

Biblioteca Comunale di Montebelluna

Pietro Bertolini

Un protagonista della storia montebellunese
dal Comune al Governo

Atti del Convegno di studi
Montebelluna, 15-16 ottobre 1999

a cura di Benito Buosi

© Copyright 2002
Cierre Edizioni
via Ciro Ferrari, 5
37060 Sommacampagna, Verona
tel. 045 8581575 fax 045 8581572
edizioni@cierre.it
www.cierre.it


CIERRE
edizioni

Indice

Introduzione	7
Pietro Bertolini e la classe politica veneta nell'età giolittiana <i>Silvio Lanaro</i>	11
Pietro Bertolini e la colonizzazione del Monfello <i>Benito Buosi</i>	21
Il "riformismo conservatore" di Pietro Bertolini <i>Renato Camurri</i>	51
Pietro Bertolini, l'afriicano <i>Francesco Piazza</i>	87
Pietro Bertolini durante la Prima Guerra Mondiale <i>Aldo Durante</i>	105
Illustrazioni	111
Appendici	127
A. Relazione sul d.d.l. Chiniiri per la colonizzazione del Monfello	131
B. Il decentramento amministrativo	149
C. Intervento sulla Libia	169
D. Al popolo il diritto di guerra	185
Cronologia	201
Opere	209
Indice dei nomi	211

Renato Camurri

Il "riformismo conservatore" di Pietro Bertolini

1. Da sindaco a deputato

Tra gli esponenti di spicco della classe dirigente veneta del secondo ottocento, Pietro Bertolini è sicuramente quello che ha conosciuto le fortune più alterne. Che il giurista veneziano non sia stato celebrato in modo adeguato rispetto alle posizioni di rilievo occupate nel corso della sua prestigiosa carriera politica, è un dato inconfutabile. Da anni, come ha da ultimo sottolineato Benito Buosi ricostruendo la lunga e complessa vicenda del bosco del Monello¹, la bibliografia sul Bertolini è ferma alla voce del *Dizionario biografico degli Italiani* curata da Giuliano Procacci². Poco hanno inoltre aggiunto importanti lavori come quelli dedicati a Sidney Sonnino³ o la ricerca di Hartmut Hullrich sulla classe politica dell'età giolittiana, nella quale, peraltro, i riferimenti al Bertolini non mancano⁴.

Il quadro si presenta ancor più povero se dal Bertolini politico passiamo a considerare la produzione scientifica del deputato di Montebelluna. Quasi tutti gli studi che si sono occupati della storia amministrativa dell'Italia postunitaria ne citano i lavori, ma nessuno ancora ha tentato di ricostruirne l'opera svolta nel campo della pubblicistica italiana, in una fase per molti versi delicata e complessa come quella coincidente con gli ultimi anni dell'ottocento e i primi del novecento.

Molti sono dunque gli interrogativi che il caso Bertolini pone. Cerchiamo di capire quali possono essere state le ragioni del silenzio che per lungo tempo ha circondato la sua figura partendo dalle seguenti domande: ha rappresentato Bertolini un "anomalia" nel panorama della classe politica veneta dell'età liberale? In quale ramo della grande famiglia del liberalismo è collocabile? Come avvenne il suo apprendistato politico e quali furono le tappe della sua ascesa ai vertici della politica nazionale?

Precisiamo subito che si tratta di interrogativi ai quali è solo parzialmente possibile rispondere. Esiste, infatti, un ritardo della storiografia italiana su alcuni passaggi decisivi del periodo giolittiano; fase complessa, giu-

stamente definita da Alberto Acquarone "età cerniera", che segnò il superamento definitivo dell'epoca risorgimentale e pose le premesse, in campo economico e politico, dell'Italia contemporanea³. I ritardi di questa storiografia sono ancor più marcati se andiamo ad analizzare la produzione dedicata al Veneto nel periodo giolittiano⁴: molte delle figure affermatesi sulla scena politica regionale in questo periodo non hanno sino ad oggi goduto della necessaria attenzione. Alludiamo, solo per fare alcuni esempi, a personaggi quali il padovano Giulio Alessio, docente universitario, esponente di punta del partito radicale, ministro, il vicentino di nascita, ma romano d'adozione, Antonio Teso, il bellunese Guido Fusinato, e ai veneziani Roberto Galli e Sebastiano Teschio.

Al di là di queste considerazioni di carattere generale, è chiaro che il silenzio che ha circondato la figura del Bertolini, impedendone fino ad oggi una completa rivalutazione, è strettamente legato ad alcuni precisi elementi della sua biografia umana e politica. Tra i primi indicherei due elementi: un fatto generazionale e uno caratteriale. Cresciuto nel *milieu* del moderatismo veneto, Bertolini appartiene ad una generazione troppo giovane rispetto alle figure-simbolo di un Lampertico o di un Luzzatti. Inoltre il carattere spigoloso, che emerge costantemente dai ritratti coevi, e la fermezza dimostrata in alcuni passaggi parlamentari hanno con tutta probabilità contribuito a limitarne il successo in campo politico, determinando in età più avanzata il suo parziale isolamento.

