

Centralismo e federalismo nell'Italia del XIX secolo. Una riflessione*

Nicola Antonacci

Gli inizi del dibattito centralismo-federalismo nella storia politico-costituzionale dell'Italia moderna coincidono con gli sconvolgimenti causati dalla rivoluzione francese e dalle successive conquiste napoleoniche che, scardinando il precedente ordine internazionale e gli assetti sociali e istituzionali interni alla Penisola, resero attuale il tema della «libertà» degli Stati italiani e posero le fondamenta della questione nazionale¹. Nell'Italia di fine '700, tuttavia, i concetti rivoluzionari di sovranità popolare e di nazione, non potendo innestarsi sul corpo di uno Stato centralizzato come quello francese, non ebbero esiti immediatamente unitari. Le divisioni riscontrabili nel fronte dei cosiddetti «giacobini» italiani² non deri-

* Il presente contributo risente, soprattutto nella prima parte, della sua originale natura di intervento, tanto informativo quanto critico-problematico, presentato a un pubblico di non specialisti di storia italiana in occasione di una tavola rotonda su *Foederalismus und Zentralismus in der italienischen und deutschen Geschichte* svoltasi a Jena il 10/1/1996 con la partecipazione di P. Schiera, H.-W. Hahn, O. Janz e altri studiosi tedeschi. Anche per questo motivo si è deciso di limitare l'apparato bibliografico a poche agili note, nelle quali vengono citati solo quei testi e quegli autori cui si fa esplicito riferimento nell'esposizione.

¹ Il valore periodizzante dell'esperienza rivoluzionaria francese rispetto alla questione qui trattata è un dato saldamente acquisito dall'attuale storiografia sulla materia. Cfr., p. es., l'agile volumetto di Z. CIUFFOLETTI, *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Bari-Roma 1994, nonché A. DE FRANCESCO, *Ideologie e movimenti politici*, in G. SABBATUCCI-V. VIDOTTO (edd), *Storia d'Italia*, I: *Le premesse dell'Unità*, Bari-Roma 1994, pp. 229-336. A questi due testi si rimanda anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, e in particolare per la citazione dei testi degli autori ottocenteschi richiamati nel corso dell'esposizione che segue.

² Le radici socialmente ed ideologicamente eterogenee e sostanzialmente moderate (termidoriane piuttosto che robespierriste) del giacobinismo italiano sono state sottolineate da una lunga, benché non incontrastata, tradizione storiografica. Cfr., per tutti, R. PERFETTI, *Il giacobinismo italiano nella storiografia*, in R. DE FELICE, *Il triennio giacobino in Italia (1796-1799)*, Roma 1990. Innegabile resta, però, il con-

varono soltanto da differenti interpretazioni delle nuove idee democratiche, ma anche dalla diversità degli interessi e delle aspirazioni dei gruppi dirigenti in lotta per il potere nei singoli Stati regionali. Così, quando, nel 1796, l'Amministrazione generale della Lombardia bandì il ben noto concorso pubblico per il miglior saggio sul tema «quale dei governi liberi convenga alla felicità d'Italia»³, i patrioti italiani che vi parteciparono, mentre sul terreno delle istituzioni politiche si trovarono sostanzialmente concordi nel preferire il sistema repubblicano e la democrazia rappresentativa, sulla questione del rapporto Stato-nazione si divisero in due fronti contrapposti. Da una parte, leggermente maggioritari, si collocarono i fautori dell'unità (già allora, non a caso, difesa da giacobini meridionali come M. Delfico, M. Galdi e il romano G. Lattanzi, nonché dai piemontesi T. Accio e G. Alessi, con l'aggiunta del piacentino M. Gioia), che interpretavano in chiave nazionale i concetti di volontà generale e di sovranità popolare, sottolineando inoltre la sostanziale unità linguistica e religiosa dei popoli della Penisola e argomentando che solo uno Stato unito e centralmente amministrato avrebbe potuto garantire lo sviluppo dei commerci interni e il superamento delle antiche discordie municipali e regionali, fattore storico di debolezza nei confronti delle potenze straniere. A favore del federalismo (sostenuto soprattutto da settentrionali come il vercellese G. A. Ranza, il comasco G.M. Bosisio, il bellunese G. Fantuzzi e il modenese G. Fantoni) parlava l'esempio positivo della repubblica americana e la convinzione che la democrazia, soprattutto quella diretta, potesse svilupparsi meglio in corpi politico-territoriali di piccole dimensioni. Quasi sempre, poi, seguiva il richiamo agli effetti segreganti della conformazione geografica della Penisola (forma allungata e catena appennica), ma soprattutto la consapevolezza della diversità, saldamente radicata in un'evoluzione secolare, delle tradizioni culturali, storiche e istituzionali degli Stati italiani allora esistenti. Certamente la contrapposizione unitari-federalisti non è sovrapponibile *in toto* a quella radicali-moderati, ma è fuor di dubbio che dietro le proposte federaliste, come per esempio quella, non in concorso, di G. F. Galeani Napione di creare una confederazione indipendente che non toccasse in alcun modo né i confini né le forme di governo degli Stati italiani del

tributo di un personaggio «estremista» come Filippo Buonarroti alla formazione dell'ideologia e della pratica cospiratoria dei giacobini italiani, specie negli ambienti dell'emigrazione politica. Su questo punto cfr., di recente, A.M. RAO, *Esuli. L'emigrazione politica italiana in Francia (1792-1802)*, Napoli 1992.

³ I testi dei diversi saggi sono riportati in A. SAITTA, *Alle origini del Risorgimento: i testi di un «celebre» concorso (1796)*, Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma 1964.

tempo, potevano meglio ritrovarsi quelle forze sociali che, rivendicando la preservazione delle specificità e delle tradizioni regionali, miravano a conservare intatti pezzi consistenti dell'antico regime⁴.

Negli anni successivi il rapido e sconvolgente succedersi delle vicende belliche e politiche fece passare in secondo piano i dibattiti di natura teorica. In particolare, la seconda occupazione dell'intera penisola da parte dei francesi (1806) sembrò concretizzare l'idea unitaria, portando a quell'unificazione della legislazione, dei codici e del regime doganale in cui molti, allora come oggi, individuavano il principale contributo dato dalle conquiste napoleoniche allo sviluppo della coscienza nazionale italiana. Tuttavia lo stesso Napoleone riconobbe, almeno per il momento⁵, la necessità di articolare i suoi domini italiani in due distinte formazioni statali (più la parte annessa direttamente alla Francia), espressioni della già allora evidente diversità dei sistemi sociali e di governo che caratterizzavano il Nord e il Sud della Penisola. Caduta la dominazione francese, il fallimento del tentativo murattiano di contrastare le forze austriache chiamando a raccolta tutti gli italiani sotto la bandiera dell'unità e dell'indipendenza evidenziò la debolezza del sentimento nazionale italiano e dimostrò come per molti l'idea unitaria (e il giacobinismo che ne era stato principale ispiratore) restasse ancora, come aveva suggerito Vincenzo Cuoco a proposito del giacobinismo in generale, un prodotto d'importazione d'Oltralpe, estranea agli interessi e alle tradizioni sia delle classi dirigenti che dei popoli della Penisola. Per di più molti liberali identificarono le forme di governo centralistico-unitarie con il dispotismo napoleonico, sicché nei primi anni della Restaurazione i momenti di opposizione optarono per il modello federalista, repubblicano o monarchico che fosse. Nel quadro politico successivo al 1815, però, la parola d'ordine della costituzionalizzazione (secondo il modello inglese per i liberali moderati, secondo la versione spagnola per i carbonari) dei regni esistenti si sarebbe rivelata ben più realistica e capace di aggregare consenso rispetto ai progetti di federazione repubblicana (sul-

