

Giovanni Schininà

Rapporto centro-periferia e costruzione della maggioranza parlamentare

Un punto d'osservazione assai proficuo per riconsiderare il tema dell'instabilità governativa e, più in generale, i caratteri e le periodizzazioni del sistema politico in età liberale è rappresentato dalle relazioni tra centro e periferia. Tale categoria è qui intesa nel senso classico della tematica centralismo e autonomie, riferita all'intero territorio nazionale, all'interno della quale attribuiremo anche un'attenzione particolare alla dimensione Nord/Sud.

Attori principali della dialettica centro-periferia sono com'è noto figure e strutture delle istituzioni statali centrali (presidente del consiglio, governo, parlamento, amministrazione pubblica) come delle istituzioni o enti periferici (prefetti, sindaci, consigli comunali e provinciali) e della società civile più o meno organizzata (notabili, partiti, associazioni, enti,...). A scopo analitico distingueremo tre livelli, quello strettamente centrale, quello di intermediazione, quello locale, ma tenendo sempre presente che l'approccio da noi condiviso rifiuta l'immagine di un centro nettamente omogeneo e separato dalla o dalle periferie e l'idea di una presunta costante condizione di oppressione o soffocamento delle autonomie locali. Interrelazioni e scambi reciproci sono infatti presenti a tutti i livelli e deducibili sia dalla prassi che dalla stessa normativa dell'epoca che attestavano un forte intreccio tra politica e amministrazione e spesso la compresenza di un duplice ruolo di rappresentanza dello stato e della comunità locale (si veda la figura del prefetto e del sindaco o ad esempio il possibile cumulo di cariche, parlamentari e locali). Ai fini di una periodizzazione dei rapporti centro-periferia, in ambito politico, tra l'unità d'Italia e la prima guerra mondiale o la fine dell'età liberale, è giocoforza riferirsi alle leggi comunali e provinciali e dunque allo spartiacque fondamentale costituito dalla legge del 1888, ma proveremo in conclusione a differenziare eventuali fasi interne a questi due grandi blocchi temporali (prima e dopo il 1888) e misurare, ad esempio, la corrispondenza con la suddivisione proposta da F. Rossi in merito alle crisi di governo.

1) Governo e parlamento tra politica e amministrazione.

È un dato assodato che la realtà del paese unificato è contrassegnata da un elevato grado di frammentazione, determinato in gran parte dalla disomogeneità territoriale e dalla forza delle tradizioni localistiche e regionalistiche, tramandate dagli stati preunitari. È noto inoltre che buona parte della storiografia ha interpretato la scelta centralistica da parte della classe dirigente liberale al

potere, sia la Destra storica che la Sinistra storica una volta giunta al governo, come un'opzione obbligata, anche contro le proprie convinzioni teoriche, specialmente per le irrinunciabili esigenze della costruzione dello stato e poi della nazione, messe alla prova dalle condizioni emerse fin da subito nelle regioni meridionali.

Ma in che modo, in concreto, il centro riesca a riassumere la frammentazione localistica e integrare la periferia nelle sue istituzioni a livello centrale è ancora materia di ricerca e discussione. In tale ambito, provenienza, ruolo e capacità del presidente del consiglio e dei ministri, composizione e rappresentatività anche geografica del parlamento e delle sue maggioranze, protagonismo dell'amministrazione pubblica appaiono i tre nodi fondamentali di questa riflessione.

Meridionalizzazione della classe politica di governo. In merito all'allargamento della classe politica di governo che dall'originaria prevalenza centro-settentrionale si apre alla partecipazione di esponenti provenienti dalle regioni meridionali, conosciamo l'importanza dell'avvento al potere della Sinistra storica nel 1876. Se si parte dall'ottica territoriale della "piemontesizzazione" iniziale dei vertici politici e burocratici dello stato (e facendo poi coincidere essenzialmente con il centro il ceto politico del settentrione o di regioni come l'Emilia-Romagna e la Toscana) tale evoluzione potrebbe costituire un fattore non secondario nella nazionalizzazione crescente degli apparati istituzionali. Essa sarebbe sia il sintomo della conquista di spazi da parte del ceto politico meridionale, che in gran parte abbandona le posizioni iniziali anticostituzionali, sia la prova della sostanziale omogeneità della classe politica liberale nazionale che quanto meno accantona o minimizza pregiudiziali geografiche (altro è ovviamente il discorso sugli interessi economici e sociali privilegiati a livello nazionale, tema che rientra nella "questione meridionale"). Lo dimostrano la presenza di due importanti presidenti del consiglio, come Crispi e Rudinì (e successivamente Salandra, Orlando, Nitti) così come una serie di esponenti meridionali, a guida di ministeri cruciali, come ad esempio Mancini, Nicotera, Di San Giuliano, o comunque tra organizzatori della maggioranza parlamentare, come Rosano. Non si trascuri la presenza di prestigiosi esponenti delle opposizioni repubblicane, socialiste e, sul piano nazionale, cattoliche (Colajanni, De Felice, Sturzo).

