincia e di circondario, le sedi di tribunali e le sedi di istituti di istruzione secondaria, governativi o pareggiati; contemporaneamente egli bocciava anche la proposta dei bilanci quadriennali, prevista per i comuni delle prime due classi.<sup>34</sup> Alla fine, forse per i rilievi e le difficoltà di classificare i comuni, forse per la preoccupazione di allentare i controlli proprio sui comuni di più ampie dimensioni, nella versione finale del decreto del 1923 la classificazione venne del tutto annullata.

Infine, venne procrastinata la proposta di rafforzare il servizio ispettivo, oggetto successivamente del r.d.l. 23 ottobre 1925, n. 2113.

Alla fine, il progetto 'liberale' di Pironti risultò completamente snaturato, essendo stato trasformato in un semplice perfezionamento tecnico del Testo unico del 1915, e, avendo del tutto perduta la sua connotazione innovativa e democratica – attraverso la revisione affidata al prefetto Goffredo –, venne omologato all'impostazione della riforma fascista dell'amministrazione attuata fra il 1923 e il 1924, in attesa degli interventi legislativi successivi, assai più incisivi.

Un altro provvedimento che si potrebbe definire quasi rivoluzionario fu condotto avanti in quel periodo fino all'approvazione definitiva e all'emanazione del relativo regolamento, quello sull'ammissione delle donne all'elettorato amministrativo, con la firma di Federzoni e Rocco.<sup>35</sup> Il relativo disegno di legge era stato presentato in Parla-

<sup>31</sup> Acs, Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 13, fasc. 121/10. Il testo si deve anche in questo caso a Pironti (cfr. fasc. 121/5).

<sup>32</sup> G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988, pp. 95-96 e 141. Goffredo, nato nel 1870, era stato nominato prefetto nel 1917; fu capo dell'Ufficio per la riforma amministrativa dipendente dal sottosegretario alla Pcm Caruso negli anni della riforma affidata al ministro delle Finanze De Stefani.

<sup>33</sup> Acs, Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 13, fasc. 121/5; b. 9, fasc. 79/3.

<sup>34</sup> Acs, Pcm, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 13, fasc. 121/5; b. 9, fasc. 79/3.

<sup>35</sup> Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, Leg. XXVII, *Documenti*, n. 146.

mento nel 1924: la maggioranza della commissione parlamentare ne aveva proposto il respingimento, con la motivazione che la stragrande maggioranza delle donne non aveva mai sentito la necessità del voto, sia politico che amministrativo, né aveva mai manifestato seriamente il proposito di volerlo conquistare; che d'altronde non vi era ragione alcuna che consigliasse di «mescolare le donne alle aspre competizioni politiche, distraendole da funzioni ben altrimenti utili al vivere sociale; che l'attribuzione del voto a limitate categorie di donne<sup>36</sup> avrebbe dato luogo a incresciosi dissidi e contrasti, mentre, per converso, l'eventualità dell'adozione del suffragio universale femminile non sarebbe scevra di pericoli per la serenità e serietà della vita politica nazionale»; la minoranza della commissione – relatore Acerbo – ne propose invece l'adozione accettandone lo spirito di prudente gradualismo. Nel dibattito intervenne anche Mussolini, esprimendo il pensiero che nella società nazionale un contributo di attività femminile potesse avere qualche utilità, e che questo varco non avrebbe dato luogo, a suo parere, alla «fiumana suffragistica», a cui lui stesso del resto si sarebbe opposto.<sup>37</sup> Dopo breve discussione sia alla Camera che al Senato il disegno di legge venne approvato, divenendo l. 22 novembre 1925, n. 2125; fu seguito dal dm 31 gennaio 1926 di applicazione,<sup>38</sup> che tuttavia precedette di soli quattro giorni l'approvazione della riforma podestarile (l. 4 febbraio 1926, n. 273). È legittimo ritenere che il provvedimento sull'elettorato femminile sia stato condotto alla conclusione proprio per la certezza che esso non avrebbe mai avuto applicazione, e che si sia voluto ipocritamente fingere l'apertura di un primo varco su questo versante per occultare ciò che invece si stava concretamente predisponendo, ossia l'adozione del sistema podestarile; addirittura, paradossalmente, l'attesa della sua emanazione costituì un ottimo pretesto per rinviare le elezioni amministrative che si sarebbero dovute svolgere nel 1924, a distanza di quattro anni dalla tornata precedente. Sembrò infatti a Pironti che fosse utile avvalersi della facoltà di proroga consentita dall'art. 115 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, in quanto il Paese era appena uscito dal travaglio della lotta elettorale politica, e le elezioni amministrative avevano per di più la particolare caratteristica di localizzare la lotta nell'ambito di singoli comuni, di riacutizzare risentimenti e contrasti locali; inoltre, il rinnovo delle amministrazioni era già avvenuto in moltissimi casi, dal momento che dopo le elezioni del 1920 erano stati ricostituiti o erano in corso di ricostituzione i consigli comunali di circa la metà (4742) dei comuni in seguito a gestione straordinaria (addirittura in alcune Province questo si era verificato per la totalità dei comuni) e ben 54 consigli provinciali; a questo si aggiungeva, come si è accennato, l'opportunità di attendere che anche le donne potessero partecipare al nuovo esperimento elettorale.<sup>39</sup> Così le elezioni amministrative furono rinviate una prima volta con il r.d. 27 aprile 1924, n. 627, e una seconda volta con la l. 18 giugno 1925, n. 1094: quest'ultimo provvedimento, secondo il direttore generale dell'am-

<sup>36</sup> Il provvedimento riguardava le donne di età superiore ai 25 anni, decorate di medaglia al valor militare o croce al merito di guerra, o madri o vedove di caduti in guerra, che fossero in grado di leggere e scrivere e pagassero tasse comunali; queste donne sarebbero state anche eleggibili nei consigli comunali e provinciali.

<sup>37</sup> Cfr. Camera dei deputati, Leg. XXVII, *La legislazione fascista 1922-1928 (I-VII)*, vol. I, Roma, s.d., p. 259.

<sup>38</sup> «Norme per la formazione e l'approvazione delle liste elettorali amministrative delle donne per il 1926», pubblicato nella G.U. n. 28/1926.

<sup>39</sup> Cfr. la relazione «Rinvio rinnovazione generale ordinaria dei consigli comunali», in Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1925-1927, b. 2046, fasc. 15800.3.

ministrazione civile Vittorio Serra Caracciolo, succeduto a Pironti, era formalmente necessario in quanto la facoltà straordinaria già esercitata dal governo non poteva essere utilizzata una seconda volta e dunque occorreva emanare un atto legislativo, anche per non incorrere in osservazioni da parte della Corte dei conti.<sup>40</sup>

Il quadro non sarebbe completo se non si aggiungesse che in quegli anni le più importanti città del Paese risultavano commissariate: per citare alcuni esempi, il Consiglio comunale di Roma fu sciolto già con un decreto del marzo 1923 (n. 591), che nominava un commissario nella persona dello stesso sindaco, Filippo Cremonesi, decreto cui seguirono ben due proroghe<sup>41</sup> prima dell'istituzione del Governatorato (r.d.l. 28 ottobre 1925, n. 1949);<sup>42</sup> nel maggio del 1923 anche il Consiglio provinciale di Roma venne sciolto. Subirono la stessa sorte il consiglio comunale di Torino a partire dal 2 luglio 1923, nel mese di aprile 1924 il comune di Venezia, dove fu nominato commissario il sindaco in carica, Davide Giordano, il comune di Genova, dove dal maggio 1924 una serie di commissari (fra cui Alfredo Goffredo) subentrarono a un sindaco socialista, e quello di Palermo dal giugno 1924, di Napoli nel 1924 (r.d.l. 19 ottobre, n. 1619) e quello di Milano nel 1926 (r.d.l. 10 ottobre 1926, n. 1786), commissariato con la nomina del deputato Ernesto Belloni, divenuto poi primo podestà della città.

Dall'insieme di questi ultimi dati emerge chiaramente la politica attuata dal governo fascista nei suoi primissimi anni, caratterizzata da una voluta ambiguità: da un lato si portavano avanti provvedimenti di stampo (almeno all'origine) liberale, che però neppure i governi del primo dopoguerra avevano avuto la forza di approvare; nel frattempo, a partire dalle violenze squadriste e poi con sistemi più legalitari, ma utilizzati su larga scala dai prefetti,<sup>43</sup> venivano 'normalizzate' tutte le amministrazioni dei comuni nei quali con le elezioni del 1920 si erano insediate maggioranze socialiste o popolari, o in ogni caso, con la nomina di un commissario in circa la metà dei centri grandi e piccoli del Paese si poneva fine alla normale dialettica democratica dei consigli comunali. La riforma podestarile del 1926, che viene generalmente fatta coincidere con la fine della democrazia a livello locale, non fu dunque che la 'pietra tombale' posta su un sistema che già da tempo aveva perduto qualsiasi possibilità di autonomia e qualsiasi parvenza di democrazia.