⁴ Non a caso argomentazioni federalistiche furono avanzate dal più moderato gruppo dirigente della Repubblica cispadana per opporsi alle spinte annessionistiche provenienti dalla Repubblica cisalpina, mentre le più decise pressioni unitaristiche provennero dal mondo dell'emigrazione politica meridionale, tagliata fuori da qualsiasi prospettiva di conciliazione con il regime borbonico.

⁵ Il destino unitario dell'Italia era, infatti, ben chiaro a Napoleone: «Mais quoique le sud de l'Italie soit, par sa situation, séparé du nord, l'Italie est une seule nation; l'unité de moeurs, de langage, de littérature doit, dans un avenir plus ou moins éloigné, réunir enfin ses habitants sous un seul gouvernement», probabilmente sotto lo scettro dell'allora ancora giovane re di Roma (cfr. NAPOLEÓN I, *Mémoires pour servir à l'histoire de France, sous le règne de Napoléon, écrites à Ste.-Hélène sous sa dictée par les généraux qui ont partagé sa captivité*, tomo I, Paris 1830, p. 157).

l'esempio statunitense) disegnati, p. es., dal democratico frosinate Luigi Angeloni. Così, superate le proposte di «transizione» concepite nel 1814 dai sostenitori lombardi (L. Malaspina di Sannazzaro, F. Confalonieri) dell'indipendenza del Regno italico nel quadro di una più ampia confederazione italiana o dal savonese Benedetto Boselli, fautore di una confederazione alla tedesca, retta da una dieta di principi e repubbliche, negli anni successivi il federalismo monarchico-costituzionale venne sviluppato, con sfumature diverse, da Francesco Benedetti, Santorre di Santarosa, Francesco Saverio Salfi, Giovan Battista Marocchetti e da Gian Pietro Viessesux. Quest'ultimo, in particolare, elaborò un progetto che legava organicamente gli aspetti istituzionali della federazione a quelli economico-sociali: secondo la sua proposta, infatti, alla costituenda lega dei 9 Stati italiani riuniti in una dieta e retta da un embrione di governo federale composto da 5 ministri (interno, esteri, finanze, guerra e marina), sarebbe spettato il compito di avviare l'unificazione delle monete, del regime doganale, del servizio postale, della polizia e dei codici commerciali⁶.

Comune a questi progetti era l'illusione di realizzare il programma costituzionale-federale lasciando pressoché inalterata la carta geo-politica tracciata dal Congresso di Vienna, e in qualche caso arrivando persino ad accettare come un dato di fatto la dominazione straniera su alcune parti della Penisola. L'esito negativo dei moti del 1820-21 e del 1830 dimostrò, invece, che la questione costituzionale non poteva che passare per una revisione profonda del sistema degli Stati italiani restaurati e del ruolo in esso giocato dalla potenza austriaca. Il primo a trarre le necessarie conseguenze da tale consapevolezza fu Mazzini che, confrontandosi criticamente con la tradizione monarchico-costituzionale delle società segrete e dei pronunciamenti militari da un lato, e con l'unitarismo socialmente estremista di Buonarroti dall'altro, elaborò un originale progetto politico fondato sul nesso inscindibile fra indipendenza, unità e repubblica democratica. L'egemonia mazziniana sul movimento nazionale negli anni '30 fu però tanto discussa quanto effimera, e alla fine i ripetuti fallimenti delle cospirazioni e dei tentativi insurrezionali diretti dal genovese convinsero i più che le condizioni soggettive e oggettive delle popolazioni italiane non erano ancora favorevoli alla realizzazione dell'ideale unitario-repubblicano.

Nel decennio 1838-48 si apriva, dunque, la stagione trionfale del federalismo moderato, nella duplice versione neo-guelfa e piemontese.

⁶ Per una ricostruzione più approfondita del dibattito appena citato cfr. F. DELLA PERUTA, *La federazione nel dibattito politico risorgimentale: 1814-1847*, in *Conservatori, liberali e democratici nel Risorgimento*, Milano 1989, pp. 311-339.

tesista. In questo movimento confluirono linee di pensiero di diversa ispirazione, dall'organicismo cattolico, tendenzialmente antiliberal, di Antonio Rosmini, al prudente costituzionalismo di Guglielmo Pepe o Terenzio Mamiani, fino al più moderno liberalismo di Massimo D'Azeglio e Giacomo Durando⁷. Comune a tutti era però l'obiettivo dell'indipendenza italiana, da raggiungere nel quadro di una federazione di Stati costituzionali, e il rifiuto dei metodi militari e rivoluzionari a favore di quelli diplomatici e gradualistici, ritenuti più adatti a vincere tanto le opposizioni interne (Chiesa, monarchi e aristocrazie) che quelle internazionali. Così, mentre Cesare Balbo cercava di dimostrare la possibilità di cambiare pacificamente la carta geo-politica dell'Italia «inorientando» l'Austria, la federazione di Piemonte, Toscana, Stato pontificio e Regno di Napoli proposta da Vincenzo Gioberti avrebbe dovuto sostituire quella potenza come forza egemone nella Penisola senza mettere in crisi il sistema di equilibrio europeo. Il metodo del gradualismo era applicato anche alla politica interna, soprattutto attraverso il compromesso fra liberalismo e cattolicesimo delineato dallo stesso Gioberti, che poneva la monarchia consultiva e il costituzionalismo cetuale, garante del ruolo dirigente della nobiltà e del clero «rinno-vato» accanto alla classe dei colti e alla borghesia, come efficaci antidoti contro un' indesiderata deriva del movimento risorgimentale verso esiti democratici e sovversivi. Ma il successo della proposta di Gioberti è riconducibile anche alla sua capacità di arricchire la precedente tradizione federalistico-costituzionale di nuovi accenti patriottici: rivendicando il «primato» italiano, egli seppe dare un fortissimo impulso alla formazione della coscienza nazionale, contribuendo non poco al futuro sbocco unitario del movimento risorgimentale.