In proposito Farneti ha osservato che, sul piano della formula politica e del programma di governo, nel parlamento d'età liberale si cercò di evitare che le alleanze politiche si costruissero su base puramente regionalistica e di ricomporre le fratture regionali con alleanze *cross-regional*. Vi sarebbe stato cioè regionalismo nelle forze politiche e di governo ma non forze politiche o di governo regionalistiche e la classe politica meridionale avrebbe fatto da cuscinetto a possibili movimenti localistici e particolaristici. Va comunque ricordato che l'assenza in questa fase della rappresentanza di forti movimenti separatistici non esclude il riaffiorare periodico di componenti

rivendicazioniste e antistataliste funzionali a costruire in periferia blocchi corporativi e interclassisti. Inoltre la meridionalizzazione degli apparati pubblici, specialmente agli alti livelli avverrà compiutamente solo ai primi del Novecento.

Rappresentanza parlamentare e regionalismo dei gruppi. Ciò che rimase costante in tutto il periodo liberale, almeno fino ai primi del '900, fu la connotazione regionalistica e localistica della raccolta del consenso e della strutturazione organizzativa in seno alla maggioranza parlamentare e in particolare dei gruppi di deputati. Sia la destra che la sinistra storiche furono partiti parlamentari che si associavano attorno ad alcuni leaders, di rinomanza nazionale ma pur sempre vincolata da legami personali e territoriali. Occorre ancora completare con analisi statistiche dettagliate e non parziali la mappa complessiva di questa rete di "partiti" parlamentari, anche per poter rispondere con precisione al quesito sul grado di regionalità o interregionalità dei singoli gruppi di deputati riuniti attorno a un leader. Ma è chiaro che comunque l'ampiezza del seguito personale degli stessi presidenti del consiglio è assai minore dell'insieme dei voti che si coagulano nella loro stessa maggioranza di governo.

Debole leadership del premier. È emblematico in proposito il caso di Crispi, che pure prova a sganciarsi da tale logica particolare, proponendosi quale carismatico unificatore di un partito della "nazione" (ma privo di una forte formula politica in grado di caratterizzarlo). Il premier siciliano, ad esempio, agli inizi degli anni '90, a fronte di una ampissima ma frazionatissima maggioranza (circa 400 deputati su 508), può contare su un gruppo fedele di appena una ventina di deputati. L'aspirazione crispina ad un rafforzamento dell'esecutivo e ad una leadership carismatica viene pertanto frenata e ridimensionata dalla difficoltà di conciliare, come ha scritto Rossi (si veda il contributo specifico), l'esigenza di raccordare al centro diffusi interessi localistico-clientelari e l'esigenza di portare avanti un indirizzo politico più generale. Nella pratica il continuo lavoro di costruzione di un consenso maggioritario in seno alla composita deputazione parlamentare in vista delle elezioni e subito dopo, non si discosta pertanto, nell'esperienza crispina, dalla pratica trasformistica di Depretis. Pare dunque confermata una regola da cui nessun presidente del consiglio, seppure con ricette diverse, può o riesce a prescindere dall'unità in poi, e che attesta, come suggerisce Bonini, l'immagine di una *leadership debole*. La dinamica e la soggettività del "partito della maggioranza" risultano alla fine più forti dell'iniziativa del suo leader pro-tempore, per cui paradossalmente le elezioni nazionali spesso non bastano a rafforzare il governo che, pur sempre vincitore, è spesso vittima delle imprevedibili ricomposizioni della camera neoeletta.

Si può semmai discutere sulla differente qualità dell'aggregazione realizzata dai singoli premier e di cui ravvisiamo tre tipologie: quella su base individuale e personale (molecolare avrebbe detto Gramsci) e su problemi contingenti, quella costruita attorno a gruppi di deputati su base regionale,

quella fondata su programmi politici. Concordiamo con l'ipotesi di Rossi, che ridimensiona la tesi di una predominanza eccessiva della prima tipologia e rivaluta la presenza di conflitti tra contrapposti programmi politici, a riprova della mancata uniformità della classe dirigente liberale nel primo quarantennio unitario. In attesa di ricerche più approfondite che verifichino un'evoluzione in tal senso ci limitiamo a suggerire alcuni spunti di riflessione sul nesso con la specifica tematica centralistica.

Centralismo, maggioranza e ministerialismo. È alquanto difficile misurare quanto il rapporto centro-periferia incida sulla instabilità di governo (40 crisi di governo verificatesi nei primi quarant'anni di Italia unificata) e sull'eccessiva frequenza delle consultazioni elettorali (ben 14 tra il 1861 e il 1900, di cui 5 soltanto nell'ultimo decennio). Apparentemente la questione specifica dell'accentramento o decentramento non è particolarmente determinante nello scatenare le crisi di governo se non in qualche occasione (1869, 1873, 1876) ma nella sostanza essa permea tutto il meccanismo di formazione e mantenimento della maggioranza. Com'è stato scritto (Bonini) nella pletora di votazioni per appello nominale del parlamento tra fine anni '80 e fine anni '90, anche quel centinaio di deputati della maggioranza solitamente assenti risulta indispensabile nel raccordo tra centro e periferia e tra politica e amministrazione. Inoltre, com'è noto il nerbo del "partito della maggioranza" è costituito dalla deputazione delle regioni meridionali e insulari (circa 200 sui 508 totali), di cui si è generalmente rimarcata la tendenza spiccata verso il ministerialismo e la maggiore disponibilità a esperimenti trasformistici, peraltro avviati da leader settentrionali. Per Farneti tale inclinazione rimanderebbe alla peculiare vulnerabilità del ceto dirigente e della piccola borghesia urbana meridionali a causa della mancanza di alternative di carriera economica e inizialmente anche burocratica nella società civile.