<sup>40</sup> Appunto datato 17 marzo 1925, in Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1925-1927, b. 2046, fasc. 15800.3.

<sup>41</sup> R.d. 6 dicembre 1923, n. 2715 (per 12 mesi) e r.d.l. 28 dicembre 1924, n. 2148 (ancora per 12 mesi).

<sup>42</sup> Cfr. P. Salvatori, *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, Milano, 2006.

<sup>43</sup> Anche in questo caso emerge una contraddizione: dal momento che in diverse circolari emanate nel 1924 il ministro dell'interno Federzoni si mostrò contrario a un uso massiccio della misura di sospensione o scioglimento delle amministrazioni comunali, da considerarsi eccezionale (cfr. Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1922-1924, b. 2000, fasc. 15800.3), se ne potrebbe dedurre che i prefetti in questo caso agirono obbedendo a direttive diverse da quelle del loro più diretto superiore.



# Una costituzione per Bodin

Giancarlo Vallone, Università del Salento

Sembra paradossale, e forse non lo è, che l'idea d'una costituzione, in Bodin, possa essere ricercata in quella 'costituzione mista' alla quale proprio Bodin è, come si sa, contrario. Bodin in verità, è contrario alla teoria classica del 'governo misto' che definisce la costituzione per la differente matrice 'politica' delle parti costitutive (aristocratica, democratica etc.), mentre il rinato concetto di 'costituzione mista', storicamente ambientato dal Medioevo all'Età moderna, definisce piuttosto il modo genetico del potere in mescolanza: se potere originario o derivato.

Quest'ultima è una riflessione che poggia su alcuni presupposti che qui non possono essere esaminati o sostenuti; e cioè, anzitutto, sul fatto che fino alla modernità politica, e all'aprirsi della stagione burocratica, quel che esiste (perché politicamente rilevante) in costituzione si dà in una originarietà esistenziale, e non derivata: 'Dei dispositione' secondo il detto del Glossatore.<sup>1</sup> Inoltre, queste 'parti' della costituzione, che potremmo chiamare, e non sarebbe una novità, 'corpi intermedi', sono potere nel fondamento della loro stessa esistenza, ovvero hanno un diritto proprio al potere (o 'sono' potere), cioè, come dicono gli antichi giuristi, hanno potere 'iure proprio',<sup>2</sup> che è un modo di indicare, il potere originario. L'originarietà non è dunque, come sarà in seguito, è cioè nella stagione successiva alla Grande rivoluzione, una qualità esclusiva del potere sovrano,<sup>3</sup> ma una necessità plurale della costituzione, perché solamente nella partecipazione di queste parti c'è l'unità politica, anche nel senso della necessaria mescolanza di 'poteri' non semplificabili in una derivazione, sia tra loro sia con quei poteri (come quello burocratico) derivati da un maggior potere, che già, in quell'età prerivoluzionaria, ci sono o iniziano ad articolarsi. Che molti dei poteri costituiti in unità necessaria siano nati dal seno della vita, e originari, lo hanno ben visto Brunner,<sup>4</sup> e altri autori; ad esempio Mousnier,<sup>5</sup> che apre la sua opera maggiore con una chiara distinzione tra feudo e ufficio, cioè con la distinzione elementare tra poteri originari e derivati;<sup>6</sup> oltre naturalmente alle percezioni di autori classici e, per così dire, coevi, da

---

<sup>1</sup> Lo leggo in antico scritto di F. Ercole, *Dal Comune al Principato. Saggi*, Firenze, 1929, p. 227, nt. 2.

<sup>2</sup> Uso non a caso un giurista meridionale, che viene istintivo paragonare al poco anteriore Loyseau, e cioè O. Montano, *De regalibus tractatus* (1634), Napoli, 1718<sup>2</sup>, p. 138 b.

<sup>3</sup> G. Vallone, *L'originarietà dei poteri e la costituzione mista*, in M.L. Tacelli e V. Turchi (a cura di), *Studi in onore di P. Pellegrino*, vol. III, Napoli, 2009 (ma 2010), pp. 303-320: 304, 305.

<sup>4</sup> O. Brunner, *I diritti di libertà nell'antica società per ceti*, in *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. Schiera, Milano, 2000<sup>2</sup> (prima ed. 1970), pp. 201-216 (in particolare pp. 208, 209, 211 e cfr. p. 142).

<sup>5</sup> La questione è evidentemente sottesa, sulle orme di Loyseau, in R. Mousnier, *Le gerarchie sociali* (1969), Milano, 1971, pp. 51-72 (e 13-16), con dotta prefazione di Ettore Rotelli. Qualche altro riferimento in G. Vallone, *La costituzione medievale tra Schmitt e Brunner*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 39 (2010), pp. 387-403.

<sup>6</sup> R. Mousnier, *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, Paris, 1971<sup>2</sup>, pp. 7-10, 77 ss., 95 ss. Sulla natura originaria del potere feudale farò cenni in seguito, e altrove.

Loyseau a Montesquieu, che, in un celebre brano, evoca questa necessità contro il monopolio della forza: la necessità dei poteri cittadini, feudali, vescovili, e altro. Il potere regio tenta dunque, con successo, grazie alla burocrazia di base legale,<sup>7</sup> di affermarsi all'interno della costituzione mista e nell'unità politica, come mostra, ad esempio, il secolare conflitto, e la tensione, tra la giurisdizione del re e quella feudale, dalla conquista del *dernier ressort* fino alla prassi delle avocazioni a favore delle corti regie, così precocemente evidente nell'esperienza inglese, e poi, significativamente, nella Spagna, nell'Italia meridionale e nella stessa Francia. Tutto questo può intendersi indubbiamente come lotta per il 'monopolio della forza', come tentativo in certa misura di successo, ma certo non coincide con l'instaurazione dell'unico potere politico, se con quest'espressione intendiamo quell'unico potere politico che, costituendosi, non riconosce potere originario altro da sé e che corrisponde al potere sovrano nel suo senso pieno e moderno. Viceversa, la costituzione mista dispone più poteri originari in subordine al potere sovrano: un percorso che mostra a sufficienza perché mai, in tale costituzione, la sovranità sia, propriamente *superioritas*. Dunque intuiamo un rapporto complesso, ma assolutamente necessario tra costituzione mista e 'sovranità', indicato in modo esemplare da Loyseau: «la souveraineté est la forme qui donne l'estre à l'Etat, mesme l'Etat et la souveraineté prise *in concreto* sont synonymes»<sup>8</sup> e che deve essere messo in chiaro per Bodin, il che ci pone subito di fronte alla interpretazione schmittiana del suo pensiero costituzionale. Si tratta di una interpretazione celebre e molto discussa, e non indulgo alla molta letteratura che ha prodotto, ma soltanto ai suoi noti nodi tematici. Infatti per Schmitt l'idea, così celebre, che vero sovrano è chi decide sullo stato d'eccezione,<sup>9</sup> è già un'idea di Bodin, e nella sua opera «appare chiaro che questo concetto (di potere supremo) è orientato al caso critico, cioè al caso di eccezione. [...] La validità scientifica e la ragione del successo (della sua definizione) consistono dunque nel fatto che egli ha introdotto la decisione nel concetto di sovranità».<sup>10</sup> Schmitt, non fa vera o radicale differenza tra costituzione mista e quella monista quando nella costituzione (mista) s'è affermato quel potere 'irresistibile' che esercitandosi, in particolare, con una decisione sullo stato d'eccezione, assume in sé la totalità dei poteri (comunque) costituiti ed esprime nel suo atto di volontà l'unità politica; avverrebbe così un superamento sintetico della costituzione mista, e siccome lo stesso Bodin parrebbe, secondo Schmitt, orientare in questo senso la sua idea di sovranità, ogni sforzo tentato per accertare la sopravvivenza, in Bodin, d'una costituzione mista parrebbe marginale rispet-

<sup>7</sup> L'amministrazione moderna si fonda sull'oggettivazione giuridica, sul diritto astratto, come ha mostrato Weber. Bodin dice, con suggestione moderna, «l'officier est la personne publique qui a charge ordinaire limitee (ed. lat. munus definitum) par edicte»: J. Bodin, *Les six Livres de la République*, Paris, 1576; ristampa anastatica Aalen, 1977, lib. II, cap. 2, p. 372.