Anche la sua carriera politica presenta alcune anomalie. Mentre l'apprendistato è quello comune alla stragrande maggioranza del ceto politico veneto giunto al potere nei primi decenni postunitari, e si basa essenzialmente sull'esperienza amministrativa, diverse appaiono le modalità di organizzazione dell'attività politica utilizzate dal Bertolini nel consolidare le sue posizioni in sede locale.

Qui occorre risalire agli esordi politici del giovane avvocato veneziano. Esponente di un'importante famiglia della borghesia veneziana – il padre Camillo, di origine mantovana, era un magistrato di Corre d'Appello⁵, la madre, Lodovica Bigaglia, era l'erede di una delle famiglie di commercianti più ricche della città – Pietro Bertolini nel dicembre del 1884 fu improvvisamente catapultato sulla scena politica di Montebelluna grazie alla nomina a sindaco. L'operazione era stata condotta in prima persona dal prefetto di Treviso Cesare Pallotta, intenzionato ad imprimere una svolta moderata alla situazione politica nella provincia. Dall'unificazione, salvo una breve parentesi tra il 1870 e il 1872, il comune di Montebelluna era il feudo del sindaco Clarimbald

Cornuda, personaggio autorevole, ben inserito nel tessuto sociale ed economico della città, ma conosciuto e rispettato anche nel circondario. Fino al momento della sua nomina, per Pietro Bertolini Montebelluna rappresentava solamente il luogo dove nella residenza estiva della famiglia trascorrevano le sue vacanze.

Come è facile intuire la scelta del prefetto suscitò le reazioni dei notabili locali. Cornuda pilotò una controffensiva che nel giro di un mese portò alle dimissioni di tutti gli assessori. Nonostante la giovane età e la scarsa esperienza, Bertolini seppe gestire in modo intelligente la situazione. Rassegnò anch'egli le dimissioni, aprendo la strada alla gestione commissariale e a nuove elezioni. La difficile campagna elettorale che dovette affrontare fu dunque il suo vero battesimo del fuoco. In soli tre mesi Bertolini riuscì ad organizzare una sua rete di sostenitori, vinse largamente il confronto elettorale e stracciò il diretto concorrente che subì anche l'onta dell'esclusione dal consiglio comunale. Così, a soli ventisei anni, l'insperato avvocato veneziano si trovò alla guida del comune dimostrando sin da subito notevoli capacità gestionali, affrontando senza remore la spinosa, e annosa, questione del Montello⁶.

Da quel momento Montebelluna divenne la base operativa di tutte le sue attività politiche e ben presto si trasformò anche nel suo collegio elettorale. Quando, infatti, alla vigilia delle elezioni politiche del 1890 l'Associazione Liberale Monarchica di Treviso dovette scegliere il candidato da sostenere nella competizione elettorale, la scelta cadde immediatamente sul giovane sindaco che con la sua azione amministrativa in pochi anni si era guadagnato i consensi di una larga parte dei cittadini.

Nel suo discorso di esordio nella campagna elettorale, si colgono molti dei temi che caratterizzarono tutta la sua attività politica. Bertolini parlò dal tema che in quel momento agitava il dibattito politico-parlamentare e scuoteva l'opinione pubblica nazionale: la questione sociale e la crescita della conflittualità operaia. Evitando ogni riferimento alla cronaca parlamentare e scegliendo un taglio istituzionale, egli esplicitò il rifiuto della lotta di classe e sottolineò la necessità di affrontare con grande impegno la questione sociale, rilanciando il ruolo dello Stato. Così si espresse Bertolini, stando al resoconto riportato nella "Gazzetta di Treviso" del 19 settembre 1890:

la febbre dell'individualismo distrusse senza pietà tutti gli antichi ordinamenti del lavoro, né si preoccupò di sostituirne di nuovi; di qui supremi interessi delle masse operative conculcati senza riguardo. Non a torto apparve loro che lo Stato, il quale impossibile permetteva tale ingiustizia, non fosse come ha da essere una lega dei deboli

contro i forti [...]. La funzione dello Stato è di permettere questa gradualità di sviluppo nell'ordine.

Partendo da questa disamina della situazione Bertolini ricavava una precisa indicazione: "L'amministrazione è il nerbo della vita dello Stato" e i ritardi dell'unificazione vanno imputati al fatto che

il giovane nostro Regno, per la fortunosa rapidità del suo costituirsi dovette accettare ordinamenti non propri [...], moltissimo fu poco meno che letteralmente preso dall'estero. Ne conseguì un'organizzazione amministrativa che serba il carattere quasi tumultuario dell'origine⁹.

Il giovane sindaco, del quale il citato articolo magnificava la straordinaria eloquenza ("le frasi, i periodi gli sgorgavano dalla mente lucidi, meravigliosamente ordinati"), non fu eletto per pochi voti. Ma il ricorso presentato dall'Associazione Liberale Monarchica contro uno dei tre eletti, il prof. Giuseppe Benzi di Treviso¹⁰, portò a nuove elezioni suppletive che si tennero il 22 febbraio 1891. Opposto all'industriale Isidoro Alberto Coletti, candidato dall'Associazione Liberale Operaia, il maggior circolo democratico di Treviso, Bertolini riuscì vittorioso, guadagnando numerosi voti rispetto alla precedente votazione. L'elezione fu tuttavia accompagnata da una coda polemica. I sostenitori di Coletti e di Benzi presentarono ricorso alla Giunta per le elezioni denunciando una serie di intimidazioni, violenze e casi di corruzione, avvenuti nei giorni precedenti il voto in varie località del collegio. La giunta per la verifica dei poteri ritenne infondate le accuse e respinse all'unanimità il ricorso, convalidando nel maggio del 1891 i risultati.