Anche il ministerialismo della deputazione meridionale, a nostro giudizio, non andrebbe tuttavia eccessivamente appiattito indistintamente su tutto il periodo considerato, sia perchè buona parte della deputazione meridionale si collocò all'opposizione non solo dei primi governi post unitari della destra storica ma anche dei governi "centristi" di Depretis tra il 1880 e il 1886, costituendo l'asse portante della sinistra dissidente, coalizzatasi nella cosiddetta "pentarchia", sia perchè non va sottovalutata la crescente attrattività dei partiti popolari, dell'Estrema sinistra, che troverà, specialmente nei primi del '900, massima espressione nella montante meridionalizzazione dei consensi e degli eletti del partito radicale.

In breve, l'alta instabilità di governo e l'elevata frequenza delle elezioni sono riconducibili ai limiti complessivi del sistema politico, che trovano una spiegazione nel particolare nesso tra politica e amministrazione.

Caratteri e limiti del sistema. Il "circolo vizioso". A frenare o impedire un'evoluzione democratica del sistema politico italiano contribuiscono, in generale, il modello costituzionale basato sulla doppia fiducia governativa (parlamento e corona) e la sfiducia o deliberata e motivata avversione verso la forma partito moderna da parte della classe dirigente liberale (in merito rimandiamo all'intervento di Carusi) che preferisce avvalersi del canale amministrativo. Come dimostra Forcellese anche il modo con cui si realizza la riforma elettorale del 1882 conferma i limiti della rappresentanza e dell'integrazione politica della società. Le modalità di voto previste nello scrutinio di lista a collegi plurinominali facilitano gli accordi trasversali tra i moderati di destra e sinistra, una sorta di "trasformismo dal basso", come scrive Rossi, che tende a escludere i candidati delle ali estreme e mantiene o potenzia i legami personali e gli interessi particolaristici.

È vero che alla fine degli anni '80, sul piano della pubblica amministrazione, le riforme crispine, anche quelle relative al versante strettamente centrale introducono innovazioni che preannunciano o quanto meno forniscono le basi per quello che sarà nei primi del Novecento il "progetto burocratico" giolittiano, che promuoverà il ruolo dell'alta dirigenza e l'amministrazione per enti paralleli. Ma, se il disegno crispino di un rafforzamento dall'alto dei legami tra Stato e cittadini fallisce, oltre alle scelte legate al crescente autoritarismo repressivo e alla politica estera, ciò è dovuto anche all'incapacità o mancata volontà di riformare la logica del sistema parlamentare, di cui la dialettica tra centro e periferia è componente essenziale.

A prevalere è, in sostanza, quello che la storiografia ha definito il "*circolo vizioso*", un meccanismo basato sullo scambio a tutti i livelli. Il presidente del consiglio è chiamato a negoziare con singoli o gruppi di deputati la loro fiducia in cambio di risorse o favori elargiti in periferia al collegio di provenienza e dell'impegno a sostenere la loro elezione, tramite l'uso politico della macchina burocratica, dei prefetti in particolare. I deputati a loro volta, in cambio della tutela "al centro" degli interessi dei comuni del loro collegio, devono la loro rielezione anche alla capacità delle consorzierie locali, guidate dai sindaci, di indirizzare l'elettorato in loro favore.

Si può dunque concludere che anche al centro è la forza delle periferie o, più esattamente, dei poteri e dei notabili locali di tutto il paese, a influire sulla fragilità del capo di governo, figura più di mediazione che di guida, producendo una costante instabilità di governo. Com'è stato scritto, a questo sistema politico l'ordinamento amministrativo accentrato a "centro debole" risultava estremamente funzionale.

2. Prefetti, scioglimenti e consigli provinciali

Per verificare le concrete modalità di funzionamento del "circolo vizioso" e della commistione tra politica e amministrazione nel momento effettivo di incontro tra gli apparati centrali e la periferia sono cruciali la figura del prefetto e il procedimento dello scioglimento dei consigli comunali. In entrambi i casi sono compresenti elementi e testimonianze riconducibili sia al centralismo forte (uso politico e interferenza nelle lotte parlamentari o amministrative in sede locale, controllo degli atti delle amministrazioni locali) sia al centralismo debole (dalle forme di mediazione e compromesso sino all'impotenza delle autorità statali nei confronti dei poteri locali).

In merito ad entrambe le due versioni di centralismo esistono, nella storiografia, letture "positive" o "negative" dell'operato dei funzionari statali e delle procedure. Abbiamo avuto così da un lato una condanna dell'ingerenza governativa e della sopraffazione del centro nei confronti di una società locale, ritenuta sacrificata nei suoi propositi autonomistici e libertari, dall'altro lato un apprezzamento dell'azione prefettizia di cui si è messo in evidenza l'impulso ad una responsabilizzazione e modernizzazione del governo locale, a fronte di ceti dirigenti locali arretrati ed egoistici e di una società apatica e clientelare. Non sono escluse in questo caso forme estreme di resistenza localistica capaci di imbrigliare e rendere "impossibile" il comando di apparati impegnati nella costruzione di uno stato-nazione all'altezza dei tempi. Anche nell'ambito delle pressioni e interferenze prefettizie nelle questioni relative all'organizzazione del consenso non sono mancate riletture contestualizzanti.