<sup>8</sup> C. Loyseau, *Traité des seigneuries*, Paris, 1613, p. 22. La definizione è esemplare anche perché far essere un ente secondo la propria forma (ch'è la capacità riconosciuta alla 'souveraineté'), indica che, in sostanza, quell'ente preesiste alla sua siffatta formazione, e la preesistenza è il segno di poteri originari e comunque non derivati dalla stessa 'souveraineté'; quindi della costituzione mista. Sembra questo il processo genetico di costruzione della 'souveraineté', per cessione al 'souverain' di 'quelque peu' di 'puissance' dei liberi: Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 6, p. 70.

<sup>9</sup> C. Schmitt, *Teologia politica* (1922<sup>2</sup>; 1934), nel suo *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, pp. 27-86; pp. 44-47 (in polemica con Kelsen).

<sup>10</sup> Schmitt, *Teologia politica*, pp. 35-36.

to alla reale importanza e al concreto portato di modernità del pensiero bodiniano. Tuttavia, unità politica e costituzione non definiscono il loro esserci nel solo stato d'eccezione: c'è anche la vita ordinaria dell'unità politica, l'ordinario dispiegarsi dei poteri costituiti, o com'è stato detto lo 'stato normale' dell'unità politica.<sup>11</sup> Indubbiamente Bodin afferma, e lo fa nei brani indicati da Schmitt, che nell'occasione, il re può «mutare le leggi o addirittura eliminarle»;<sup>12</sup> e tuttavia in un solo punto egli indica chiaramente questa, che è indubbiamente una decisione, come legata a uno stato di crisi o d'eccezione: «si la nécessité est urgente, en ce cas le Prince ne doit pas attendre l'assemblée des estats ny le consentement du peuple, duquel le salut depend de la prevoyance et diligence d'un sage Prince»;<sup>13</sup> si tratta, come si sa, d'un brano nato all'interno della polemica sul ruolo degli 'stati'<sup>14</sup> con la libellistica ugonotta, e in particolare con il *Du droit des Magistrats*, dove si sostiene, esattamente al contrario di Bodin, che «les Estats sont par dessus les Rois».<sup>15</sup> Tuttavia, negli altri punti, la necessità di cambiar la legge (o di farla) è piuttosto un'opportunità, ed è comunque legata solo alle ragioni della legge stessa,<sup>16</sup> e, in altri termini, il principe, e per meglio dire, il re è svincolato dalla legge, e lo è anzitutto al fine precipuo della creazione di nuova legge, ch'è quanto definisce in essenza, secondo le riflessioni tradizionali su Bodin, la sua idea di sovranità. Si tratta di un avvenimento legato alla vita della costituzione, e sembra di poter dire che, per Bodin, la sovranità risponde, nella sua imputazione regia, anzitutto all'esigenza dell'unità politica, ma, appunto, secondo il suo 'stato normale', secondo il normale dispiegarsi dei poteri nella costituzione, e anzi si potrebbe dire che quel che a Bodin pare 'nécessaire' nel mutare le leggi, non è subito uno stato di necessità come causa del mutamento, ma è che il re non abbia impaccio nel mutarle secondo la 'occurrence des cas'.<sup>17</sup> Certo egli percepisce, e a volte indica, la possibilità d'un intervento regio, d'una decisione, sullo stato d'eccezione, ma non è certo su questa percezione ch'egli elabora la sua teoria della sovranità, che invece poggia sullo stato ordinario dell'unità e della costituzione.<sup>18</sup> È in questa direzione, orientata sulle tradizionali letture, che s'incontra il pensiero costituzionale di Bodin. Così la partita si gioca sul concetto di *lex (loy)*, e sul monopolio regio del potere legislativo per natura sovraordinato: «par ainsi on void que le poinct principale de la maiesté souveraine,

<sup>11</sup> G. Duso, *Teologia politica e logica dei concetti politici moderni in Carl Schmitt* (1996), in *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Milano, 2007<sup>2</sup>, pp. 185-213: 191-192. Pone il problema di uno 'stato di normalità' della sovranità e della costituzione in relazione alla lettura schmittiana di Bodin anche R. Schnur, *Individualismo e assolutismo* (1963), a cura di E. Castrucci, Milano, 1978, pp. 48-51.

<sup>12</sup> Schmitt, *Teologia politica*, p. 36.

<sup>13</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 8, p. 140; si tratta del brano capitale per Schmitt.

<sup>14</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 8, pp. 137 ss.

<sup>15</sup> Th. de Bèze, *Du droit des Magistrats sur leurs subiets traité* (1970) (edizione critica R.M. Kingdom), Genève, 2010, pp. 49 ss.

<sup>16</sup> Un punto notevole in Bodin, *Les six Livres de la République*, IV, cap. 3, p. 576.

<sup>17</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 8 p. 142. Insomma, il cambiamento della legge sembra affidato, in Bodin, al libero (in definitiva) apprezzamento da parte del principe della sua 'utilità', «selon l'exigence des cas, des temps et des personnes» (*Les six Livres de la République*, I, cap. 8, p. 145: si tratta del brano usato in Schmitt, *Teologia politica*, p. 36); e, per certo, questo tipo di 'utilità' del cambiamento è in ragione della funzione ordinaria della legge, e non di uno stato generale di necessità o di crisi.

<sup>18</sup> In questo senso già Schnur, *Individualismo e assolutismo*, p. 50, che afferma la presenza, in Bodin, d'una esplicita formulazione del potere del re 'di decidere sullo stato d'eccezione', il che non può intendersi come una teorizzazione bodiniana della sovranità anche in direzione dello stato d'eccezione.

et puissance absolue, gist principalement à donner loy aux subjects en general sans leur consentement».<sup>19</sup> Va però notata, ed è stata più volte notata, la puntigliosa precisazione sul 'consentement' o 'consensus'. Indubbiamente con tale inciso, Bodin pensa anzitutto alla irrilevanza del consenso degli 'estats' all'atto legislativo, con tutte le implicazioni relative alla polemica contro la libellistica di parte ugonotta, che negli *États Généraux* riponeva il diritto di resistenza al potere ingiusto, e la prova vivente della (mitica) 'antica costituzione', nella quale il potere sarebbe derivato al re dal diretto, o indiretto, 'consentement' sociale. C'è tuttavia una ragione più profonda di modernità, che riguarda specificatamente la questione del *consensus*. La grande dottrina medievale dell'ordine, quella certa *convenientia entium*, cioè delle anime, come dice Tommaso, potenzia ogni forma di partecipazione, ogni cospirare insieme delle volontà individuali,<sup>20</sup> nel senso del loro intimo conformarsi alla ragione di Dio che si mostra nell'ordine del mondo. Tutto quel ch'è 'comune', questa inerenza di senso nelle anime, svela l'ordine. Si tratta dell'implicazione ontologica delle volontà, che pone «il *consensus* come *prius* logico della *voluntas* precettiva vera e propria».<sup>21</sup> Quando, invece, Bodin precisa puntigliosamente che il 'potere assoluto' è davvero tale allorché viene esercitato 'sans consentement' di alcuno, taglia di netto col passato e individua senza ambiguità la nuova radice del monopolio della forza. In effetti la caduta del profilo consensuale esalta non solo la solitudine istituzionale del re nell'esercizio della legge,<sup>22</sup> ma esprime anche la nuova e radicale ragione della superiorità del re sulla legge. E, perciò, in altro celebre luogo bodiniano, la disponibilità regia della legge è definita «summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas»<sup>23</sup> con evidente distanza dalla idea medievale, detta nella pagina d'un celebre commentatore, «Princeps est subditus legi, sicut quilibet cuius potestas limitata est, ut cum ratione et causa disponat omnia, regendo se et subditos».<sup>24</sup> Nella differente posizione teorica del *Princeps*, se subordinata o superiore alla legge, quel che cambia è anzitutto la consistenza della legge, con la caduta della sua matrice preesistente e 'ontica'. C'è un brano, in Bodin, certamente noto, come tutti quelli qui in uso, ma che va forse riproposto all'attenzione in coerenza con quanto precede: «il y a bien difference entre le droit et la loy: l'un n'emport rien que l'équité, la loy import commandement, car la loy n'est autre

<sup>19</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 8, p. 142.

<sup>20</sup> Tra tanti riferimenti possibili, indico, anche per la sua vocazione applicativa alle arti, P. Schiera, *Il 'bonum commune' tra corpi e disciplina: alle radici della politica nel Medioevo*, «Democrazia e diritto», XXXI, 5-6 (1991), pp. 29-51: 46-47.