Le rivoluzioni del 1848-49 rappresentarono la prova del fuoco per le principali correnti del movimento risorgimentale così come si erano venute sviluppando nei decenni precedenti. La storiografia, e in particolare quella di ispirazione gramsciana, ha insistito sul fallimento della prospettiva mazziniana per il suo astrattismo e per l'incapacità di conciliare nel proprio seno aspirazioni borghesi e rivendicazioni popolari⁸. Certamente la causa democratico-repubbli-

⁷ Per una rappresentazione d'insieme delle diverse correnti del moderatismo cfr. S. LA SALVIA in U. CORSINI-R. LILL (edd), *Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le rivoluzioni*, Bologna 1987, pp. 169-310; A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, Bologna 1990.

⁸ Per Gramsci, che sviluppava nelle sue note sul Risorgimento le critiche al mazzinanesimo già formulate dopo il '48 da Ferrari, Cattaneo e Pisacane, i rivoluzionari del '48, così come i militanti del partito d'azione degli anni successivi, restarono sostanzialmente della avanguardia intellettuale legate dalle forze sociali popolari

cana subì una grave sconfitta, dovuta sia a debolezze oggettive (inferiorità militare, soprattutto) che a limiti e divisioni interne, e tuttavia proprio le pagine eroiche scritte nella difesa di Milano, Roma e Venezia presero in buona parte il prestigio delle idee democratiche, che anzi nel decennio successivo vennero sviluppate, come si vedrà, in senso ben più radicale rispetto alla lezione mazziniana. Un carattere più definitivo ebbe, invece, la disfatta patita dal partito neoguelfo e federalista-moderato. Nel decennio precedente la possibilità da questo lasciata intravedere che quella federalistica non dovesse essere una soluzione stabile della questione italiana, ma solo un passo verso la formazione di un più ampio Stato italiano sotto l'egemonia piemontese, era stata un punto di forza della proposta moderata, ma nel fuoco del biennio rivoluzionario 1848-49 tale ambiguità finì col pesare negativamente sulla lotta per la libertà e l'indipendenza italiana, acuendo sia nel campo democratico che fra gli altri principi italiani la diffidenza verso la politica espansionistica dei Savoia. Così la Lega anti-austriaca degli Stati italiani si rivelò militarmente inefficace e anche la Società nazionale per la federazione italiana fondata da Gioberti, divenuto primo ministro a Torino, svolse un ruolo scarsamente significativo, sia in termini di propaganda, sia in termini di azione pratica. Quando, alla fine, la maggior parte dei sovrani italiani manifestarono apertamente la propria ostilità agli statuti da poco concessi, risultò evidente che l'idea del federalismo monarchico-costituzionale era tramontata per sempre.

Il dramma del '48-'49 aveva dimostrato, insomma, che l'obiettivo dell'indipendenza italiana e della creazione di una più ampia entità politico-territoriale capace di affermare il principio di nazionalità non era realizzabile né mediante l'appello federalistico-costituzionale alla sovranità regale e all'osservanza del principio di legittimità, né attraverso l'evocazione democratica, ma astratta, della sovranità popolare (si veda il caso poco fortunato della proposta di assemblea nazionale costituente lanciata da Giuseppe Montanelli). Negli anni '50 si assistette così a un ricchissimo dibattito sia sulle cause del fallimento quarantottesco, sia sulle prospettive future del movimento risorgimentale. Sul fronte democratico, la posizione di Mazzini fu attaccata da sinistra da quanti ritenevano che il primato attribuito alle parole d'ordine dell'indipendenza e dell'unità avesse reso la posizione dei democratici sostanzialmente subalterna rispetto a quella degli «albertisti» e dei moderati, eliminando dall'agenda dei governi insurrezionali quei provvedimenti che avrebbero potuto

che avrebbero dovuto costituire la base del programma democratico. Sui limiti della «politica» democratica cfr. il classico F. DELLA PERUJA, *I democratici e la rivoluzione italiana*, Milano 1958 e, più di recente, E. DI CIOMMO, *La nazione possibile. Mezzogiorno e questione nazionale nel 1848*, Milano 1984.

far guadagnare alla causa repubblicana l'appoggio delle masse popolari, soprattutto rurali. Era dunque naturale che quanti sostenevano la priorità della rivoluzione sociale su quella nazionale, come Giuseppe Ferrari e Carlo Cattaneo, finissero, in polemica con Mazzini, con l'approdare a una concezione tendenzialmente anti-unitaria della libertà italiana. Mentre, però, in Ferrari il federalismo era posto più che altro come un'opzione strategica legata alla necessità di garantire la libertà d'azione dei gruppi rivoluzionari contro le spinte conservatrici provenienti dall'annessionismo sabauda, in Cattaneo il federalismo assurgeva a scelta di valore autonoma, in quanto espressione di quel principio di autogoverno dei cittadini modellato sulle tradizioni dei liberi Comuni, che per il pensatore milanese costituiva il nucleo originario dell'idea democratica italiana. Il federalismo democratico non riuscì, tuttavia, a tradursi in un programma di azione politica, e la stessa prospettiva ferrariana, apparentemente più realistica, di aspettare la scintilla rivoluzionaria dal socialismo d'Oltralpe, venne vanificata dalla progressiva involuzione autoritaria della Francia di Napoleone III. Naufragati, fra il 1853 e il 1856, sia gli ultimi tentativi insurrezionali di ispirazione mazziniana, sia il sogno di una rivoluzione sociale e contadina coltivato da Carlo Pisacane, niente poté più opporsi al trionfo della soluzione unitaria moderata. Questa fu resa possibile dal compromesso sulla funzione nazionale della monarchia sabauda stretto fra liberali piemontesisti, fautori in piena di principio del semplice ampliamento settentrionale del regno di Vittorio Emanuele II, e democratici ex-mazziniani (in particolare quelli confluiti nella Società nazionale di D. Manin, G. Pallavicino Trivulzio e G. La Farina), disposti ora a sacrificare l'ideale repubblicano a vantaggio di quello unitario e indipendentista.