Sette anni dopo aver ottenuto la nomina a sindaco di Montebelluna, Bertolini entrava alla Camera dei deputati. Il suo apprendistato politico sembrava dunque confermare quello della grande maggioranza dei parlamentari trevisini locali non solo rappresentò la risorsa decisiva per intraprendere la carriera politica a livello nazionale, ma in molti casi fu anche un'attività mantenuta nel corso del mandato parlamentare. In sostanza, come abbiamo altrove segnalato¹¹, questo gruppo di deputati si presenta come un nucleo di specialisti, di professionisti della politica: una sorta di deputato-funzionario per il quale la carica parlamentare rappresenta una specializzazione dell'attività amministrativa¹².

2. La lunga collaborazione con Sidney Sonnino

Molti indizi inducono a ritenere che anche il Bertolini rientri in questa tipologia. Ne fa testo, ad esempio, il suo esordio parlamentare che è in diretta continuità con l'azione svolta a livello amministrativo per la soluzione della questione del Montello.

La crisi del primo governo Crispi e i ripetuti cambi alla guida del dicastero di Agricoltura avevano frenato l'iter parlamentare del progetto. Da tempo, dunque, la questione giaceva bloccata in Parlamento. In pochi mesi Bertolini riuscì a farsi eleggere segretario della apposita commissione incaricata di preparare un nuovo progetto di legge. Non ci soffermiamo su tutti i passaggi che portarono alla stesura del nuovo testo¹³, evidenziamo piuttosto come questa esperienza consentì al giovane deputato di Montebelluna di ritagliarsi un posto di rilievo sulla scena parlamentare e di stringere importanti rapporti i *leaders* politici nazionali. Il 2 febbraio 1892 Bertolini presentò alla Camera il nuovo progetto di legge che fu approvato il 9 febbraio. Al Senato, dove il relatore fu Pietro Mantrin, legato da vincoli parentali al Bertolini¹⁴, la legge fu definitivamente approvata otto giorni più tardi.

Con il raggiungimento di questo importante risultato Bertolini entrava a pieno titolo nella grande politica: vi entrava in una delle fasi più complesse apertesi dopo l'unificazione. I primi anni '90 incisero, infatti, da un lato con la crisi dell'esperimento di governo crispino e con il fallimento del primo ministero Giolitti, dall'altro con il tentativo di riorganizzare il fronte moderato. Si trattò di un periodo costellato da gravi crisi politiche e istituzionali, da una perdurante instabilità, dal precipitare di drammatici eventi finanziari, da forti tensioni sociali. Sul piano dell'organizzazione politica quegli anni furono contraddistinti dalla frantumazione dell'area liberale in un pulviscolo di gruppi legati o all'estrazione regionale o a precisi, e potenti, gruppi di interesse.

La geografia politico-parlamentare dell'area in cui si muoveva Bertolini era dunque assai frastagliata e soprattutto era soggetta a continue evoluzioni. Due furono in particolare le operazioni che interessarono le forze moderate: da un lato il coordinamento delle associazioni liberali e monarchiche che dettero vita alla Federazione Cavour, fortemente condizionata dai consorti milanesi¹⁵, dall'altro il tentativo del marchese di Rudini di dar vita ad una "nuova destra" di impronta più conservatrice, che riprendeva in larga parte le riflessioni sviluppate da Stefano Jacini nei suoi *Pensieri sulla politica italiana*¹⁶ apparsi a puntate, a partire dalla primavera del 1889, sulla "Nuova Antologia".

I due progetti presentavano molti punti in comune, ma diversa era la po-

sizione rispetto alla cruciale questione del partito che per Rudini rappresentava un punto di primaria importanza nella prospettiva di un accordo con le forze cattoliche¹⁷, mentre nel più vago programma della Federazione Cavout, sul quale pesavano fortemente le divisioni tra le diverse componenti interne, rimaneva molto sfumata.

A conferma di quanto la prospettiva di una unificazione delle forze moderate fosse centrale nel dibattito politico di quegli anni, possiamo citare anche il caso di Sidney Sonnino. Nel programma elettorale presentato in occasione delle elezioni del 1890, il deputato toscano ribadiva la necessità di costruire "un grande partito liberale"¹⁸ concepito come ampio schieramento da opporre alle forze anti sistema¹⁸.

Sonnino era un leader emergente¹⁹, attorno a lui si stava già coagulando un gruppo di deputati che avrebbero dovuto dar vita ad un grande centro moderato. Che consistenza aveva questo gruppo? Gli indizi sono a tal riguardo piuttosto incerti. Sappiamo tuttavia che nel maggio del 1892, al momento del varo del primo governo Giolitti – nei confronti del quale scelse la via dell'astensione – Sonnino poteva contare su una trentina di deputati fedeli²⁰. Nel breve volgere di pochi mesi, l'atteggiamento di Sonnino cambiò. Di fronte allo scoppio dello scandalo della Banca Romana e dei moti di Sicilia, il deputato toscano decise di passare all'opposizione.