<sup>21</sup> E. Cortese, *La norma giuridica. Spunti teorici nel diritto comune classico*, Milano, 1961, vol. II, pp. 104 ss.

<sup>22</sup> P. Grossi, *Modernità politica e ordine giuridico* (1998), in *Assolutismo giuridico e diritto privato*, pp. 443-469: 459-460, con legame diretto al pensiero di Montaigne e Bodin.

<sup>23</sup> Bodin, *De republica libri sex*, I, cap. 8 (cito dall'edizione latina del 1601 da Ursellius, ex off. C. Sutorij, sump. I. Rhodij), p. 123.

<sup>24</sup> Andrea da Isernia, *In usus feudorum commentaria*, in L.F. II, 51 (*de capitaneo*), n. 29, Francofurti, apud her. a. Wecheli, 1598, p. 588a, e anche il brano in L.F. II, 55 (*quae sint regalia*), n. 74 (p. 780a). Si tratta d'un testo variamente noto, ad esempio, al Calasso, al Cortese etc., e che rispecchia comuni pensieri di quell'età; il che vale egualmente quando il giurista aggiunge «si (Princeps) potestatem absolutam exerceat sine causa, non est qui cogat eum [...], peccat tamen», ma egli fa il giusto se il senso del bene è causa della sua volontà nel trasgredire la legge.

choses que le commandement du souverain, usant de sa puissance».<sup>25</sup> Qui si vede bene che il monolite 'ontico' del diritto naturale e divino, al quale possiamo avvicinare le 'lois fondamentales', sembra circondare ancora la volontà del re, come limite invalicabile, e, per meglio dire valicabile solo a certe condizioni iscritte nel concetto di 'iuste cause', che per quanto ormai, nell'età bodiniana, sussistente di esili ragioni,<sup>26</sup> sarebbe comunque errato ridurre a pure condizioni di coscienza. Tuttavia nell'ambito delle 'lois civiles', non c'è grande imbarazzo nell'affermazione, in sostanza autoritaria, d'una *lex nova*. Perciò, disarticolata dal corpo del 'diritto' la *lex nova*, e tutte le leggi positive, ripongono la condizione della propria esistenza nell'autorità, al punto che, se pur «en bonnes et vives raisons, neantmoins [...] elles ne dependent que de sa pure et franche volonté».<sup>27</sup> Questa riduzione teorica, qui appena affermata, della *ratio a voluntas*, importa la metamorfosi della natura della *lex* da dichiarativa a costitutiva di norme, ma non è, indubbiamente, una novità, e anzi, a voler adottare il criterio formalistico della filiazione delle teorie, Bodin si pone piuttosto alla fine d'una tradizione dottrinale;<sup>28</sup> la sua novità consiste piuttosto nell'aver elevato questa tradizione a teoria della politica, e di aver intuito l'importanza del diritto astratto in direzione della modernità. Ancor più in profondità, direi che tutto ciò non produce grandi novità sul piano della dottrina giuridica perché questa nuova teoria della sovranità come volontarismo della legge e del re, infrange anzitutto la dimensione tradizionale del consenso e propone un nuovo, più largo e indistinto, orizzonte di legittimazione del comando.

E tuttavia, ci si chiede: questa radice, o germoglio, di volontà incondizionata e questo potere assoluto, disposto, come sappiamo sul piano ordinario o normale della costituzione, si propone o no, nello stesso pensiero di Bodin, come potere politicamente unico nella costituzione, o egli riconosce, fors'anche malgré lui, l'esistenza di altri poteri non derivati dalla 'soveraineté', ma in contextione con essa? Bodin è osservatore, e certamente assertore, dei 'corpi intermedi'; e noi sappiamo che il *corps* o è potere, o non è. Come risolve, egli, nella sua teoria, la vocazione monopolistica del potere regio, così prepotentemente affermata, e le esistenze plurali di corpi intermedi, che è naturale ritenere dotati d'un diritto proprio al potere?<sup>29</sup> Nel fondamentale capitolo settimo del libro terzo (*des Corps et Colleges, Estats et Communautés*) si inizia con una manifestazione

<sup>25</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I cap. 8, p. 155; *De republica libri sex*, p. 159 («plurimum distat lex a iure: ius sine iussu ad id quod aequum, bonum est; lex autem ad imperantis maiestatem pertinet»). Quest'argomento, si sa, è avversato dalla libellistica ugonotta.

<sup>26</sup> La questione della rilevanza nel pensiero bodiniano del concetto 'iuste cause', è sottile e va trattata altrimenti. Dico solo che Bodin ribadisce fino alla noia la soggezione del re al diritto divino e al diritto naturale; ma riconosce apertamente anche la possibilità del *rescripto contra ius divinum-naturale* (ad esempio in tema di diritto di proprietà, posto che tale istituto sia di *ius divinum-naturale*) per 'iuste cause', e questa ormai sussiste sempre implicita nella regia volontà. In verità, ciò non autorizza a ipotizzare Bodin come un furbesco sostenitore dell'onnipotenza regia, perché il piano della sua proposta è teorico, ed egli non teorizza alcuna superiorità del re allo *ius divinum-naturale* e rende perciò credibile la sua polemica contro i 'flatteurs'. Piuttosto sembra inattaccabile in assoluto il piano di quelle che si possono definire 'lois fondamentales' (ad esempio I, cap. 8, p. 137).

<sup>27</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 8, p. 133.

<sup>28</sup> Non è affatto invecchiata l'analisi dedicata all'origine e allo sviluppo della risoluzione della *causa* nella *voluntas*, con attenzione anzitutto ai *rescripta contra ius*, ma anche alla norma generale della *lex*, che si legge in Cortese, *La norma giuridica*, vol. II, pp. 39-99, 241-293: 40, 257 ss., 261 ss., 272 ss., 275 ss. (277).

<sup>29</sup> Vallone, *L'originarietà dei poteri e la costituzione mista*, pp. 303-304; 312-313.

inequivocabile del principio dell'ordine come *mixtio* unitaria di *partes* distinte: «la difference de la famille aux corps et colleges, et de ceux-cy à la republique, est telle que du tout à ses parties»,<sup>30</sup> al quale principio potrei connettere diverse altre convergenti affermazioni. Bisogna però guardare più in profondità. Così, c'è una chiara professione d'origine (e, in verità, di 'fondamento') d'ogni potere nella famiglia, che esprime in sé – per natura – appunto il meccanismo elementare d'ogni potere: comando e obbedienza,<sup>31</sup> e la famiglia si trasfonde negli organismi più complessi, perché «l'origine des corps et colleges est venuë de la famille comme du tige principal». <sup>32</sup> Però, ci si chieda: la costituzione d'una unità politica determina, nel pensiero di Bodin, la scomparsa o invece la sopravvivenza, e come, del potere di «corps et colleges»? Per certo, la famiglia è nella attuale costituzione fin dalla prima definizione di questa, e nella prima pagina dell'opera: «République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine»; e, nessuno lo nega, la famiglia – diciamo pure l'*oikos* – è in questa costituzione secondo quel suo potere, e in subordine alla 'souveraineté', come si legge in una pagina anch'essa iniziale; ma che ne è di 'corps et colleges'? Con grande determinazione, si è sostenuto che, nella teoria politica bodiniana, le condizioni dell'unità dispongono l'intera area dei corpi intermedi come «spossessata da ogni autonomo potere», sicché ogni potere altro da quello regio «non può essere inteso che come potere istituito dal potere sovrano, sua articolazione derivata, priva di autonomia, e quindi sempre revocabile». <sup>33</sup> Le cose tuttavia sono assai più complesse, e già quella pagina iniziale, indica ogni *corps* come essenzialmente potere, cioè 'commendement particulier' ('privata potestas'),<sup>34</sup> ed è opportuno valutare un'opposta prospettiva di lettura, che consente, come io credo, di proporre la costituzione come ordine di quanto in essa si conserva nella propria originarietà, e che non è soltanto la famiglia. Inoltre il ruolo costituzionale almeno dell'*oikos*, e quindi la partecipazione politica di un 'edificio sociale', di un "economica",<sup>35</sup> secondo un potere privato, apre una serie di prospettive di estremo interesse (sul tipo di rapporto tra i concetti di 'pubblico' e 'privato', sul concetto di funzione, sul sistema dei poteri, etc.) che intanto consentono di valutare l'ipotesi, da tempo avanzata, di «una teoria del potere diffuso» nella costituzione,<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 474.

<sup>31</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 4, p. 29.

<sup>32</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 474.