I successi diplomatico-militari di Cavour e Garibaldi nel biennio 1859-60 portarono, dunque, alla realizzazione di quel programma attraverso la detronizzazione di quasi tutti i sovrani allora regnanti e il riconoscimento del ruolo dirigente dell'unico Stato monarchico della Penisola legittimato dal «popolo» e retto da un governo parlamentare. La capacità aggregante della soluzione unitaria-moderata risultò evidente dall'entusiasmo annessionistico delle popolazioni dell'Italia centro-settentrionale e dal prevalere della scelta per l'Italia «una e indivisibile» anche al Sud, dove pure conservava una certa forza l'autonomismo siciliano da un lato e il monarchismo costituzionale napoletano (rappresentato sia dai giobertiani E. Cenni, R. e G. Savarese, F. Persico, G. Manna, P. Ulloa, sia dagli ultimi murattiani) dall'altro. Tutto questo non comportò certo la fine dei particolarismi locali, ma piuttosto una ridefinizione del loro ruolo all'interno di un contesto politico-istituzionale largamente mutato. Così il tema

del federalismo, divenuto inattuale per quanto riguardava l'organizzazione costituzionale del nuovo Stato, fu ritradotto prontamente nella questione dell'assetto amministrativo che questo avrebbe dovuto assumere: il dilemma unità-federazione fu, quindi, sostituito dal dualismo centralismo-decentramento (o autonomia) amministrativo⁹. In teoria quasi tutti i padri del movimento risorgimentale, compresi gli stessi Cavour, Mazzini e Garibaldi (che non a caso chiamò Cattaneo a Napoli come consigliere), erano favorevoli a un sistema che garantisse ampie autonomie locali. Nel 1959 la commissione Giulini, insediata dal primo ministro piemontese per discutere sulle modalità dell'integrazione delle provincie lombarde nel regno sabauda, accolse buona parte delle posizioni dei cattaneani, sottolineando la superiorità del modello amministrativo di ascendenza teresiana esistente in Lombardia e la necessità di preservarne l'eredità anche dopo l'annessione al Piemonte¹⁰. Le autorità di Torino, tuttavia, ritennero inopportuno prendere decisioni definitive in tal senso e, così come avvenne per le altre regioni annesse, si decise di introdurre in Lombardia *sic et simpliciter* l'ordinamento amministrativo vigente in Piemonte, rimandando la soluzione del problema a un momento politico più favorevole. Lo stesso destino toccò ai ben noti progetti regionalistici di Luigi Carlo Farini e di Marco Minghetti¹¹. La proposta delle «regioni» rispecchiava l'esigenza di compromesso con i gruppi dirigenti locali (soprattutto lombardi, toscani ed emiliani), ridisegnando il sistema delle «dealtà» locali e nazionali in un organismo che per la sua dimensione territoriale «intermedia» faceva prefigurare da un lato il superamento del municipalismo, dall'altro la preservazione di una parte dell'identità degli antichi Stati italiani. Il programma regionalista era però minato da forti contraddizioni interne, prime fra tutti l'artificialità degli organismi territoriali-amministrativi che si volevano chiamare in vita e l'indeterminatezza delle funzioni che sarebbero loro spettate (se dovessero essere, cioè, corpi rappresentativi autonomi, oppure federazioni di provincie con funzione consultiva, o ancora

⁹ In questo passaggio, però, l'essenza del federalismo venne irrimediabilmente snaturata, come sottolinea Ciuffoletti (*Federalismo*, cit., p. 53): mentre, infatti, nell'ottica federalista i poteri dello Stato nascono da una sorta di delega affidatagli dalle entità sovrane «di base», nella visione autonomistica, e ancor più in quella decentralizzatrice, è lo Stato centrale a delegare potere agli enti periferici.

¹⁰ Su questo punto cfr. A. SCIROCCO, *L'Italia del Risorgimento*, cit.; E. ROTELLI, *Carlo Cattaneo e gli ordinamenti locali lombardi*, in N. RAPONI (ed), *Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, Bologna 1981, pp. 533-551.

¹¹ Per un'analisi più approfondita di tali progetti (nonché del successivo evolversi del dibattito sul regionalismo) cfr. R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano 1971; G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milano 1972.

semplici organi di decentramento amministrativo). Tuttavia la messa in mora della pur meritoria opera di Farini e Minghetti non può essere spiegata a prescindere dall'evoluzione della lotta politica nell'Italia appena unificata. La questione più scottante era rappresentata senza dubbio dalla riottosità delle provincie meridionali a sottoporsi all'egemonia moderata e piemontese. Da un lato c'erano borbonici, reazionari di ogni specie e briganti, dall'altro i democratici, garibaldini e mazziniani, che nelle dittature e nelle luogotenenze instaurate come governi provvisori dopo la cacciata dei Borboni esercitavano un'influenza tutt'altro che marginale, arrivando in alcuni casi a prospettare queste istituzioni come basi per un effettivo decentramento politico-amministrativo, sotto l'egemonia dei gruppi dirigenti locali.

A fronte di questi sviluppi, a Torino le spinte centralistiche trovarono sempre più sostenitori: la soluzione del «decentramento burocratico», basata sull'ordinamento provinciale e comunale già esistente in Piemonte (e, in parte, nel Napoletano)¹² e sulla posizione predominante del prefetto nella sua quadruplici veste di organo sia politico che amministrativo e di rappresentante tanto dello Stato che della società locale, sembrò la più adatta a garantire l'egemonia dei liberali e della monarchia piemontese contro le spinte sovvertritrici e disgregatrici provenienti sia da destra che da sinistra. Parallelamente all'accenramento amministrativo i governi della Destra avviarono anche un'intelligente politica di cooptazione dei diversi gruppi dirigenti regionali nelle compagini ministeriali. Così, a poco a poco, il centralismo incontrò non solo il naturale appoggio dei moderati del Sud, che a fronte della minaccia clerical-legittimista e della protesta contadina si fecero i più coerenti sostenitori della teoria dell'unità e dell'autorità del comando statale (ha qui inizio, p. es. con i fratelli Spaventa, C. De Meis, A. Scialoja, R. Bonghi ecc. quella tradizione di pensiero fondata sull'equazione Stato liberale=nazione, che nel Mezzogiorno avrebbe poi trovato ulteriori campioni in V. E. Orlando, G. Gentile e, in parte, Croce), ma anche quello, meno scontato, della Sinistra meridionale, che ben presto avrebbe riquilibrato il suo giacobinismo nel senso di una «pedagogia nazionale» dai toni progressisti e modernizzatori (si pensi a F. De Sanctis o a F. Crispi), e fondata essenzialmente sulla possibilità di garantire l'appoggio politico al nuovo Stato in cambio di risorse (finanziarie o di potere) spendibili in termini di consenso nella società locale.

¹² Sulle caratteristiche di tale ordinamento cfr. il classico A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia 1962, nonché C. PAVONE, *L'ordinamento comunale e provinciale piemontese dalle riforme albertine alla legge Rattazzi del 1859*, in N. RAPONI (ed), *Dagli Stati preunitari*, cit., pp. 455-474.