Fu proprio nel corso della riunione convocata da Sonnino per il 4 novembre 1893, con lo scopo di riorganizzare il gruppo dei fedelissimi, che tra i partecipanti comparve anche il nome di Bertolini. La riunione tenutasi a Roma ebbe una certa importanza: il gruppo decise, infatti, di "costituirsi in partito parlamentare"²¹ e dopo aver acclamato Sonnino come presidente, scelse di schierarsi su una linea di dura opposizione al governo Giolitti che sarebbe caduto poche settimane più tardi²¹.

Il "centro sonniniiano" assumeva così una seppur vaga parvenza di forza strutturata: Bertolini aveva dunque scelto la sua collocazione politica, legandosi, almeno fino al 1906²², a Sonnino e divenendo uno dei più qualificati esponenti del gruppo. Significativo fu il suo impegno sia sul piano parlamentare²³, sia su quello extraparlamentare: in questo ambito contribuì, ad esempio, alla nascita de "Il Giornale d'Italia", l'organo ufficiale dei sonniniiani, la cui sede divenne anche la base operativa del gruppo parlamentare²⁴.

Nel dicembre 1893, la caduta del primo governo Giolitti aprì le porte al ritorno al potere di Francesco Crispi che affidò il dicastero delle Finanze e l'*interrim* del Tesoro a Sonnino. L'azione di risanamento delle finanze dello stato e il riordino del disastroso sistema bancario italiano furono radicali²⁵ e provocava-

rono non poche resistenze e problemi al governo. Nel giugno del 1894 Crispi, di fronte alle opposizioni emerse alla Camera al progetto di legge "omnibus" presentato da Sonnino, rassegnò le dimissioni e pilotò un rimpasto²⁶. Il governo fu costretto a riconsiderare i termini del programma finanziario; Sonnino, che fu tra i registi dell'operazione, mantenne inalterata la sua influenza, conservò il ministero del Tesoro e riuscì ad imporre Bertolini come sottosegretario alle Finanze nel dicastero che aveva invece ceduto a Bosselli.

A soli tre anni dalla sua prima elezione, il giovane deputato di Montebelluna aveva dunque già raggiunto un traguardo ambito come quello di vicesegretario. Bertolini mantenne l'incarico fino alla caduta del governo che coincise con il disastro di Adua, seguendo fedelmente le mosse di Sidney Sonnino. Questi, preso atto della crisi irreversibile del crispismo, e proseguendo nella sua strategia di costruzione di un centro moderato, tentò in tutti i modi di allargare la sua egemonia sull'area fino a quel momento controllata da Francesco Crispi²⁷. Tale atteggiamento fu esplicito sin dalla discussione sulla fiducia al governo Rudini, quando Sonnino fu l'unico tra gli ex ministri del precedente governo a difenderne l'operato. Secondo quanto riportano le cronache parlamentari, alla fine del discorso molti esponenti crispini si congregarono con il deputato toscano²⁸. La strategia di Sonnino era dunque chiara, egli puntava ad accorpare in unico raggruppamento i diversi spezzoni della vecchia maggioranza crispina, allargandosi nello stesso tempo anche sul versante di destra dello schieramento parlamentare, aggregando la consorteria agraria toscana e i moderati veneti²⁹.

Anche se tale obiettivo non fu mai del tutto realizzato, negli anni successivi Sonnino non cessò di perseguire il vecchio progetto del "grande partito liberale". Nel 1897 pubblicò, in forma anonima, nella "Nuova Antologia" il suo famoso saggio intitolato *Torniamo allo Statuto*³⁰, un testo che a lungo è stato indicato come il manifesto teorico che ha anticipato la cosiddetta svolta autoritaria di fine secolo, ma che alla luce di recenti riletture³¹ è piuttosto interpretato come un richiamo ai principi liberali contenuti nello statuto albertino, stravolti secondo l'autore dal cattivo funzionamento delle istituzioni e dal dilagare del parlamentarismo.

Impegnato a contrastare duramente i governi guidati da Rudini, Sonnino continuò a lavorare per accreditarsi come leader di un schieramento liberale moderato. Questo risultato fu, di fatto, ottenuto nel maggio del 1899 con il varo del secondo governo Pelloux, un'operazione rispetto alla quale, come si evince dalla lettura delle pagine del *Diario*³², l'uomo politico toscano ebbe un ruolo di primo piano³³ sia per l'impostazione del programma sia nella scelta

della compagine di governo, dove riuscì a collocare molti uomini di sua fiducia, compreso lo stesso Bertolini che vi entrò occupando il delicato ruolo di sottosegretario agli Interni³⁴.