<sup>33</sup> A. Biral, *Jean Bodin e la moderna scienza politica* (1980), in *Storia e critica della filosofia politica moderna*, Milano, 1999, pp. 43-64: 48, 57 etc. La lettura, molto intensa, di Biral, non tende a cogliere, nel pensiero bodiniano, un potere irresistibile capace di sostituire gli altri in casi d'eccezione; ma tenta di individuare nello 'stato ordinario' della costituzione la presenza d'un unico potere originario dal quale tutti gli altri derivano, e che sarebbe dunque, non *superioritas*, ma sovranità. Mi pare assai più aderente alla impostazione bodiniana quanto si legge in M. Scattola, *Ordine della giustizia e dottrina della sovranità in J. Bodin*, in G. Duso (a cura di), *Il potere*, Roma, 2000, pp. 61-75: 66-67.

<sup>34</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 3, p. 19; *De republica libri sex*, pp. 21-22.

<sup>35</sup> O. Brunner, *La 'casa come complesso' e l'antica 'economica' europea* (1958), in O. Brunner, *Per una nuova storia costituzionale e sociale* (1968), a cura di P. Schiera, Milano, 1970, pp. 133-164; O. Brunner, *I diritti di libertà nell'antica società per ceti* (1952), in Brunner, *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, pp. 201-216: 202. Riflessioni in G. Duso, *La costituzione mista e il principio del governo: il caso di Althusius*, «Filosofia politica», XIX, 1 (2005), pp. 77-96: 80, e, specifiche su Bodin, in E. Di Rienzo, *L'aquila e lo scarabeo. Culture e conflitti nella Francia del Rinascimento e del Barocco*, Roma, 1988, pp. 113-121: 116-117.

<sup>36</sup> Di Rienzo, *L'aquila e lo scarabeo*, p. 115.

pur in subordine generale a un potere eminente che da ‘governante’ e coordinatore dell’unità, tende, nell’opera di Bodin, a rendersi potestativo. Certo, c’è una notevole ambiguità di Bodin già nella concezione dei poteri diffusi e subordinati e, in particolare, in tema di ‘puissance des colleges’. Egli vuole indicare il loro potere ‘en general’, cioè nei tratti comuni, e lo fa con rapidità (un potere deliberativo, un potere di ordinanza e un potere coercitivo: tutti interni e mai *contra legem*<sup>37</sup>); si tratta d’una definizione del ruolo costituzionale dei *corps*, indicato come necessario, per la sua *mediocrité*, contro la tirannide,<sup>38</sup> e, certamente è una medietà sottostante «la puissance souveraine». <sup>39</sup> Poi, nel proprio interno, il potere s’esercita secondo un regime apposito costituito da «reglements, statuts et privileges particulieres». <sup>40</sup> Resta però nell’ombra il fondamento sul quale i *corps* esercitano il loro potere e lo regolano secondo un diritto. È problema di importanza estrema, se misurato sul paradigma della costituzione mista, e sul quale molto è stato scritto. Certo si dice chiaramente che «les statuts du college» sono «establis par le souverain, ou bien par le fondateur du corps et college auctorisé par le souverain». <sup>41</sup> Qui Bodin tocca una questione classica del diritto comune, e che il diritto comune affronta anzitutto nella specie non dei «corps et colleges», ma in quella dell’ordine municipale con speciale riferimento all’Italia comunale; ma, a prescindere dagli statuti ‘dati’ dal principe, ch’è sempre un caso residuale, la questione di principio, la domanda necessaria, è la stessa: la comunità ha un diritto proprio al potere, e, nel caso, a disciplinarsi con statuto, pur restando quel potere e quello statuto subordinati al potere (e alle *leges*) del principe, o si tratta invece d’un potere in tutto derivato, e si potrebbe dire delegato, dal principe? Nel diritto comune la questione, pur all’interno di una serie di distinzioni di grande importanza, che qui tuttavia non rilevano, è presto risolta, sulla base di diverse norme, sul punto esplicitate, di diritto romano; ma solo i grandi giuristi del Commento porranno con chiarezza la questione del ‘fondamento’ d’un tal potere e della sua relazione col potere sovraordinato, e in conseguenza antichi maestri, come Besta, hanno visto lo *ius statuendi* come un diritto originario delle comunità che lo esercitavano, con ripetute conferme, e, da ultimo, con notevole forza costruttiva. <sup>42</sup> E Bodin? Si noti ch’egli tende a mettere sullo stesso piano gli ‘statuts’ dati dal re, e gli ‘statuts’ che il re semplicemente autorizza: quasi fossero entrambi, e non lo sono, il frutto d’una diretta creazione regia. È un’operazione che sembra volutamente occultare la tensione e la distanza, cioè anche l’autonomia, tra poteri diversi, quello subordinato che crea la norma e quello sovraordinato che la conferma semplicemente. Si tratta d’una tendenza che sembra potenziata dalla traduzione latina dell’opera, dove i *corps* sono definiti «coetus in republica iure sociati»: tal diritto, che, già per forma verbale, incombe sui *corps*, è, naturalmente, uno *ius cum iussu*, una *lex*

<sup>37</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, pp. 481-489.

<sup>38</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, pp. 499-495; *De republica libri sex*, pp. 535-539; *I sei libri dello Stato*, vol. II, pp. 278-285. Sul punto D. Quagliani, *La sovranità*, Bari, 2004, pp. 53-55.

<sup>39</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 478.

<sup>40</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 478.

<sup>41</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 485.

<sup>42</sup> L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2003<sup>2</sup>, pp. 17-35: 20, ove sono indicati (da Mannori) «centri (d’imputazione [città, villaggi, corpi professionali] degl’interessi collettivi presenti all’interno dello spazio statale) che a loro volta non esistono per un *fiat* del potere centrale, ma in virtù di un loro potere originario».

del re, che tuttavia non riesce a eliminare ogni forma autonoma della vita associata; senza il suo intervento, si dice in un luogo centrale, «*corpora et collegia*» perderebbero ogni loro «*ius et nomen*»,<sup>43</sup> e già questo mostra che c'è uno *ius* proprio dei *corps* che, in qualche modo, preesiste alla *lex*, e questa si pone come condizione di loro presenza nell'unità, ma non come fondamento dell'esistenza stessa dei *corps*. Si tratta d'un loro diritto alla partecipazione politica anzitutto secondo un proprio diritto a esistere: «*tout corps ou college est un droit de communauté legitime sous la puissance souverain: le mot legitime emport l'autorité du souverain, sans la permission duquel il n'y a point du college*»;<sup>44</sup> ma è anche un diritto a esistere politicamente secondo un diritto proprio al potere, perché «*quand je dy droit de communauté, i'enten que les corps et colleges, puissent traiter en leurs assemblees seulement ce qui leur est commun*».<sup>45</sup> Si profila allora un diritto originario che contiene un potere originario, secondo le stesse fonti di diritto comune qui recepite in pieno accordo, ed è raro, da Bodin,<sup>46</sup> anche se egli si guarda bene dal sottolineare tale carattere. Certo è vero, Bodin ripete spesso, e in vario modo, in questo torno di pagine «*coetus vero iure prohibiti, collegia non sunt*», ma il re non crea una vita associata, benché possa influire sulla sua esistenza civile o politica fino a negarla; e se non c'è negazione può ancora sostenersi che quanto è davvero comune lo è, nella stessa costituzione, per forza intrinseca. Questo si spiega con la concezione assolutistica di Bodin, certo più avanzata e determinata di tante concezioni di diritto comune sulla *confirmatio* regia;<sup>47</sup> è però una concezione che propone il potere eminente e sovraordinato solo nell'ordito ordinario o nello 'stato normale' della costituzione e si definisce nel porre le condizioni di partecipazione politica di poteri/*corps* che non vengono sottratti alla loro alterità; ch'è poi il punto massimo di espansione, e il confine, del potere sovraordinato, a differenza del potere irresistibile nello stato d'eccezione.<sup>48</sup> Su questo piano, e dunque una volta che i *corps* sono costituzione, il contenuto 'comunitario' della costituzione (cioè il modo di essere in essa potere dei *corps* e di qualunque tipo sia tal potere) retroagisce sulle condizioni stesse di espansione del potere regio. Siamo ancora a una 'costituzione mista', a un tessuto d'ordini dell'unità, e, alla fine, non può sorprenderci; solo Sieyès, su questo stesso piano (quello dello 'stato normale' della costituzione) potrà effettivamente dire che la distinzione dei cittadini non può appartenere alla costituzione d'alcun popolo. Accettando tale prospettiva di analisi, si potrà variamente indagare, nell'opera di Bodin, in che modo questi poteri corporati, da pensare in generale originari piuttosto che derivati, e per natura attivi nel solo interno dei consociati, si connettano in funzione unitaria con altri poteri, ed esprimano la loro

<sup>43</sup> Bodin, *De republica libri sex*, III, cap. 7, pp. 516, 517, 518.