Essendo impossibile un'analisi particolareggiata del dibattito storiografico in materia ci limiteremo a indicare quelle che ci appaiono le tendenze maggiormente consolidate e le ipotesi a noi più congeniali, sulla base degli studi e delle verifiche da noi effettuati.

"Manovra" e uso politico dei prefetti. La cosiddetta "manovra dei prefetti", la sostituzione o il trasferimento dei prefetti a scopi politici da parte dei presidenti del consiglio, che sono solitamente anche ministri dell'interno (a riprova dell'importanza del controllo diretto dell'apparato principe nelle relazioni centro-periferia) tra il 1861 e il 1900 risulta abbastanza contenuta, salvo eccezioni circoscritte, sia nel periodo della destra che con i vari capi di governo della sinistra (Depretis, Crispi, Giolitti) e durante la crisi di fine secolo (Rudini, Pelloux), anche dopo le riforme crispine sull'aspettativa.

L'impiego dei prefetti e, in generale dei funzionari dell'amministrazione statale periferica, per appoggiare il candidato filogovernativo alle elezioni parlamentari è una prassi consueta sin dai tempi dei primi governi postunitari, a cui non rinuncia nessuno dei presidenti del consiglio. In tale funzione il prefetto si conferma come il fondamentale terminale periferico del partito di governo che, in assenza di una forma partitica moderna organizzata nella società, si appoggia o preferisce appoggiarsi sull'amministrazione come strumento della campagna elettorale, pressione o

intimidazione nei confronti di funzionari e impiegati statali, elettorato e della manipolazione delle liste elettorali. Non risulta che tale operazione si svolga costantemente a tappeto e soprattutto che essa si riveli sempre vincente. Gli studi sul territorio ci confermano che i risultati finali sono il prodotto di una procedura negoziale, in cui talvolta i poteri locali riescono ad imporsi alle strategie centrali o comunque contrattano favori e scambi. L'attenzione per la strategia del caso per caso e la differenziazione delle singole esperienze sono dunque l'approccio più adatto alla comprensione del fenomeno. Si aggiunga che non pare condivisibile la tesi di prefetti totalmente succubi delle direttive dei loro superiori.

Se a buona parte della storiografia l'avvento della Sinistra al potere è sembrato segnalare un progressivo aumento dell'uso politico dei prefetti ciò è avvenuto, a nostro avviso, anche per il mutamento di alcune condizioni. In particolare un'ulteriore complicazione contrattualistica insita nel "trasformismo" applicato alle contese elettorali richiede ai prefetti un maggiore ruolo di mediazione. Si registra inoltre la perdita crescente del monopolio prefettizio di tutti gli ambiti economici, culturali e sociali in sede periferica (differenza più volte richiamata nel confronto con il prefetto francese), perdita che circoscrive le funzioni del prefetto appunto all'ordine pubblico e a questioni politiche. Si aggiunge dalla fine degli anni '80 la stretta normativa crispina sui controlli da parte dell'esecutivo nei confronti del prefetto.

Ugualmente presente nei confronti delle elezioni amministrative, l'intervento prefettizio ci pare in questo caso meno pressante e continuativo. Se emergono segnali di un suo aumento dagli anni '70 in poi ciò non avviene, a nostro giudizio, per una preordinata e pianificata strategia dall'alto bensì per la politicizzazione crescente della lotta politica locale, con il protagonismo di cattolici, radicali e poi socialisti, un'evoluzione temuta dalla classe dirigente liberale e che anche nella dottrina giuridica (si pensi a V. E. Orlando) si cerca invano di esorcizzare. L'ascesa di forze che non si riconoscono nello stato liberale o ne contestano la direzione complica enormemente lo spettro degli attori coinvolti e le interazioni del "circolo vizioso" chiamando in causa una maggiore partecipazione delle prefetture.

Lo scioglimento dei consigli. Ad un certo punto lo scioglimento dei consigli comunali, strumento per norma eccezionale, diventa il processo riassuntivo ed esplosivo delle dinamiche relazionali tra centro e periferia nel loro momento di contatto. Sebbene, come perfino il ministro dell'interno Nicotera lamentava nel 1892, le richieste di scioglimenti dei consigli comunali avanzate dai prefetti apparivano eccessive, va detto che nelle motivazioni il movente politico non era l'unico. Nella scelta non confluivano infatti soltanto l'esigenza di bloccare un esperimento comunale guidato da partiti popolari "sovversivi" o filoclericali, la volontà ministeriale di accontentare la pressione del deputato filogovernativo contro una giunta di un comune a lui ostile e l'effettiva paralisi del

consiglio comunale per effetto degli scontri fazionali su base familiare e clientelare, di cui non di rado il prefetto era spettatore neutro. Ma nei municipi esistevano soventemente reali inefficienze, gravi dissesti finanziari, inadempimenti amministrativi e corruzioni che giustificavano ampiamente l'opera di un delegato o commissario straordinario che riuscisse ad attuare un vero riordino degli affari comunali ed imporre nuove e più efficaci regole a consiglieri e impiegati refrattari.