Il nesso tra la questione dell'ordinamento amministrativo e il problema del ruolo delle province meridionali all'interno del nuovo Stato assunse sempre maggiore evidenza con l'accentuarsi delle tendenze «trasformistiche» e dei processi di rimescolamento dei fronti politici in seno alla classe dirigente liberale, culminati con la rivoluzione parlamentare del 1876 e con l'insediamento stabile e definitivo della deputazione meridionale nelle maggioranze di governo. Non a caso in quegli stessi anni moderati centro-settentrionali e conservatori del Sud avrebbero scoperto la questione meridionale non solo come questione sociale, ma soprattutto come questione amministrativa (si pensi alle riflessioni di L. Franchetti, S. Sonnino, P. Villari e P. Turiello sul malcostume dei governi locali nel Mezzogiorno), esprimendo con ciò la reazione delle classi dirigenti tradizionali di fronte al crescente peso politico assunto dall'«avvocatesca» borghesia del Mezzogiorno. Così i ceti proprietari e gli ambienti finanziari toscano-lombardi, traghettati a fatica su posizioni unitarie dal Ricasoli del 1861, negli anni '70 si riconvertirono ai progetti fortemente decentralizzatori di Stefano Jacini¹³ e Gustavo Ponza di San Martino, che vedevano nel *self-governement* all'inglese, pur inserito in un più efficace sistema di controlli da parte dello Stato¹⁴, lo strumento più idoneo a ripristinare il potere locale della proprietà fondiaria e a sconfiggere il parlamentarismo clientelistico-notabile che aveva sanzionato l'alleanza tra liberali piemontesi e borghesia meridionale.

Questo «patto» di governo, tuttavia, entrò in crisi già negli anni '80 non tanto sotto i colpi della polemica anti-centralistica, ma soprattutto a seguito della rapida ascesa delle forze democratiche e protosocialiste e della pressione concentrica esercitata dai settori industriali emergenti e dagli interessi fondiari colpiti dalla crisi agraria. Si delineava, con ciò, un'importante evoluzione del rapporto tra forme della rappresentanza e potere statale: il precedente nesso tra particolarismo locale mediato dal notevole liberale e Stato minimo liberista lasciava il posto a quello fra Stato protezionista-interventista e nuove forme di organizzazione della società civile (il gruppo di *lobbying*, il corporativismo paternalistico all'Alessandro Rossi, l'associazionismo cattolico e operaio, l'aggregazione parapartitica delle opposizioni radicali), che tagliavano trasversalmente e riaggregavano lungo assi diversi le tradizionali lealtà territoriali. Una

¹³ Si veda in proposito S. JACINI, *La riforma dello Stato e il problema regionale*, a cura di F. TRANIELLO, Brescia 1968.

¹⁴ Su questo terreno i moderati «agrari» si incontrarono con le più moderne posizioni degli «economisti» borghesi alla Ferrara o alla De Viti De Marco. Cfr. R. GHERARDI, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano 1984.

risposta articolata a queste tendenze potenzialmente disgregatrici dell'equilibrio politico-istituzionale dell'Italia post-risorgimentale fu data da Crispi che, dopo aver ricompattato borghesia industriale e proprietà terriera sulla politica doganale protezionista, puntò a consolidare l'egemonia liberale da un lato rafforzando l'autorità del governo (identificato, orlandianamente, con lo Stato stesso) e il raccordo amministrativo tra gruppi dirigenti locali e potere centrale¹⁵, dall'altro esaltando il sentimento patriottico dei ceti medi borghesi (espansione coloniale).

L'alleanza crispina tra ceti agrari tradizionali e quella che potremmo definire la borghesia «nazional-liberale» di fine '800 scontava, tuttavia, l'insoddisfazione dei settori economici più dipendenti dal commercio estero, al Sud gli esportatori di vino, olio e agrumi di Puglia e Sicilia, al Nord l'industria meccanica, soprattutto della Lombardia. Essa, soprattutto, lasciava irrisolto il problema della composizione politica dell'avanzante processo di riorganizzazione degli assetti produttivi e di potere su nuove linee di frattura territoriali e settoriali (fra regioni e regioni, fra Nord e Sud, fra industria e agricoltura, fra branche orientate al mercato interno o all'esportazione). Nel corso degli anni '90 tale questione fu al fondo dell'agitazione delle correnti borghesi anti-governative, animando il meridionalismo democratico, nella versione irredentista di un M. R. Imbriani o in quella federalista di G. Salvemini, il movimento socialmente radicale e autonomista dei Fasci siciliani, e la convergenza in chiave liberista, antistatalista e autonomista, fra imprenditoria lombarda e Mezzogiorno agro-commerciale (espressa da personaggi come G. Colombo, M. Pantaleoni, V. Pareto, A. De Viti De Marco). Sullo stesso sfondo va inquadrato, dopo il naufragio della politica nazionalista di Crispi seguito alla sconfitta di Adua, anche l'ultimo esperimento esplicitamente decentralizzatore del XIX secolo, quello avviato dal governo Di Rudini¹⁶. Il marchese siciliano, infatti, cercò di riportare in auge i programmi di regionalismo e *self-governement* alla Minghetti e alla Jacini, con il duplice obiettivo di ricostituire l'egemonia della grande proprietà terriera aristocratica e dei capitalisti settentrionali intorno a realtà ammini-

¹⁵ La riforma amministrativa del 1888, con l'estensione del diritto di voto e l'elettività del sindaco nelle città con più di 10.000 abitanti, e con la contemporanea istituzione della Giunta provinciale amministrativa, mirò ad ampliare la classe dirigente locale oltre i ristretti limiti notabili del ventennio precedente, in direzione soprattutto della borghesia professionale e dei ceti medi urbani, legandoli allo Stato nazionale senza passare per la mediazione parlamentare.

¹⁶ Sul «decentralismo» dirudiniano cfr. A. ROSSI DORIA, *Per una storia del «decentramento conservatore»*: Antonio Di Rudini e le riforme, in «Quaderni storici», 18, 1971, pp. 835-884.

strative più legate agli interessi produttivi locali, e di favorire la formazione di un partito agrario interclassista, a tutela degli interessi del mondo agricolo. Già aspramente criticato a destra dal Sonnino del «ritorno allo Statuto», questo disegno fu scompaginato dalla crisi politico-sociale del 1898-1900 e dalla riproporsi, nella versione autoritaria di Pelloux, dell'asse centralistico piemontesi-Sinistra in difesa della proprietà e dello Stato borghese minacciati dalla protesta popolare.