<sup>44</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 478.

<sup>45</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 488.

<sup>46</sup> Si rinvia, come unica autorità, sul punto indicato alla nota precedente, alla gl. *Aut rationem* in *Cod.* 8, 53, 2, vista come tentativo, dibattuto nella scuola, di fondare su base consuetudinaria – e dunque originaria – l'autonomia cittadina: O. von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht* III (1881; ristampa anastatica Darmstadt, 1954), pp. 216-217. Bodin si guarda bene dal richiamare le più forti teoriche autonomistiche che i Commentatori avevano elaborato da *Dig.* 1, 1, 9 *Omnes populi* e da altri luoghi notevoli.

<sup>47</sup> Richiamo, per avere termini di paragone, la complessa vicenda della redazione delle *coutumes*: V. Piano Mortari, *Diritto romano e consuetudine redatta in Francia nel secolo XVI*, Milano, 1962, pp. 84 ss., con un intervento regio che non può definirsi davvero novativo.

<sup>48</sup> Vallone, *La costituzione medievale tra Schmitt e Brunner*, pp. 393-395.

‘politicità’ in una unità politica che non può davvero essere compresa senza graduare a fondo «la permanenza, anche nei periodi di maggiore intensità monarchica [...] di forze sociali e costituzionali concorrenti o antagoniste al monarca». <sup>49</sup> Fin d’ora, però, emerge che uno solo dei *corps* – quello ‘des Iuges et Magistrats’ – ha potere, per così dire, oltre di sé, e si dispone verso una platea ‘plus large’ dei suoi stessi consociati – propriamente un pubblico – e lo fa, in modo precipuo, col potere di giurisdizione. Si potrebbe pensare che la proiezione di tale potere in direzione della società esprima una sorta di tentativo monopolistico sulla giurisdizione, operato dalla burocrazia regia, ed è probabilmente così. Non ci sarebbe del resto nulla di nuovo: il dominio esclusivo della giurisdizione è stato per così dire sempre una ambizione di quel che si può definire – secondo la dizione altomedievale – il *publicum*, cioè la parte regia della costituzione. <sup>50</sup> Il fatto è che la parte regia della costituzione, ormai costituita per *officia* giudicanti, trova una resistenza alla sua espansione (e una resistenza da armonizzare nell’unità della funzione giurisdizionale) proprio nel fatto che gli altri *corps* sembrano esprimere il proprio potere ancora come giurisdizione. Bodin in verità tenta, né ci sorprende, di minimizzare od occultare questa natura; afferma che «quant aux autres corps et colleges, ores qu’ils ne soyent point fondés en iurisdiction ny puissance de commander, si est-ce neantmoins qu’ils ont tousiours quelque coërtion limitee par leurs statuts et privileges». <sup>51</sup> L’affermazione, non esclude che i *corps* esercitino giurisdizione (il che basterebbe all’assunto), ma aggiunge che potrebbero esercitare quel ‘commendement’ che Bodin, come sappiamo distingue dalla giurisdizione, <sup>52</sup> o poteri ancor minori. Tuttavia chi legga con attenzione l’insieme, non si sottrae alla sensazione che quello stesso minimo potere coercitivo non sia altro che sostanziale giurisdizione interna al *corps*, per impugnabile o meno che essa sia dinanzi all’ufficiale regio, al quale egli riserva la qualifica di «iuge ordinaire du college», benché si tratti di competenza ordinaria che par limitata al caso estremo dell’esclusione ‘sans cause’ d’un membro dal collegio a opera del collegio stesso; <sup>53</sup> in generale non sembra che Bodin dissenta da quanto, d’un tratto, si lascia sfuggire «il y a ie ne sçay quoy de particulier en chacun college, qui ne peut estre si bien entendu ny iugé que par les colleges du mesme corps». <sup>54</sup> Siamo insomma ancora di fronte a quelle scelte di occultamento e a quelle creazioni d’ombra nell’opera di Bodin, che bisognerebbe infine mettere in chiaro. In questo caso si spiega almeno, o si contribuisce a spiegare, perché, in quest’opera, la giurisdizione gioca un ruolo subalterno, e non nella prospettiva funzionale,

<sup>49</sup> E. Rotelli, P. Schiera, *Introduzione*, in *Lo stato moderno. I. Dal Medioevo all’età moderna*, Bologna, 1976, pp. 5-17: 15.

<sup>50</sup> Ad esempio in F. Bougard, *La justice dans le Royaume d’Italie de la fin du VIII<sup>e</sup> siècle au début du XI<sup>e</sup> siècle*, Roma, 1995, p. 151, e *ad indicem*.

<sup>51</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 482.

<sup>52</sup> L. Mannori, *Per una ‘preistoria’ della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell’età del tardo diritto comune*, «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 19 (1990), pp. 325-504: 390-392.

<sup>53</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 484; e a p. 481 si dice poi che «Iuges et Magistrats» servono anche per «reigler les autres colleges et le corriger s’ils mesprennent contre les loix»: ma nulla indica che essi abbiano giurisdizione esclusiva su ‘corps et colleges’. Si può pensare allora, che la giurisdizione regia abbia competenza generale su ‘corps et colleges’, ma in fase di gravame, salvo interventi di prima istanza come quello indicato nel testo. Evito di immaginare casi di giurisdizione concorrente.

<sup>54</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 481.

che resta basilare, ma proprio per la sua frammentazione e pluralità (prescindiamo ora se a titolo originario o derivato), e ha probabilmente l'ambizione, ma non certo la forza, a differenza della legge, di proporsi come monopolio regio: «la marque de souveraineté n'est pas de faire iustice, parce qu'elle est commune au Prince et au subiect». <sup>55</sup> Non è un caso che la giurisdizione non corrisponda all'esigenza d'esclusività che sembra già intravedersi come tratto della 'souveraineté'; se ogni *corps*, ogni potere originario, vibrante di esistenza, deve partecipare all'unità, a pena di dissolverla, allora un'unità è possibile solo come insieme di relazioni anche pericolose tra i poteri; e in età medioevale emerge una sola esperienza capace di esprimere questo campo di tensioni come laboratorio unitario; ed è la giurisdizione, che disponendo la naturale articolazione delle impugnazioni in ordine gerarchico dei poteri, ne struttura la pluralità in unità; ne è, propriamente, e in modo diverso dalla legge, 'funzione'. In effetti «mentre la legislazione s'afferma come monopolio sempre più esercitato del potere monarchico, la giurisdizione resta per secoli il luogo della pluralità e della partecipazione». <sup>56</sup> Per tutto questo, Bodin sa bene, e proprio in riferimento alle giurisdizioni, che quanto si determina come potere nella funzione 'pubblica' (per il 'pubblico'), può non essere del *publicum* (cioè del re), ed ecco sorgere, esattamente a questo punto, il problema della giurisdizione feudale, ch'è poi la nervatura fondamentale della costituzione, e di quel che è 'politico' nel potere. Devo notare anzitutto che Bodin non sembra così preoccupato dal potere di resistenza che la feudalità raccolta negli *États* può opporre al tentativo monopolistico regio, tanto quanto lo è dalla diffusione territoriale e capillare delle giurisdizioni; se il percorso dal particolarismo feudale alla coesione cetuale dei feudali esprime davvero un possibile percorso della modernità politica, <sup>57</sup> qui Bodin sembra piuttosto volgersi alle dimensioni strettamente territoriali e medievali del potere; e per certo anche da tale prospettiva la costruzione bodiniana sembra interessata anzitutto al piano ordinario d'esercizio costituzionale del potere. <sup>58</sup> E tuttavia egli ha un'aspirazione di modernità che fa valere nello stesso piano della «police ordinaire» della costituzione, dove concorrono, e Bodin lo sa bene, poteri di ambito «particulier» (e, in tal senso, «privata potestas»), poteri di titolo privato, e poteri derivati dal *publicum*. Tra i primi va certamente enumerata la giurisdizione «domestique» <sup>59</sup> alla quale sembra ricollegabile la «puissance particuliere de commander» attribuita «aux corps et colleges en general», <sup>60</sup> perché l'una e l'altra sono poteri limitati agli appartenenti o, come si dice, a quel «qui est leur commun», <sup>61</sup> benché sia difficile dire se Bodin li ritenga «particuliers» per questo o (anche) perché per lui politicamente irrilevanti nella costruzione costituzionale: certo la tensione è da lui fissata tra «puissance publique» e «puissance particuliere». Invece sia la giurisdizione regia che la stessa giurisdizione feudale si rivolgono, indubbiamente, a una più ampia platea di sottoposti («hors leur college»). C'è tuttavia una differenza, perché se la giurisdizione regia deriva

<sup>55</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 10, p. 215.