L'aumento del numero degli scioglimenti dei consigli comunali, specialmente nel Mezzogiorno, durante i governi di Rudinì, Giolitti e negli anni di fine secolo, a fronte delle più basse cifre di cui poteva vantarsi Crispi, negli anni dei suoi governi, a nostro avviso non è di per sé sufficiente a dimostrare il maggiore uso politico di tale strumento da parte dei due presidenti del consiglio prima citati. La procedura rimase un miscuglio di motivazioni di opportunità o forzatura politica da parte del ministro dell'interno e di oggettive esigenze finanziarie, di propositi migliorativi (si veda lo stimolo suscitato dall'inchiesta Saredo a Napoli), di accresciute tensioni interne ai consigli comunali, favorite dall'allargamento del suffragio amministrativo e dall'elettività dei sindaci dapprima dei grandi centri e poi di tutti i comuni. È probabile che Crispi abbia preferito altri metodi per attuare i propri disegni autoritari e repressivi ed impedire l'ascesa delle forze anticostituzionali in regioni come l'Emilia Romagna o anche regioni meridionali, come la Sicilia e la Puglia, in cui progrediva l'associazionismo del movimento operaio (si vedano i Fasci siciliani), piuttosto che non la procedura degli scioglimenti dei consigli comunali (ma si veda il caso di Imola).

I consigli provinciali. Se invece vogliamo considerare, sempre nell'ambito della dimensione intermedia dei rapporti tra centro e periferia, un elemento tendenzialmente di stabilità e di garanzia della tenuta della rete di base del "partito della maggioranza" bisogna riferirsi ai consigli provinciali. Quest'ultimi, come ha sostenuto Bonini, costituiscono strutture profonde di coesione di un ceto politico, che attraverso le lunghissime carriere in questo ramo dell'amministrazione locale, supporta la continuità e stabilità delle leve politiche tra il 1882 e il 1913, attraverso tutti i differenti capi di governo. Non soltanto il cumulo di mandati (spesso i presidenti dei consigli provinciali, scelti tra i notabili locali più influenti, ma anche molti dei membri degli stessi consigli sono deputati o senatori) "è il più efficace circuito di relazioni politiche centro-periferia alternativo alla costituzione di forti strutture partitiche", ma il presidente del consiglio provinciale è elemento centrale del sistema di relazioni tra gli organi governativi e la rappresentanza degli interessi e delle élites locali.

Pur privo di importanti poteri, si tratta di un "circuito di personalità, che rappresentano snodi visibili di quel partito informale che garantisce la governabilità del Paese" e svolge una funzione essenziale di legittimazione del sistema politico. A riprova di tale ruolo stabilizzatore le elezioni delle cariche provinciali rivelano generalmente un grado più ridotto di competitività se confrontato

con quello parlamentare e soprattutto comunale. Si afferma spesso una sorta di rotazione che esprime un modello di organizzazione del notabilato locale basato su una controllata "circolazione delle élites" e sulla composizione e il coordinamento di una maggioranza al bivio tra centro e periferia e in attesa di un premio alla propria fedeltà governativa. Tale sistema non certo promotore di dinamismo ed efficienza muterà in parte in età giolittiana quando anche le elezioni provinciali risulteranno maggiormente contese grazie alla partecipazione e al possibile successo di candidature radicali e socialiste.

3) Comuni, sindaci e notabili locali

Può sembrare una forzatura in un discorso relativo alla costruzione della maggioranza parlamentare e all'instabilità governativa, dedicare uno spazio riservato alla dimensione più locale. In realtà il sindaco e i consigli comunali rappresentando un ulteriore polo (accanto agli apparati ministeriali, ai deputati, ai consigli provinciali) all'interno della logica del circolo vizioso che caratterizza il sistema politico italiano dell'età liberale, diventano, a nostro giudizio, la cartina di tornasole del passaggio o mancato passaggio dallo stato liberale a quello democratico. Il processo di maturazione e autonomia del governo municipale può costituire infatti la vera sfida al sistema politico liberale e il perno delle sue possibili trasformazioni nella dimensione centro-periferia.

La riforma crispina del 1888. Se è vero che la legge comunale del 1888 provoca uno scossone storico nei rapporti centro-periferia ciò è dovuto soprattutto all'allargamento del suffragio elettorale amministrativo, che parifica quello politico (riforma del 1882) e all'introduzione dell'elettività dei sindaci, che fino ad allora erano stati di nomina governativa su proposta prefettizia. Le due riforme permettono da quel momento in poi di sperimentare governi municipali di forze diverse da quelle di governo, riducendo due fattori di condizionamento del centro sulla vita politica locale". La pratica accentratrice si sposta sempre più sul piano dei controlli sugli atti degli enti locali, tramite la Giunta Provinciale Amministrativa (al prefetto viene tolta inoltre la presidenza della deputazione provinciale, l'organo esecutivo del consiglio provinciale).