Il massiccio sviluppo industriale di quegli stessi anni e la connes- sa avanzata della moderna società di massa spingevano però irresi- stibilmente verso l'apertura in senso democratico del sistema poli- tico, come infatti accadde con la costituzione dei governi Saracco e Zanardelli-Giolitti. Il riconoscimento tendenziale dei diritti delle classi subalterne e la progressiva unificazione del mercato naziona- le sotto l'egemonia del capitalismo settentrionale imposero allo stes- so tempo una ridefinizione del ruolo delle istanze rappresentative e del rapporto centro-periferia. Proprio la necessità di modernizzare lo Stato risorgimentale, con lo scopo di renderlo più aderente all'ac- cresciuto pluralismo della società civile, fu alla base del riformismo liberal-trasformista di Giolitti, che puntò da un lato ad ampliare la presenza dello Stato centrale nelle realtà periferiche e a conquista- re il consenso delle borghesie locali del Sud facendole partecipare ai progetti di modernizzazione concepiti nel quadro del meridio- nalismo statale-interventista di Francesco Saverio Nitti, dall'altro a favorire la de-politicizzazione e la costituzionalizzazione dell'op- posizione anti-sistema dei «rossi» e dei «neri». Quest'ultimo obiet- tivo, perseguito a livello nazionale soprattutto in termini di accordi parlamentari (PSI) o elettorali (cattolici), presupponeva le positive esperienze avviate tanto dai socialisti che dai cattolici nelle ammi- nistrazioni locali. Il socialismo municipale e l'autonomismo stur- ziano, infatti, configurando l'abbandono della tradizione centrali- stica delle istituzioni a cui esse facevano riferimento (la Chiesa e il partito-classe), avevano aperto un importante terreno di collabora- zione dal basso con le istituzioni liberali e imboccato, con ciò, una strada ricca di prospettive in direzione di un riequilibrio del rapporto tra centro e periferia e dell'inserimento delle masse popolari nello Stato. Nel complesso si può, dunque, affermare che durante l'età giolittiana gli enti periferici e i loro gruppi dirigenti si trovarono gestire una maggiore quantità di risorse e competenze, ma non nel senso dell'autonomia, quanto piuttosto come snodi «autarchici» di un più generale sistema di governo della complessità e di mediazio- ne dei conflitti sociali.

Tale evoluzione venne interrotta dallo scoppio della guerra mon- diale e dalle tensioni sociali postbelliche, che non solo fecero crollare

il sistema di mediazione giolittiano, ma provocarono un'irreversibile crisi del comando statale e della rappresentanza *sub specie* liberale, sotto la spinta convergente degli interessi economici organizzati (o «corporati») e della partitizzazione delle forze politiche. Di lì a poco i settori di punta della borghesia produttiva (in particolare latifon- disti e monopoli industrial-finanziari), con il sostegno di spezzoni importanti della vecchia classe dirigente e del ceto tecnocratico di formazione nittiana, avrebbero individuato nel regime mussoliniano lo strumento di restaurazione di un'autorità del comando capace di ricomporre le istanze territoriali, così come quelle settoriali e so- ciali, mediante la loro incorporazione diretta nelle strutture dello Stato sindacale nazional-fascista¹⁷.

Nell'*excursus* storico appena presentato credo sia emerso con chia- rezza il nesso che lega l'evoluzione del dibattito centralismo-fede- ralismo nella storia italiana del XIX secolo con lo svolgersi del più ampio processo della modernizzazione politica, consistente da un lato nella razionalizzazione delle strutture amministrative dello Stato come *pendant* e fattore propulsivo della trasformazione industria- le-capitalistica¹⁸, dall'altro nell'estensione della cittadinanza e nella ridefinizione della rappresentanza e delle forme di trasmissione della volontà politica all'interno di un nuovo «spazio» politico dimen- sionato su scala nazionale¹⁹. Le risposte alle domande sui motivi che determinarono la prevalenza della soluzione unitario-centrali- stica su quella federalistico-autonomista vanno, dunque, ricercate all'interno di questo quadro problematico, tenendo allo stesso tem- po presente la necessità di contestualizzare la questione della mo- dernizzazione politica in quella della più generale modernizzazione borghese, nonché in un'analisi dei caratteri peculiari della società italiana ottocentesca. Infatti, se l'esito unitario e centralistico del Risorgimento può essere considerato legittimamente l'espressione dell'adesione dell'Italia a un processo di dimensione quanto meno europea, che premeva da un lato, per ragioni di potenza, alla costi- tuzione di Stati nazionali, e dall'altro, soprattutto per i *late-comers*

¹⁷ Uso questa definizione al posto di quella di Stato totalitario, perché essa mi sem- bra dar conto più efficacemente della natura di fondo dello Stato fascista, risultato di una nazionalizzazione-integrazione autoritaria e «partigiana» del pluralismo degli interessi organizzati.

¹⁸ Sul rapporto tra forme istituzionali dello Stato e sviluppo economico ha invitato a riflettere, tra gli altri, F. TRANIELLO, nel suo saggio *Centralismo, decentramento, autonomie e gli sviluppi del sistema economico*, in N. RAPONI (ed), *Dagli Stati preunitari*, cit., pp. 572-599.

¹⁹ Sul tema della rappresentanza cfr. P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma 1995, pp. 73-124.

dello sviluppo industriale, a un'accentuazione dell'intervento dello Stato nell'economia e del dirigismo delle autorità centrali rispetto alle realtà locali, è altrettanto vero, come dimostra il caso tedesco, che non esiste un nesso meccanico tra queste tendenze e la scelta di forme statali e amministrative centralizzate. Per sciogliere questo nodo interpretativo una tradizione storiografica tanto radicata quanto differenziata al proprio interno ha richiamato l'attenzione sul contesto e sulle modalità entro cui avvenne l'unificazione della Penisola nel cruciale dodicennio 1859-70. A tale proposito è stato fatto spesso riferimento alle numerose emergenze che si trovò ad affrontare lo Stato unitario nei suoi primi anni di vita, come l'ostilità di alcune potenze straniere e del Vaticano (e delle masse cattoliche da esso influenzate), il proseguimento della mobilitazione bellica per l'annessione del Veneto e di Roma, la pericolosità delle opposizioni politiche interne, l'emergere della «questione meridionale»²⁰. Alcune recenti e acute sintesi dedicate alla problematica qui trattata, pur riconoscendo l'importanza delle richiamate circostanze, hanno posto al centro delle riflessioni il rapporto tra forme istituzionali e società italiana²¹. È stato così osservato che, data la ben radicata presenza di strutture sociali e di «sistemi di autorità» (Stati preunitari e Chiesa) rispondenti più alle caratteristiche dell'antico regime che della moderna società borghese, l'unità italiana poté avvenire solo come conquista dall'alto da parte di una classe dirigente «moderata» tanto politicamente quanto socialmente, che si rifiutò di avviare un processo costituente capace di dare piena legittimità al nuovo Stato ed elevando il modello amministrativo francese di ascendenza assolutistica a unico custode del nuovo ordinamento istituzionale. Quella centralistica sarebbe stata, dunque, per la borghesia italiana, una scelta obbligata, destinata a surrogare il deficit di egemonia risultante dalla sua stessa arretratezza economica e sociale e dall'ostilità di una società ancora largamente pre-moderna.

A questo punto, però, ci si può chiedere come mai gruppi dirigenti così condizionati dal passato fondarono uno degli ordinamenti giuridico-statuali più borghesi e liberali dell'epoca, riuscendo a con-

²⁰ Sul peso di questi fattori cfr. E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma 1979; N. RAPONI, Introduzione a *Dagli Stati preunitari*, cit., pp. 7-67.