<sup>56</sup> Vallone, *L'originarietà dei poteri e la costituzione mista*, p. 320.

<sup>57</sup> O. Hintze, *Condizioni storiche generali della costituzione rappresentativa* (1931), nel suo *Stato e Società*, a cura di P. Schiera, Bologna, 1980, pp.102-137: 131 ss., 135 e altrove.

<sup>58</sup> Potrei dire la 'police ordinaire': Bodin, *Les six Livres de la République*, IV, cap. 3, p. 576.

<sup>59</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 5, p. 430.

<sup>60</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 3, p. 19.

<sup>61</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 7, p. 481.

dal *publicum* (è il *publicum*), per quel che riguarda la giurisdizione dei feudali, se si dovesse far riferimento al loro titolo su di essa, dovremmo ascriverla ai poteri 'privati', perché in generale «la propriété est à eux»,<sup>62</sup> pur essendo evidente che il loro potere è per «il pubblico». Per risolvere questo dilemma in termini di unità politica, Bodin potrebbe allora tentare di sviluppare l'idea, da lui stesso avanzata in generale, che la «iustice» come tutto quel ch'è «commun», è, o può essere «public»,<sup>63</sup> cioè 'oggettivamente' pubblica, appunto perché definita dal lato (indistinto) dei sottoposti ('il pubblico'): un esperimento tentato da altri, come per certi tratti Loyseau, o il meridionale Montano (1634), nei quali, variamente, si medita che se non tutti i poteri sono 'publicum' e perciò del re, o dal re, però tutti i poteri politicamente rilevanti (anche se di titolo privato) sono per il 'pubblico' e possono perciò essere uniformati in una funzione 'pubblica'. Una intuizione felice, che, in piena sintonia con le condizioni della costituzione, esprime al tempo stesso il 'partage' del potere e la destinazione uniforme del comando. E cos'altro aveva detto, secoli prima, Baldo, geniale, come sempre, quando afferma, con gli occhi alle partizioni di giurisdizione in una costituzione, che «iurisdiction in substantia sua est indivisibilis, cum pro parte explicari non potest».<sup>64</sup> Tuttavia Bodin non indica questa soluzione; anzi bisogna notare nel suo pensiero una notevolissima oscillazione su questo punto; nell'edizione francese egli ha un chiaro sussulto monista (che possiamo interpretare come 'moderno'), e invece di sfruttare quella possibilità, da lui stesso predisposta, di creare la radice plurale d'una funzione pubblica per l'unità, con una «iustice» in sé «public», nega d'improvviso lo spessore di campo della costituzione. Per lui, qui, la «iustice» è sempre e soltanto (cioè anche nel caso della giurisdizione feudale) di «personnes publiques», di soggetti 'pubblici'. Dopo aver affermato di conoscere due soli tipi di comando emanati «par puissance publique», quelli del «souverain» e quelli del magistrato (indubbiamente sia «officier» che «commissaire»), subito aggiunge «sous le nom de Magistrats, i'enten aussi ceux qui ont la iurisdiction annexée aux fiefs, attent qu'ils la tiennent aussi bien du Prince souverain comme les Magistrats: de sorte qu'il semble qu'il n'y a que le Princes souverains qui ayent puissance de commander».<sup>65</sup> Ecco dunque costituita per apparenza, attraverso l'equazione tra magistrato e feudale,<sup>66</sup> l'esclusività regia del comando (e della giurisdizione); ma è un'apparenza contro la quale retroagisce continuamente la affermazione avanzata dallo stesso Bodin del titolo dominicale (cioè feudale) sulle giurisdizioni feudali, perché è questo titolo, questo modo diverso di possedere (in feudo) la giurisdizione, che crea la distanza incolmabile dal modo delle giurisdizioni *in officio* (termine che intendo, per brevità, ma non senza appoggio in Bodin stesso, inclusivo dei caratteri essenziali comuni sia a «officiers» che a «commissaires»). Di tale impostazione nemmeno lo stesso Bodin poteva essere davvero soddisfatto, e il

<sup>62</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 5, p. 436.

<sup>63</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, I, cap. 2, p. 14. Al brano dà rilievo P. Mesnard, *Il pensiero politico rinascimentale* (1951<sup>2</sup>), a cura di L. Firpo, Bari, 1964, vol. II, p. 149.

<sup>64</sup> Nel suo commento feudale in L.F. II 55, § *praeterea ducatus*, n. 23 (Lugduni, apud Io. Pidierium, 1550) c. 104rb.

<sup>65</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 5, pp. 431-432.

<sup>66</sup> La fonte di questa equazione potrebbe essere italiana, fors'anche in Matteo d'Afflitto, al Bodin ben noto: G. Vallone, *Iurisdiction domini. Introduzione a Matteo d'Afflitto e alla cultura giuridica meridionale tra Quattro e Cinquecento*, Lecce, 1985, pp. 159-160.

brano (intendo quello contenente l'equazione tra magistrato e feudale) è omissso nell'edizione latina,<sup>67</sup> che non riprende la proposta della giurisdizione solo per 'personnes publiques', né occulta il titolo dominicale sulle giurisdizioni feudali; piuttosto nega la *cohaerentia territorii iurisdictionis* sul territorio concesso in feudo,<sup>68</sup> e lo fa in base a una norma regia, al chiaro scopo di limitare la vendita di giurisdizione ai soli casi in cui essa è venduta espressamente:<sup>69</sup> un tentativo che in ogni regno poggia su *leges*, in genere aggirate,<sup>70</sup> come nella stessa Francia, se è vero che ancora all'alba della Rivoluzione la *cohaerentia territorii* è ritenuta esistente.<sup>71</sup> Bodin ripiega insomma dalle proprie aspirazioni di fondo e riconosce l'efficienza del *medium* giuridico che esprime i poteri; la superiorità del re è ricordata, come sarà anche in Loyseau, per il riconoscimento di «tenir du souverain» il feudo, propria del rapporto feudale,<sup>72</sup> mentre la riserva al re del «dernier ressort et droits de souveraineté»<sup>73</sup> non fa che ribadire il vertice della gerarchia di poteri diversi. Egli ha un bel rimpiangere le origini carolingie quando «Duchès, Marquisats, Comtés» erano 'commissions', con le loro giurisdizioni, revocabili 'au plaisir' dal re; ormai nella stessa Francia i feudi, anche quelli con giurisdizione, ammesso che ce ne siano senza, sono patrimonio ereditario e 'en propriété':<sup>74</sup> il che è sufficiente a definirli, come si dirà in età illuministica, poteri 'innati', e dunque originari, anche per l'eventualità remotissima d'un loro ritorno scadenzale al re. Per Bodin i feudi dovrebbero ritornare 'en leur nature',<sup>75</sup> alla loro origine magistratuale (di 'commissions'), ma è costretto semplicemente a rampognarne il commercio<sup>76</sup> che, evidentemente, li ha del tutto mutati, sottraendoli a quella natura che egli, con estrema chiarezza – e per differenza fondamentale – riconosce come «propre à l'office» (esteso appunto alle 'commissions') perché «il y a grand difference de dire que la puissance ou iurisdiction est propre au Magistrat en qualité de Magistrat, ou bien en qualité de particulier». <sup>77</sup> Quel che snatura l'office', e che ormai è

<sup>67</sup> Bodin, *De republica libri sex*, III, cap. 5, p. 468.

<sup>68</sup> Bodin, *De republica libri sex*, III, cap. 5, p. 473, con un lungo intervento, non presente nella precedente edizione francese, contro la *cohaerentia territorii iurisdictionis* (*nec tamen cohaeret*), con parole forti contro la venalità dei re.

<sup>69</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 6, p. 466; *De republica libri sex*, p. 503.

<sup>70</sup> Per il regno meridionale Vallone, *Iurisdiction domini*, pp. 151 ss.

<sup>71</sup> V. de Mirabeau, *Précis de l'Organisation ou Mémoire sur les États Provinciaux (L'ami des Hommes ou Traité de la Population*, t. IV), Hambourg, 1758<sup>4</sup>, pp. 44, 89: si pretende per la monarchia salda, «droit de jurisdiction subordonnée, mais inhérente à ses fiefs, attendu que dans toute Monarchie féodale (la seule qui puisse être solide) la justice est annexée au territoire».