Non è marginale chiedersi perchè il centro, in questo caso il governo crispino, decida finalmente di riconoscere un allargamento degli spazi politici e partecipativi delle autonomie locali. La storiografia ha chiamato in causa l'improrogabilità di un'esigenza avanzata dalle forze democratiche e del resto presente nei programmi della sinistra (e che era stata frenata da Depretis, convinto che la strada più efficace per bloccare l'ascesa dei "rossi" e dei "neri" fosse la pratica trasformista applicata anche in sede locale). Si erano inoltre ridotti i vantaggi politici della nomina dall'alto dei sindaci ed

erano aumentati i costi organizzativi e burocratici delle procedure. Del resto sappiamo che Crispi, limitando l'elettività dei sindaci alle grandi città, puntava esplicitamente a inibire il rafforzamento o il ritorno al potere nella massa dei piccoli comuni delle forze della destra conservatrice, clericale e agraria. La concessione dell'elettività dei sindaci a tutti i comuni avrebbe avuto infatti preoccupanti ripercussioni sulla costruzione della maggioranza parlamentare, i cui meccanismi erano lasciati intatti e su cui il presidente del consiglio contava di incidere grazie al rafforzamento dell'utilizzo politico dei prefetti (anche nella revisione delle liste elettorali, politiche ed amministrative). Non a caso, qualche anno dopo, di Rudinì proverà a pilotare una "rivincita" paternalistica della destra storica, investendo proprio sul "decentramento conservatore" e sull'estensione dell'elettività dei sindaci a tutti i comuni (1896) per rivitalizzare le basi locali del suo schieramento e mostrando, ove necessario, di saper utilizzare strumenti anche originali della politica centralistica, come il "commissariato civile" allo scopo di svellere le vecchie maggioranze crispine in Sicilia.

Ma tornando alla riforma del 1888, non trascuriamo il fatto che la concomitante regolamentazione, razionalizzazione e modernizzazione crispina del settore delle opere pie, dell'assistenza pubblica, del sistema ospedaliero, rientra nell'obiettivo più generale, diremmo bismarckiano, di rispondere alla richiesta di autonomia dal basso con un'assunzione inedita di tali funzioni da parte dello stato, allo scopo di contenere e raffreddare le tensioni politiche e sociali e togliere spazi, in sede locale, ai movimenti politici d'opposizione.

Crisi agraria, società di mutuo soccorso e nuovi modelli di competizione locale. D'altra parte ci preme sottolineare l'importanza, nella genesi dell'ampiamiento del suffragio amministrativo e dell'elettività dei sindaci, costituita dall'autonomo sviluppo della periferia che ha, in quegli anni, il suo perno nell'accresciuta responsabilità del governo municipale e nell'autogestione delle forze sociali, che si condensano nella formula della "città che sale". Sul piano della lotta politica in ambito locale ci sembrano assai rilevanti, anche in funzione periodizzante dei rapporti centro-periferia, le conseguenze della crisi agraria degli anni '80. Tra queste, a nostro avviso, la proliferazione delle organizzazioni dei ceti lavoratori, sotto l'espressione di società operaie o società di mutuo soccorso, riveste un ruolo fondamentale non solo per l'accresciuta mobilitazione organizzata dei cittadini su tematiche economiche-sociali ma anche per gli adattamenti dei notabili tradizionali e i modelli di competizione partitica.

Esiste ovviamente una varietà di tipologie a riguardo, connesse all'estrema frammentazione del tessuto economico e sociale delle province e dei comuni italiani, ma ovunque, sia al nord che al centro e al sud del paese, si avvia una riarticolazione delle contese municipali generalmente su base bipolare o tripolare. Alla vecchia sfida tra due o al massimo tre notabili esponenti di due fazioni o famiglie contrapposte e legati ai circoli aristocratici o borghesi, già presenti in epoca preunitaria, si

sostituisce una nuova competizione elettorale sempre tra notabili, che però si appoggiano anche su una società di artigiani-operai o su una società di agrari-contadini. Al primo notabilato postunitario caratterizzato solitamente da un'esperienza risorgimentale, da una forte base patrimoniale, da competenze professionali e da influenti reti di relazioni personali nel proprio territorio ma anche al centro, succede dunque una nuova generazione che sa aggiungere la qualità organizzativa di massa e la capacità di gestione delle risorse comunali, talvolta fornita di maggiore spregiudicatezza e opportunismo.

Nell'epoca della sinistra storica, rivolta ad ampliare la spesa pubblica e a paracadutare sulle comunità locali, seppure con canali clientelari e disomogenei, finanziamenti per appalti, infrastrutture, servizi e il decoro urbano, tali doti potenziano la funzione di mediazione del rappresentante del territorio, in cui primeggiano gli avvocati. Essa si fonda su un consenso locale più esteso del passato, utilizzabile peraltro anche nella campagna elettorale parlamentare, che dal 1882 ha, come visto, un suffragio più esteso di quello amministrativo. Si spiega così quanto, per i notabili locali, la capacità di inserirsi nello stretto circuito che lega elezioni parlamentari ed elezioni comunali e provinciali, che appare a fine '800 crescente e sempre più carico di tensioni, diventi essenziale nel salto di qualità nazionale. Abbiamo già considerato l'importanza in tale sistema contrattuale del cumulo di cariche a più livelli e aggiungeremo dell'altro fondamentale canale di coesione tra centro e periferia costituito dalla adesione alla massoneria (in fondo tutti i leaders nazionali e i presidenti del consiglio sono anche o sono stati anche notabili locali).