²¹ Cfr. R. RUFFILLI, *Lo Stato liberale in Italia*, nonché *L'unità d'Italia e lo Stato liberale*, entrambi ora in *Istituzioni, società, Stato*, II: *Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, a cura di M.S. PIRETTI, Bologna 1990, pp. 315-336 e 485-512; P. POMBENI, *Autorità sociale e potere politico nell'Italia contemporanea*, Venezia 1993; R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna 1988; R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in R. ROMANELLI (ed), *Storia dello Stato*, cit., pp. 125-186.

servare, non da ultimo grazie a esso, il loro potere per un periodo di tempo paragonabile per lunghezza solo a quello dell'egemonia borghese in Francia. Per rispondere a tale domanda bisogna, a mio avviso, allargare lo sguardo oltre gli anni dell'unificazione: il giudizio sull'esito politico-istituzionale del Risorgimento deve prendere le mosse non solo dalla sconfitta delle ipotesi decentralizzatrici formulate immediatamente a ridosso dell'Unità (e nei decenni successivi), ma anche dalla precedente affermazione del programma unitario su quello federalista. A rigor di logica, infatti, la soluzione più coerente alla sopra richiamata «vischiosità» delle strutture statali e sociali preunitarie sarebbe dovuta essere proprio quella federalistica, come avvenne in Germania, dove nemmeno l'egemonia prussiana, molto più marcata di quella piemontese in Italia, si arrischiò a cancellare le secolari tradizioni autonomistiche degli Stati regionali, peraltro rilegittimati dall'esperienza di buon governo del dispotismo illuminato e dalle concessioni costituzionali degli anni successivi alla Restaurazione. Nulla di tutto ciò valeva per gli Stati italiani, dominati da dinastie in molti casi di impianto recente e non italiane, che per la loro carente legittimazione guardarono sempre con sospetto le richieste costituzionali della forze liberali, fra le quali spiccavano anche non pochi esponenti dell'aristocrazia. Impossibilitati anche per quest'ultimo motivo a ripristinare le «costituzioni» cetuali di antico regime, i sovrani restaurati puntarono sul coinvolgimento della borghesia, soprattutto provinciale, negli istituti di governo della monarchia amministrativa, con l'unico risultato di indebolire ulteriormente le posizioni della nobiltà e di rafforzare nella borghesia stessa la consapevolezza del proprio ruolo dirigente all'interno dello Stato e della società. Erano, dunque, gli Stati che «subirono» il processo di unificazione a soffrire di un deficit di legittimazione e di egemonia, così come i corpi di antico regime che li sostenevano – la cui vitalità, ancora una volta, non era minimamente paragonabile al radicamento sociale degli *Stände* tedeschi (soprattutto nobiltà e città «libere») o alla forza politica dell'aristocrazia inglese. Tutto ciò rimanda, naturalmente, a un giudizio diverso sulla struttura economico-sociale della Penisola e sulla natura dei gruppi dirigenti coinvolti nel processo risorgimentale. Ai forti dislivelli di sviluppo fra regioni e regioni (fenomeno comunque fisiologico nell'era della trasformazione capitalistica) e all'arretratezza complessiva dell'economia nazionale rispetto ad altre situazioni europee, faceva da contraltare la presenza di una borghesia (o di un insieme di borghesie locali) tanto capitalisticamente immatura (data la prevalenza dei proprietari terrieri e dei liberi professionisti rispetto agli imprenditori «puri») e irregolarmente insediata nel territorio, quanto socialmente omogenea, culturalmente egemone e

ampiamente consapevole del suo ruolo dirigente. Essa, infatti, soprattutto grazie alle riforme napoleoniche, aveva potuto affermare i principi borghesi della proprietà e della statualità, attraendo attorno ad essi consistenti settori di un'aristocrazia peraltro ridimensionata in termini patrimoniali²², e senza trovarsi a fare i conti con forti contropoteri popolari di ascendenza corporativa o di più moderna natura proletario-industriale. Solo tenendo conto di questi presupposti sociali si può comprendere la fondazione dello Stato unitario come Stato di diritto e parlamentare, espressione della volontà astratta di un popolo-nazione formato dai soggetti giuridici individuali detentori di proprietà. Su questa base si spiega anche il ruolo del sovrano costituzionale come rappresentante dell'unità del nuovo corpo politico, nonché l'assenza di una fase costituente, resa superflua dall'ormai operante identificazione tra borghesia, monarchia sabauda e nazione²³. La capacità egemonica della proposta unitaria va, dunque, ricondotta al suo saper riproporre in chiave liberale e moderata (Stato di diritto+monarchia costituzionale+teoria patrimoniale della rappresentanza) il nesso rivoluzionario tra cittadinanza e nazione che era stato protagonista della prima ondata di modernizzazione della Penisola nel decennio napoleonico. Attraverso l'idea di nazione e l'individuazione di un «corpo» nazionale detentore della volontà politica, infatti, il liberalismo italiano riuscì a dare un contenuto concreto alla teoria astratta della cittadinanza e ad affermare la sua pretesa egemonica in quanto interprete monopolistica di quella volontà «unificata», contrapposta alla frammentazione corporativa e territoriale degli Stati di antico regime.

Nello stesso momento in cui creava un nuovo spazio politico di cittadinanza, la rivoluzione nazionale portò anche a termine quel

²² Non è mia intenzione entrare nel merito del dibattito sulla «feudalizzazione» della borghesia o sulla «borghesizzazione» dell'aristocrazia che sta appassionando gli studiosi di storia sociale europea del XIX secolo. Al di là dei suoi difetti nominalistici, tale discussione ha avuto il merito di dimostrare che la commistione fra logiche di antico regime e impulsi capitalistico-borghesi, e dunque il carattere tutt'altro che assoluto del «trionfo della borghesia» e del liberalismo, non è un problema soltanto della nostra storia ottocentesca. La ricezione italiana di questi temi si è però risolta nella tesi, a mio avviso troppo pessimistica, sull'imitazione dei valori e dei modelli di comportamento aristocratici da parte della borghesia e della subordinata nazione del concetto borghese di proprietà a quello più statico e tradizionale di «patrimonio» (cfr., per tutti, P. MACRY, *Ottocento. Famiglia, élites e patrimoni a Napoli*, Torino 1988; A.M. BANTI, *I proprietari terrieri nell'Italia centro-settentrionale*, in P. BEVILACQUA (ed), *Storia dell'agricoltura meridionale*, II, *Uomini e classi*, Venezia 1990, pp. 45-103).