<sup>72</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 5, p. 436. Nota, come timido in Bodin, il riconoscimento costituzionale della giurisdizione feudale V.I. Comparato, *Sulla teoria della funzione pubblica nella 'République' di J. Bodin*, in *La République di J. Bodin*, Firenze, 1981, pp. 93-112: 103-104.

<sup>73</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 5, p. 436.

<sup>74</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 5, p. 436; anche I, cap. 10, p. 229 (e con più forza nell'edizione latina, p. 249) e altrove.

<sup>75</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, V, cap. 5, p. 780.

<sup>76</sup> Bodin, *De republica libri sex*, III, cap. 8, pp. 554-555, etc.; e per altro profilo A.M. Lazzarino Del Grosso, *Nobiltà e 'roture' nel pensiero di J. Bodin*, in *Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Karl Bosl zum 80. Geburtstag*, München, 1988, vol. II, pp. 131-148: 140.

<sup>77</sup> Bodin, *Les six Livres de la République*, III, cap. 5, pp. 438-439: 439. Anche da questo brano può dedursi che per Bodin il concetto di 'office', può dilatarsi ben oltre gli 'officiers' fino a includere la natura elementare ed essenziale non solo dei 'Magistrats', il che è pacifico (III, cap. 3, p. 393), ma anche quella dei 'commissaires'. Però tra 'offices établis' e 'commissions' resta differenza capitale, al punto, ed è noto, che una monarchia esercitata per 'commissions', temporanee e revocabili *ad nutum*, sarebbe dispotica: ipotesi qui

‘naturale’ del feudo, è il titolo dominicale su di esso, ed è questo titolo che costituisce la differenza capitale tra quel che definisce il *publicum* (che è ancora la parte regia della costituzione assai più che ‘diritto pubblico’) e quel che non può esserlo perché è proprietà di privati, con tutto quel che implica il regime giuridico della proprietà, quand’anche abbia a oggetto un potere politicamente rilevante. Il principio bodiniano d’una critica alla venalità degli uffici<sup>78</sup> è qui, nell’aspirazione all’unicità ‘soggettiva’ e per *officia* del potere politico (ch’è un modo più ampio e preciso per definire il tentativo di monopolio regio della giurisdizione). Tuttavia nella stessa teoria di Bodin, nonostante una serie di forzature e di velami, prevale il riconoscimento di quell’unità plurale di poteri diversi per origine e per regime, che è la costituzione mista, cioè la ‘cosa’ della costituzione. Non sorprende, perché la diversità è una possente necessità della costituzione e anche una garanzia di sopravvivenza dei poteri contro la quale Bodin può avanzare, in concreto, solo auspici di riforma.

---

da trascurare, ma importante per evidenziare il ruolo frenante del potere, operato, secondo Bodin, dagli ‘offices établis’. Anche questo mostra il suo interesse alla costituzione nel suo ‘stato normale’.

<sup>78</sup> Se ne parla con forza anche in Bodin, *Les six Livres de la République*, V, cap. 5, pp. 742-744: V.I. Comparato, *Sulla teoria della funzione pubblica nella ‘République’*, p. 104. Nel saggio di M.P. Gilmore, *Argument from Roman Law in Political Thought 1200-1600* (1941), New York, 1967, pp. 105-106, 112-113, si nota la critica bodiniana al regime ‘privato’ degli *officia* come tipica della sua idea del ‘pubblico’ potere, senza percezione della più profonda importanza (costituzionale) della differenza di regimi giuridici.



## **Autonomy, Government and Democracy in Modern and Contemporary Age Studies in homage to Ettore Rotelli**

*Edited by Piero Aimo, Elisabetta Colombo, Fabio Ruggie*

### **Abstract**

The occasion of Ettore Rotelli's 75th birthday, well-known professor of History of Political Institutions and renowned "master" of the academic discipline, has brought many scholars to reflect on three great historical and historiographical issues he has researched with particular focus and acumen during his long academic career and which still constitute the object of research – and interpretational disputes – for scholars of Institutions and Political Doctrine. The main topics that emerge from the works contained in the volume are the principle of local autonomy and the real and concrete situation of center-periphery relations, the origin and transformation of "government forms" – including the supranational level – inside the wider evolution of "State forms", the efforts and struggles to obtain the democratization of political and administrative institutions, to increase their proximity to citizens and to obtain a more effective involvement of lower classes and women in the management of these institutions. Even if the topics are diverse and refer to a broad span of time, with particular focus on the XIX and XX centuries, each one of them relates more or less directly to the three issues mentioned in the volume's title.

*Piero Aimo from 1996 to 2013 full professor of Constitutional History at University of Pavia's Law Faculty, was director of the Institute of Historical-Political Studies at Teramo's Politics Faculty and Council Chairman of the Politics Degree Course at Macerata's Politics Faculty. He was member of the Scientific Committee and Directive Council of the Pavia's Superior University School. From 2002 to 2008 he coordinated at Pavia's University the Research Doctorate "Institutions, ideas and political movements in contemporary Europe" and from 2006 to 2009 he was Director of the Social Sciences Doctorate School. From 2000 to 2005 he was director of Department of Law Studies. He's member of Scientific Committee of ISAP (Institute for the Science of Public Administration) of Milan, and co-editor of the institute's journal "Storia Amministrazione Costituzione". He sojourned for further studies and researches at: Institut international des sciences administratives of Bruxelles (IISA), Institut international d'administration publique, of Paris (IIAP), Faculté de Droit of University of Aix-en-Provence, Instituto Nacional de Administración Pública of Madrid. He collaborated also with Groupe de travail: Histoire de l'Administration, of Institut international des sciences administratives of Bruxelles (IISA). He is the author of: Bicameralismo e regioni, Comunità, 1977; Le origini della giustizia amministrativa. Consigli di prefettura e Consiglio di Stato nell'Italia napoleonica, Giuffrè, 1990; La giustizia nell'amministrazione dall'Ottocento a oggi, Laterza, 2000; Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale, Franco Angeli, 2005; Stato e poteri locali in Italia dal 1848 a oggi, Carocci, 2010.*

E-mail: [pietrovincenzo.aimo@unipv.it](mailto:pietrovincenzo.aimo@unipv.it)

**Elisabetta Colombo** is Associate Professor of History of Political Institutions at the University of Pavia and holds a PhD in “Contemporary Constitutional and Administrative History”. She coordinates the Master Program in Government and Public Policies and is a member of the Scientific Board of “Storia Amministrazione Costituzione”, yearbook of the Istituto per la scienza dell’amministrazione pubblica (Institute for the Science of Public Administration). She is also a member of the Board of the Doctoral Program in “History”. Her scientific activity involves Italian political institutions in 19th and 20th centuries, with particular attention to local government. She is the author of *Come si governava Milano, Franco Angeli, 2005* (Sissco-Anci Storia 2006 Award) and the editor of *I sindaci del re, Il Mulino, 2010*.

E-mail: [elisabetta.colombo@unipv.it](mailto:elisabetta.colombo@unipv.it)

**Fabio Rugge** from 1991 is full professor of History of Political Institutions. He teaches History of Public Administration and Comparative History of Political Institutions at University of Pavia’s Politics Faculty. Graduated in Politics at Università Cattolica di Milan, he was Jemolo Fellow at Oxford’s Nuffield College, Humboldt Fellow at Berlin’s Technische Universität and Fellow at Woodrow Wilson Center of Washington. He’s member of the Scientific Committee of Pavia’s IUSS; he coordinated the Doctorate “Institutions, administrations and regional policies” at the University of Pavia. He’s member of the scientific committees of several journals (“Il Politico”, “Storia Amministrazione Costituzione”, “Scienza e Politica”, “Public Administration Review” etc.). He’s a member of the Alma Mater Ticinensis Foundation’ Scientific Committee. He was a member of the Executive Committee of the International Social Sciences Council. He was the chairman of Romagnosi Foundation - Local Government School. He’s member of the Scientific Committee of ISAP (Institute for the Science of Public Administration) of Milan. From 2005 to 2011 he was dean of Pavia’s Politics Faculty. He was elected as the Rector of University of Pavia for a 6-years academic period that started on October 1<sup>st</sup> 2013. He’s the author of: *Il governo delle città prussiane tra ’800 e ’900, Giuffrè, 1989*; *I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra ’800 e ’900, a cura di F. Rugge, Franco Angeli, 1992*; *Il trasferimento internazionale dei modelli istituzionali, a cura di F. Rugge, Il Mulino, 2012*.

E-mail: [rettore@unipv.it](mailto:rettore@unipv.it)