Effetti sul sistema politico e sull'intervento governativo. Difficile dire con precisione a partire da quando il nuovo protagonismo dei sindaci e delle città nella catena centro-periferia, tramite il passaggio da un comune "corporativo" (gestito in forme patrimoniali da una oligarchia assai ristretta e poco ambiziosa di possidenti) ad un comune in cui si accresce la funzione "pubblica" e "imprenditoriale", condizioni in forme nuove e decisive il sistema politico. Sicuramente esso mette in tensione il sistema e accresce le difficoltà delle prefetture, se non altro per l'ampliarsi del panorama delle forze politiche coinvolte, nel pilotare indirizzi favorevoli ai deputati filoministeriali o nel ricambio delle maggioranze amministrative avverse, o semplicemente nel mediare e pacificare le parti fazionali accesamente in lotta tra di loro.

È del resto vero che la procedura di nomina dall'alto del sindaco si era rivelata già nei primi decenni postunitari complessa ed equilibrata. Il prefetto, costretto a tenere conto delle élites locali e delle autorità civili e militari della provincia, assecondava alla fine, per evitare contraccolpi, il notevole più votato o più influente all'interno dei consigli o nominava politici più in vista, espressione dei poteri locali. Questi ultimi si erano dimostrati spesso in grado comunque di opporsi a scelte calate dall'alto, a riprova di un precoce centralismo a centro debole. Pur in presenza di

periodiche interferenze prefettizie di fronte a pericolose proiezioni elettorali di schieramenti di opposizione allo stato liberale, repubblicani e soprattutto clericali nei primi due decenni, la strategia preferita rimaneva quella di stimolare un'assunzione di responsabilità di una società locale spesso immatura e di pacificare famiglie e fazioni avverse. Complice l'iniziale ristrettezza dell'elettorato e della classe dirigente locale possidente ciò aveva ridotto le preoccupazioni dei prefetti, che forse si aggravarono più a causa delle accresciute ingerenze dei deputati negli anni in cui si affermò il trasformismo parlamentare.

L'onda lunga dell'89. In ogni caso dal 1889 inizia un'onda lunga di rinnovamento delle maggioranze a livello locale che investe dapprima i capoluoghi e le città più popolose e poi si propaga ai comuni medi e piccoli e non si limita alle sole regioni settentrionali. Si tratta di un processo lungo che si completerà e realizzerà, a nostro giudizio, con la fine dell'età giolittiana, nel 1914, quando, anche nel Mezzogiorno, buona parte del notabilato locale si sgancierà dalla necessità di affidarsi all'esclusivo ombrello prefettizio. Altri canali di consenso, quale l'associazionismo di massa, anticamera del partito di massa, diventarono infatti in molti casi determinanti per la vittoria amministrativa e in prospettiva per l'elezione a deputato.

Contrariamente al punto di vista a lungo prevalente nella storiografia, le fonti archivistiche ci sembrano attestare che Giolitti, pur cercando di trarne profitto, lasciò più spazi alle autonomie locali e comunali e al crescente protagonismo municipale di socialisti, cattolici e radicali (si veda la municipalizzazione dei servizi), forse sperando in una funzione di stimolo imitativo presso il ceto medio liberale, accanto al vero e proprio sviluppo dello stato amministrativo.

Elezioni politiche e amministrative e tendenze bipolari in periferia. Un'ultima riflessione prima di passare alle conclusioni. Fermo restando il profondo intreccio tra il voto per parlamento e il voto amministrativo (molto più frequente a causa delle regole di rinnovo parziale del consiglio comunale) riteniamo di dover distinguere due differenze tra i due processi. In primo luogo, l'intervento manipolatore dei prefetti ci sembra più pervasivo nel caso delle elezioni politiche rispetto alle elezioni comunali (e tale differenza sarà più evidente, a nostro giudizio, durante l'età giolittiana). In secondo luogo, avvertiamo nelle elezioni amministrative, e municipali in particolare, una tendenza più spiccata al bipolarismo (semplificando, blocchi popolari e blocchi democratici da un lato, alleanze tra liberali conservatori e clerico-moderati dall'altro).

Tale tendenza dagli anni '90 sembra contraddire la permanenza dello schema centrista del "partito della maggioranza", compresa la versione del "trasformismo bipolare" che rimescola le carte, ma sempre trasversalmente sul piano parlamentare, tra partito delle spese e partito del raccoglimento. Nei primi del '900 l'evoluzione bipolare in sede locale non verrà particolarmente contrastata da Giolitti, che invece, per logiche di maggioranza, preferisce mantenere il vecchio metodo nella

Camera dove, com'è noto, fallirà verso la fine del primo decennio una proposta di scomposizione su linee bipolari.

4) Per un'ipotesi di periodizzazione del sistema politico basata sui rapporti centro-periferia.

In un'ottica di lungo periodo (1861-1922) esistono alcune costanti del sistema politico liberale che possono genericamente riassumersi nel pronunciato nesso tra politica e amministrazione e nella prevalenza di un centralismo debole. Quest'ultimo è insieme causa ed effetto di una strutturazione del sistema di rappresentanza politica a tutti i livelli, basata su rapporti di tipo personale-clientelare-notabile e sull'assenza o rigetto di una forma partito moderna, di massa. In tal senso la formula del "circolo vizioso" potrebbe racchiudere l'intero ciclo, dando ragione della logica negoziale che soprassiede ai rapporti tra le varie figure e strutture che collegano il centro alla periferia e sostanzia quegli aspetti di continuità presenti nel "partito della maggioranza".