²³ Così come avevano indicato i plebisciti del 1859-60. È mia impressione che la storiografia, condizionata dalla polemica marxiana sulla democrazia plebiscitaria di Napoleone III e dalla triste memoria dei plebisciti fascisti, non abbia riflettuto a sufficienza sul valore «costituente» di quelle consultazioni.

processo di identificazione tra Stato e borghesia i cui presupposti erano stati gettati ben prima dell'Unità, in particolare grazie alla persistenza della concezione giacobino-napoleonica²⁴ tendente a tradurre la volontà popolare nella volontà dello Stato. Qui c'è il nocciolo di una scelta centralistica compiuta ben prima dell'Unità²⁵, non a caso in quegli Stati come il Regno di Sardegna e quello delle Due Sicilie dove l'esperienza della monarchia amministrativa aveva intaccato maggiormente l'autonomia cetuale della nobiltà e contribuito a una maggiore fusione tra questa e la borghesia proprietaria. All'indomani dell'Unità, furono proprio i «giacobini moderati»²⁶ piemontesi e napoletani, contrapposti all'asse lombardo-toscano-siciliano, a individuare nell'ordinamento amministrativo alla francese, caratterizzato da un alto grado di accentramento e da una decisa accentuazione della base censitaria della rappresentanza politica, lo strumento più idoneo per realizzare nel nuovo spazio nazionale di cittadinanza quella politica di modernizzazione borghese che avrebbe coniugato la precedente eredità statalista con la prassi politica del liberalismo e con la teoria patrimoniale-notabile della rappresentanza politica. Proprio per questo, finita la fase dell'emergenza, quell'ordinamento non si tradusse tanto in una dittatura del centro sulla periferia, ma aprì la strada a una serie di contrattazioni informali tra i due poli, esaltando il ruolo di mediatore del notabile. Attraverso questa autonomia «contrattata», sia la Destra, ma soprattutto la Sinistra storica poterono avviare una politica di modernizzazione della periferia senza scardinare il quadro delle istituzioni liberali e consolidando ulteriormente la posizione egemonica delle classi borghesi. Il forte elitarismo del sistema elettorale censitario-notabile, la mancata partitizzazione del sistema politico e la precoce degenerazione clientelare dell'istituto parlamentare, divenuto sin dall'inizio non il luogo di formazione della volontà della nazione, ma l'arena di mediazione degli interessi localistici e fazioni della classe dominante, la sempre più frequente commistione tra politica e amministrazione furono i mali connessi a questo modello

²⁴ Sul radicamento della tradizione giacobina nelle classi dirigenti italiane cfr. C. GHISALBERTI, *Istituzioni e idee in Italia e Germania tra due rivoluzioni (1789-1848)*. *Alle origini di due modelli statali*, in U. CORSINI-R. LILL (edd), *Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania*, cit., pp. 25-57.

²⁵ Sulle amministrazioni preunitarie cfr. il classico C. GHISALBERTI, *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano 1963.

²⁶ Sul «giacobinismo» di un moderato come Gioberti, contrapposto al mancato giacobinismo dei democratici, aveva avuto delle brillanti intuizioni lo stesso Gramsci, rilevando il parallelismo, in chiave moderata, tra il ruolo dell'iniziativa parigina nella rivoluzione francese e quello del Piemonte nel Risorgimento, nonché il carattere «organico» delle avanguardie intellettuali moderate.

giacobino-borghese di integrazione-modernizzazione di una società sostanzialmente arretrata. Non a caso l'opposizione a questo progetto provenne, nel senso del decentramento, da quanti si proponevano di scavalcare la mediazione notabiliar-parlamentare attuando un raccordo più organico fra corpi sociali locali e forme di rappresentanza. Per i conservatori toscano-lombardi si trattava di riaffermare l'egemonia della grande proprietà terriera e di scongiurare la destabilizzazione della società rurale; per i democratici di realizzare l'ideale di autogoverno dei cittadini economicamente indipendenti, presupposto per la realizzazione di una vera democrazia borghese e di uno sviluppo economico «armonico» che avrebbe ridotto al minimo anche l'ingerenza dello Stato tanto nella vita politica che in quella economica.

Tali concezioni statiche e organicistiche della rappresentanza e la connessa visione meccanica dello Stato come «associazione di associazioni» evidenziano la difficoltà delle ipotesi decentralizzatrici a sciogliere i nodi della modernizzazione economica e politica. Anche quando esse si fecero più attente ai problemi pratici dell'amministrazione e alle spinte risultanti dall'incipiente pluralizzazione della società (che segnavano la fine delle precedenti visioni organicistiche), con il loro liberismo e antistatalismo non riuscirono a cogliere il rapporto fra crescita dell'interventismo statale da un lato e nuova articolazione settoriale e territoriale degli interessi socio-economici e delle modalità della rappresentanza dall'altro. Lo stesso si può dire per il periodo a cavallo fra '800 e '900, quando né il federalismo salveminiiano e l'autonomismo sturziano, con la loro concezione sostanzialmente ruralista della società, né il municipalismo socialista, che in quanto alleanza fra operai e borghesia progressista rischiava di approfondire le divergenze economiche e sociali fra Nord e Sud, tra città e campagna, formularono una risposta credibile al problema cruciale dell'epoca, cioè il bisogno di trovare una sintesi fra processi di nazionalizzazione di massa indotti dallo sviluppo industriale e forme di aggregazione «classiste» o «partigiane» della domanda politica. Ben più efficace si rivelò in tal senso, almeno fino alla Prima guerra mondiale, il modello «trasformistico», adottato per integrare nel disegno moderato-giacobino di modernizzazione non più soltanto i gruppi dirigenti locali, ma anche le diverse forze sociali e gli interessi economici che si andavano affacciando sulla scena con il progredire dell'industrializzazione e con l'avvento della società di massa. Attraverso la politicizzazione progressiva degli apparati amministrativi e l'estensione «contrattata» della cittadinanza dall'alto verso il basso e dal centro verso la periferia, venne quindi ribadito il ruolo prioritario assegnato dallo Stato nazionale (identificato dalla Destra nel Parlamento, dalla Sinistra nell'amministra-

zione, da Crispi nel governo, da Giolitti nell'insieme degli istituti liberali garanti del pluralismo della società) all'interno del progetto egemonico della borghesia italiana. Questo modello si sarebbe trasmesso, in parte, anche alla storia dell'Italia novecentesca e ai suoi nuovi protagonisti sociali: dopo le novità politico-istituzionali del primo dopoguerra e l'esperienza fascista del partito-Stato, nella repubblica nata con la Costituzione del 1948 l'integrazione su base nazionale dei processi di modernizzazione economica e di espansione della cittadinanza ebbe come principale protagonista lo Stato sociale dei partiti democratici di massa. La recente crisi della capacità mediatrice e integratrice di questi ultimi e il superamento progressivo della dimensione nazionale della Stato, che non a caso prefigurano uno scivolamento delle risorte suggestioni federaliste non più nel senso dell'autonomia ma in quello del separatismo, ripropongono con urgenza l'attualità del dilemma storico centralismo-decentramento e la necessità di una riflessione storiografica che affronti questo tema servendosi di un approccio interdisciplinare (fra storia politica, costituzionale e sociale) capace di rilanciare il lavoro interpretativo al di là di antichi e consolidati pregiudizi tanto scientifici che ideologici.