L'esperimento Pelloux durò poco. Le divisioni interne alla maggioranza, il duro scontro con le opposizioni sulla modifica del Regolamento costrinsero nel giugno del 1900 alle dimissioni il presidente del consiglio³⁵. Dopo il fallimento di questo ministero, Sonnino cercò di mantenere assieme la vecchia maggioranza e di allargarla al gruppo della cosiddetta "sinistra indipendente" che intendeva mantenere la propria autonomia da Giolitti e da Zanardelli³⁶. Affidò inoltre a due articoli la definizione di un nuovo programma politico: nel primo *Quid agendum?*³⁷, ribadì le sue convinzioni circa la necessità per le forze moderate e conservatrici di puntare ad una rapida unificazione per far fronte alla crescita delle forze antisistema, nel secondo, intitolato *Questioni urgenti*³⁸, affrontò invece tematiche più legate all'organizzazione delle forze moderate, che a suo giudizio dovevano cominciare a darsi una struttura anche a livello locale e provinciale. La stessa nascita del "Giornale d'Italia" rappresentò un passo avanti nella prospettiva di migliorare il collegamento tra le varie "anime" del variegato mondo liberal-moderato³⁹.

Questi sforzi non produssero risultati particolarmente rilevanti⁴⁰. Sonnino mantenne nel corso del 1902-1903 il controllo di circa un centinaio di deputati. Tuttavia già con la costituzione del ministero Zanardelli-Giolitti (1901), gli spazi di manovra e di allargamento del gruppo sonniniiano cominciarono a ridursi. Fallito nel 1903 il tentativo di fusione con i giolittiani, Sonnino si venne a trovare in grande difficoltà. All'opposizione del governo guidato da Giolitti, il suo raggruppamento cominciò a conoscere un lento ma progressivo processo di erosione delle proprie forze, con numerosi passaggi di deputati tra le fila della maggioranza ministeriale⁴¹.

L'emorragia continuò con le elezioni generali del 1904 quando la consistenza del gruppo si ridusse di un terzo, ma fu in seguito al fallimento dell'esperienza di governo del 1906⁴² che si verificò il tracollo definitivo che mise in dubbio la sopravvivenza del gruppo parlamentare. Lo stesso *leader* in una lettera scritta il 9 settembre di quell'anno a Bergamini scrisse: "Il centro, come tale, non esiste più"⁴³. Il gruppo fu, infatti, letteralmente decimato dai passaggi alla maggioranza giolittiana da parte di quanti non perdonavano al Sonnino l'alleanza con l'estrema sinistra. Fu proprio commentando questi passaggi, che Napoleone Colajanni indicò nell'abbandono del gruppo da parte di Bertolini il momento più emblematico della crisi del centro sonniniiano⁴⁴.

3. *L'alter ego* del marchese di Rudini

Tornando dunque alle domande da cui eravamo partiti, ci sembra che gran parte delle difficoltà di collocare Bertolini in una precisa famiglia del liberalismo italiano derivino dalla complessità delle fasi politiche che lo videro protagonista. Circa invece gli interrogativi riguardanti la sua fortuna politica, credo che le spiegazioni vadano ricercate nella sua formazione e nelle fasi iniziali della sua carriera politica. La sua veloce affermazione nella politica nazionale non dipese solamente dall'appoggio trovato in Sonnino, ma anche dalle specifiche competenze che portò nell'attività parlamentare.

Facciamo dunque un passo indietro e torniamo al fatidico 1892. In quell'anno Bertolini riuscì a concludere positivamente in sede legislativa la vicenda del Montello e contemporaneamente portò a compimento, con la pubblicazione del terzo tomo intitolato *Dal Comune allo Stato, i Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, la sua monumentale opera iniziata tre anni prima.

Non è un caso che uno dei suoi primi interventi in aula avvenga in occasione della discussione del progetto amministrativo più rilevante e più controverso, preso in esame dopo le riforme crispine⁴⁵. Ci riferiamo alla proposta di "decentramento conservatore", che il marchese Antonio Starabba di Rudini annunciò pochi mesi dopo la sua nomina a presidente del consiglio.

Uomo di lunga esperienza in campo amministrativo, Rudini aveva nel corso della sua carriera parlamentare⁴⁶ partecipato a tutte le principali commissioni che si erano occupate di decentramento. Fu nel corso di queste esperienze che egli mise a punto una serie di proposte – come quella del sindaco elettivo⁴⁷ – che una volta giunto al potere cercò di realizzare.

Nel novembre del 1891, in un discorso tenuto alla Scala di Milano, Rudini annunciò l'intenzione di presentare tre importanti progetti di legge miranti all'introduzione delle regioni nell'ordinamento italiano. Nell'espone il suo progetto, rimasto del tutto inapplicato, il presidente del consiglio partiva dalla considerazione preliminare che era ormai necessario snellire la struttura amministrativa dello Stato, e che per raggiungere questo obiettivo era indispensabile rafforzare gli organismi locali. Il primo disegno di legge riguardava la

⁴⁴ costituzione di un circolo, nuovo organo di governo con a capo un governatore, che avrà giurisdizione sopra tre o quattro provincie, e al quale sarà data la direzione politica nelle provincie che faranno parte del circolo; i capi delle diverse amministrazioni di Stato comporranno, intorno al governatore un consiglio. Al Governatore e al suo

consiglio, sotto la suprema direzione del Governo centrale, saranno affidati i servizi, che per la loro natura non può il Governo affidare ai corpi locali [...]. Verrà poi un disegno di legge il quale avrà per iscopo di consociare in consorzio permanente ed obbligatorio le province comprese nel circolo”⁸⁸.