Purtuttavia si rischierebbe in tal modo di dare un'immagine oltremodo immobilista di un percorso storico che pure ha a nostro avviso elementi di dinamismo e differenziazione al suo interno, riassumibili in estrema sintesi nei prodromi dello stato amministrativo e nella maturazione organizzativa della società politica locale attorno alla dimensione municipale, maturazione accompagnata dalle riforme elettorali, pur sfasate temporalmente nel piano parlamentare e in quello locale. Si tratta peraltro di fenomeni comuni alle altre esperienze europee, su cui sarebbe utile approfondire ulteriormente un confronto storiografico (si pensi, solo a titolo di esempio, alle comuni esigenze che la crisi di fine Ottocento pone sia allo stato italiano che a quello asburgico in merito alle modalità di integrazione delle periferie alquanto frammentate anche attraverso simili "progetti burocratici di governo").

In un ipotetico schema di periodizzazione lo spartiacque normativo del 1888 costituisce in ogni caso un punto di svolta incontestabile, un prima e un dopo, che non corrisponde alla successione destra-sinistra storiche ed interseca la fase parlamentare del trasformismo.

Suggeriamo inoltre di spezzare sia il trentennio precedente che il trentennio successivo alle riforme crispine in due fasi tra loro distinte, secondo lo schema seguente, che terrebbe conto non soltanto delle variazioni normative ma anche delle trasformazioni relative al metodo e alle formule di governo nazionale (completiamo lo schema anche con la prospettiva d'età giolittiana, che esula dalla nostra analisi):

1) 1861-1882

-Intervento dall'alto per pilotare, attraverso l'amministrazione statale, le elezioni parlamentari a favore di maggioranze segnate da una conformazione fortemente regionalistica dei due grossi schieramenti contrapposti, ma anche da una tendenziale alternanza bipartitica.

-Progressivo riequilibrio della classe politica nazionale sull'asse nord-sud, assorbimento della componente meridionale, confluita soprattutto nella Sinistra liberale.

-Contesto locale ancora arretrato e oligarchico, in cui i poteri locali sono alquanto resistenti ai tentativi di penetrazione, omogeneizzazione e modernizzazione dello stato.

2) 1882-1889

-Sviluppo di due tendenze contrastanti, quella di un trasformismo dall'alto e dal basso, in cui sembrano incrementarsi le esigenze contrattualistiche e l'ingerenza elettorale degli apparati statali, da un lato, quella di un crescente protagonismo anche associativo in sede locale di ceti fino allora esclusi, stimolati dalla crisi agraria e dalle maggiori risorse messe in circolazione dalla spesa pubblica, dall'altro lato.

-Rappresentanza di un nuovo notabilato borghese e intraprendente, abile nello sfruttare l'estensione del suffragio politico e infine di quello amministrativo nonché le risorse comunali, in una competizione che comincia ad utilizzare maggiormente le componenti ideologiche e sociali.

3) 1889-1901

-Avvio del decollo amministrativo, della meridionalizzazione della P. A. e dei consensi del partito radicale.

-La classe dirigente crispina o di fine secolo continua a rispondere alla crescita del municipalismo delle forze antiliberali utilizzando gli strumenti tradizionali del rapporto centro-periferia anche in forma repressiva o di "decentramento conservatore", senza però riuscire a impedire l'ascesa elettorale e amministrativa di radicali, socialisti e cattolici.

- La struttura della lotta politica in ambito locale comincia a prendere le forme bipolari o tripolari mentre il comune, grazie all'estensione dei servizi pubblici, si appresta a diventare "imprenditore".

4) 1901-1914

-Il "progetto burocratico di governo" rigetta la stretta autoritaria di fine secolo per scegliere un'integrazione della periferia, attraverso una serie di inchieste sui governi locali, l'amministrazione speciale per enti paralleli e il riconoscimento di spazi di autonomia per il governo municipale, sanzionati dalla legge sulla municipalizzazione dei servizi.

-Non si abbandona d'altra parte l'uso degli scioglimenti dei consigli comunali e delle pressioni prefettizie, soprattutto nelle elezioni parlamentari, al fine di mantenere la maggioranza ed evitare un'evoluzione bipolare o il pieno affermarsi della forma partito.

-Avanzamento parallelo del processo di autonomia del notabilato locale dalla dipendenza nei confronti del canale prefettizio e crescita di socialisti e cattolici e dell'associazionismo di massa, non solo nell'Italia centrosettentrionale ma anche in alcune aree del Mezzogiorno.

In conclusione ci sembra che dalla strutturazione del rapporto centro-periferia il sistema politico dell'Italia liberale tragga, in una prima lunga fase, un modello fondato sul condizionamento localistico, imperniato seppure variamente sul "circolo vizioso" e sul "trasformismo", e, in una seconda fase, un modello tendente alla distinzione tra una prospettiva liberaldemocratica (condivisa anche se ambigualmente e parzialmente da Giolitti, dai radicali e dai socialisti riformisti) ed una prospettiva liberalconservatrice-nazionalista (che da Crispi, passando per Sonnino e il clerico-moderatismo approda a Salandra e ai nazionalisti). Quest'ultima evoluzione non trova il suo sbocco definitivo a causa della mancata affermazione democratica del sistema parlamentare e di moderni partiti organizzati nell'area liberale, aprendo così la strada, dopo la prima guerra mondiale, da un lato alle forze popolari contrarie allo stato liberale (socialisti e cattolici), dall'altro lato alla reazione fascista.