La seconda proposta puntava alla costituzione di consorzi permanenti e obbligatori tra le province comprese nel circolo, che dovevano assumere la gestione di quei servizi non più gestibili da parte dello Stato. La terza prevedeva la formazione di consorzi di comuni minori, che dovevano occuparsi della viabilità intercomunale, dell'insegnamento elementare e della sanità.

L'altra riforma abbozzata, rimasta anch'essa come la precedente sulla carta, fu illustrata in un disegno di legge presentato nel maggio del 1892, pochi giorni prima della caduta del governo. In esso troviamo perfettamente rispecchiata la finalità di fondo del progetto di decentramento rudiniano. Nella relazione introduttiva alla legge, che si presentava con l'innocuo titolo *Autorizzazione al governo di modificare gli organici dei servizi amministrativi e tecnici*, si legge:

“Una innovazione, che attuata con prudenti criteri, sarà feconda d'incontestabili vantaggi, sarà quella per la quale funzioni ed uffici attualmente esercitati nelle amministrazioni provinciali da funzionari governativi ordinari vengano affidati a cittadini aventi le condizioni di eleggibilità da determinarsi e che saranno nominati con le norme e nei modi che verranno prescritti”⁸⁹.

Solo per prudenza si evitava di scrivere che questi funzionari dovevano essere scelti tra i maggiori censiti e nominati dal re, ma era chiaro il ragionamento su cui si reggeva questa ipotesi: la riforma elettorale dell'82 aveva tolto il controllo del mercato elettorale ai grandi proprietari terrieri, bisognava in qualche modo restituire loro un potere diretto sulla vita locale, affidando il controllo dei corpi elettivi locali a nuovi funzionari scelti tra l'*élites* agrarie, secondo un modello che si ispirava al sistema della *Selbstverwaltung* prussiana.

Bertolini colse al volo la portata e i rischi del progetto di Rudini e intervenne in due sedi diverse, usando un duplice tipo di linguaggio. Con il saggio pubblicato nel febbraio 1892 sulla “Nuova Antologia” confermando la ormai completa padronanza della materia collocò la questione del decentramento in una prospettiva storica di lungo periodo e nella più ampia cornice dei rapporti stato-società.

Riprendendo temi affrontati nei coevi *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, e ricolligandosi direttamente all'intervento pronun-

ciato a Milano dal presidente del Consiglio, Bertolini parlò da una semplice costatazione:

“Triste a confessare, ma in Italia il solo sin qui attuato, con una invidiabile costanza di propositi e con sottilissimo accorgimento nei mezzi, è il decentramento della spesa. Il Governo centrale in moltissimi casi progetta, ordina, provvede, eseguisce: i Comuni e le Province somministrano e pagano in tutto o in parte, e i loro concorsi di spesa sono assicurati allo Stato da leggi e regolamenti assai numerosi, ma caratterizzati dall'intento comune di sottrarre ai corpi locali ogni approvazione, revisione o sindacato”⁹⁰.

Entrando quindi nel merito della questione sollevata dal capo del governo, Bertolini invitava ad esaminare in via preliminare il contenuto della lettera scritta il 27 marzo 1891 da Rudini, al presidente del Consiglio di Stato Carlo Cadorna⁹¹. In quello che giustamente considerava il primo vero atto compiuto dallo statista siciliano per avviare l'intervento riformatore, egli ravvisava una serie di forti contraddizioni. In primo luogo, Bertolini, come del resto molti altri commentatori⁹², riteneva un grave errore “attendere l'iniziativa di proposte efficaci di decentramento da un Corpo, di cui l'istituto, le tradizioni, le tendenze, la giurisprudenza [...] per necessità costituirono e costituiscono una molla potente di accentramento”⁹³. Ma fu soprattutto nei confronti dell'idea, insita nella proposta di Rudini, di realizzare il decentramento attraverso una riduzione delle funzioni della pubblica amministrazione, che Bertolini prese una dura posizione. Scrisse, infatti, a tal proposito:

“è platonismo cercare un efficace rimedio contro l'accentramento amministrativo in una seria diminuzione delle funzioni attuali della pubblica amministrazione. Lo scetticismo su questo punto conduce a ritenere, che il decentramento vagheggiato debba cercarsi nel modo che del resto si presenta più naturale, l'attribuzione cioè alle associazioni d'ordine comunale di un certo numero di funzioni oggi adempiute sia al centro, sia alla periferia delle autorità governative”⁹⁴.

Dove intervenire, dunque? Bertolini si sofferma sulle due principali “associazioni d'ordine comunale”: il Comune e la Provincia. Egli si dichiarava d'accordo sulla necessità di rafforzare le istituzioni locali, ma riteneva che per avviare un vero decentramento occorresse prima ridefinire i compiti di queste due realtà. Vediamo con ordine cosa il deputato trevigiano scriveva al riguardo partendo dal livello comunale:

[...] Le funzioni oggi adempiute dallo Stato, che più importerebbe decentrare, eccedono per la maggior parte la potenzialità degli stessi grandi Comuni, giacché corrispondono a gruppi di interessi diffusi sopra zone di territorio molto, ma molto più estese, i quali non si possono scindere senza offendere supreme esigenze di economia amministrativa. E questa che è ragione di fatto tanto più dissuade dal cercare nel Comune (come dicono i tedeschi) il centro di gravità del decentramento amministrativo, in quanto essa esclude che anche associazioni ben più larghe, quali sono le nostre Province, possano diventarlo⁹⁵.

Sul secondo livello al quale applicare l'abbozzato decentramento di alcune funzioni, le perplessità di Bertolini erano altrettanto fondate e ben argomentate. In primo luogo i rilievi critici dell'autore dell'articolo riguardavano la "limitata consistenza di territorio e di popolazione" delle Province, che offrivano "una base materiale e morale scarsa ed insufficiente allo sviluppo ed alla adeguata amministrazione di grandi e vitali interessi"⁹⁶. A suffragare tale valutazione, egli ricordava anche che "nei casi in cui la legge attuale intese più o meno timidamente ad attribuire in tutto od in parte funzioni di quel genere alla Provincia, la competenza sua in fatto si è ridotta o ad un'azione di meschina importanza o all'ingrato compito di pagare dei contributi obbligatori di spesa"⁹⁷.

Insomma la provincia non poteva diventare un efficace organo decentratore essendo ridotta ad "una associazione comunale anemica, di scarsa importanza, senza attiva corrispondenza di interesse e di affezione locale nei cittadini"⁹⁸. Occorreva quindi riformarla profondamente, "rianimarla con un energico soffio di vita e chiamarla ad un compito altamente attivo e benefico nella vita locale nei cittadini"; la prospettiva indicata era quella di una provincia che si doveva trasformare in "un consorzio permanente di Comuni"⁹⁹. Da sole, tuttavia, queste riforme non sarebbero state sufficienti a realizzare il profondo programma decentratore. Secondo Bertolini era dunque necessario dar vita ad "associazione d'ordine comunale più larghe e più potenti", né bastavano a suo giudizio i consorzi tra province di cui parlava Rudini nella sua proposta. Richiamando alla memoria il tentativo compiuto da Marco Minghetti nel 1861¹⁰⁰, e ricordando il perdurante pregiudizio esistente tra la classe politica circa la realizzazione di un ordinamento regionale — provato, secondo Bertolini, anche dal fatto che lo stesso Rudini nel suo progetto in luogo del termine "regione" usava quello di "circoli" — egli dichiarava il suo appoggio all'ipotesi regionalistica, escludendo qualsiasi rischio per la stabilità delle istituzioni e per l'unità del paese¹⁰¹, ma differenziava la sua posizione da

quella del marchese siciliano che, come è stato scritto, pensava al decentramento regionale come ad uno strumento per far fronte alla minaccia portata dalle forze anti-sistema¹⁰².

Due erano a nostro parere gli elementi di differenziazione: in primo luogo la necessità, sottolineata dal Bertolini, che le previste innovazioni introdotte dalla riforma di tipo regionalistico, si armonizzassero positivamente con le altre istituzioni amministrative periferiche e con le istituzioni statali. Da ciò derivava il suo richiamo all'introduzione di una serie di limiti alla realizzazione del progetto annunciato. Scriveva il deputato trevigiano:

"Quasi tutti i grandi ordinamenti pubblici possono diventare pericolosi per la stabilità, la pace o l'ordinato sviluppo della vita dello Stato, se non siano contenuti fra ragionevoli limiti, se vengano al contrario travolti e diretti a scopi diversi da quelli che ne giustificano l'esistenza. Ognuna delle nostre istituzioni fondamentali, siano amministrative siano politiche, deve quindi essere circondata da cautele e da freni, che le impediscano di offendere supremi interessi, ai quali deve invece servire. Lo stesso è da osservarsi circa l'ordinamento regionale. Anch'esso è una istituzione, per la quale limiti, modalità, temperamenti, garanzie debbono essere maturamente ed avvedutamente concepiti e stabiliti. Ma quando tale ordinamento, che ha da essere semplicemente amministrativo, venisse attuato con armonia di mezzo al fine, non potrebbe per sé stesso costituire un attentato a quella coscienza unitaria nazionale, la quale [...] non si spense, ma anzi si andò man mano rinvigorendo, fino a diventare forza irresistibile, di fronte alla divisione secolare del paese in molteplici stati sovrani".

Fatte salve queste condizioni, la soluzione di un decentramento incardinato sulle regioni rappresentava per Bertolini un mezzo per valorizzare gli interessi, le culture e le tradizioni regionali che a suo giudizio facevano parte integrante della storia d'Italia. Su questo punto il pensiero di Bertolini era estremamente chiaro, e per molti aspetti "avanzato" rispetto alla cultura politica del tempo:

"Non è poi da mettere in dubbio che gli elementi regionali esistano in Italia, cosicché ben si può con animo tranquillo incitare il legislatore a costituire, nelle regioni nuove associazioni comunali: esse corrisponderebbero infatti a gruppi di popolazione distinti per condizioni materiali e morali caratteristiche. E ciò è tanto vero che, all'infuori di un riconoscimento legale, le Regioni, come fu ben detto, vivono pur oggi economicamente, socialmente, intellettualmente e che una serie di interessi, di rapporti, di solidarietà regionali si manifesta di continuo nella stessa nostra vita pubblica, ed altrettanto extra-

legalmente quando vivacemente vi agisce ed influisce. Per citare un solo fatto, non fra i più importanti ma caratteristico, non vediamo noi assegnarsi in ogni nuova combinazione ministeriale una rappresentanza poco meno che proporzionale alle varie Regioni e non abbiamo perciò spesso a deplorare delle scelte infelici, inesplicabili sotto ogni altro riguardo, ma giustificate, anzi rese necessarie del criterio regionale?⁶⁴

Il secondo punto su cui la posizione del Bertolini divergeva da quella di Rudini, riguardava la sua netta opposizione verso la proposta di delegare alcune funzioni esercitate dai funzionari governativi ai cosiddetti "funzionari onorari", scelti tra i rappresentanti del ceto proprietario. Egli contestava non solo il fatto che in questo modo fosse possibile — come sosteneva Rudini — ottenere una cospicua riduzione delle spese, ma la stessa realizzabilità di una simile ipotesi. La motivazione con cui Bertolini spiegava questa sua posizione, merita di essere ripresa in quanto a nostro parere evidenzia lo spessore culturale della sua preparazione, e la capacità di articolare la sua proposta all'interno di un quadro comparativo. Scriveva infatti il giovane deputato trevigiano:

"Il grande beneficio, di cui l'ordinamento regionale sarebbe apporto, localizzando una notevole parte delle spese oggi sostenute dal bilancio dello Stato, è la vera economia organica, che se ne può attendere. Quanto invece all'economia, che si credesse di ottenere da ciò, che, decentrandosi varie funzioni, i cittadini colla loro attiva partecipazione nell'amministrazione locale sostituirebbero una prestazione di opera gratuita a quella retribuita, oggi occorrente, di funzionari governativi, sarebbe certo cosa di poco conto e che da sola non avrebbe a giustificare un mutamento così rilevante negli ordini pubblici.

Un'altra seducente idealità è infatti racchiusa in quel sistema di *selfgovernment*, che chiama i cittadini ad adempiere le funzioni della pubblica amministrazione per dovere sociale e col solo compenso diretto dell'onore annesso ad un tale servizio. Ma purtroppo quel sistema non è conciliabile che in assai scarsa misura con l'invadenza odierna dell'indirizzo democratico. Se nella terra classica del *selfgovernment* la classe possidente, la *gentry*, si sobbarcava in passato con tanto zelo al concreto adempimento anche degli uffici più gravosi, non va dimenticato, che ne ritraeva una utilità indiretta assai importante. Il local *selfgovernment* concentrato nelle sue mani era un mezzo efficacissimo, con cui essa manteneva il predominio nel governo della società inglese e l'indirizzava in modo spiccatamente favorevole ai suoi interessi di classe. Ora a questo più non si accontentano le altre classi sociali. Gli allargamenti sempre maggiori del suffragio strappano di necessità il predominio esclusivo nel pubblico reggimento dalle mani della classe possidente"⁶⁴.

Insomma, a giudizio del deputato di Montebelluna le trasformazioni e l'aumentata complessità dei moderni apparati amministrativi, rendevano impossibile per i "funzionari onorari" attendere personalmente alle funzioni esecutive. Non solo, ma secondo Bertolini anche i pochi incarichi che questi funzionari avrebbero potuto mantenere dovevano essere retribuiti⁶⁵.

Ma a parte queste sottolineature, il taglio dell'articolo era chiaramente orientato a spostare il problema del decentramento all'interno di una cornice più ampia, nella quale l'intero assetto istituzionale andava rivisto. Per Bertolini ciò richiedeva che lo sforzo riformatore non venisse calato dall'alto, ma fosse accompagnato dalla maturazione di una coscienza nazionale.

L'articolo, infatti, si chiudeva con la seguente riflessione:

"Una grande riforma amministrativa in uno Stato democratico non si improvvisa da un momento all'altro, ma perché riesca è d'uopo che la coscienza nazionale se ne impadronisca e l'approvi nelle sue linee generali. Se questo favore da parte del paese non si manifestasse, vano sarebbe sperare che il Parlamento seguisse il Governo sulla via di così ardite mutazioni, ed il Ministero dovrebbe allora od arrestarsi o cadere. Ora, a parte ogni altro riguardo, ciò sarebbe deplorabile nell'interesse della riorganizzazione tanto necessaria della nostra vita amministrativa: la questione è troppo grave perché un Ministero abbia ad affrontarla senza esservi sorretto dal pensiero del paese e ad esporsi così a comprometterla ed a farla condannare forse ad un altro trentennio di oblio"⁶⁵.

Questa ulteriore critica al carattere conservatore del progetto rudiniano, fu ripresa nell'interpellanza parlamentare che seguì di pochi mesi la pubblicazione de *Il decentramento amministrativo*. In essa Bertolini riprese molti dei concetti sviluppati nel citato articolo e, duettando in aula con il ministro dell'interno Nicotera che era stato direttamente chiamato in causa, ribadì il suo scetticismo sulla possibilità che il programma annunciato potesse trovare realizzazione e soprattutto sottolineò ancora la necessità di un coinvolgimento dell'opinione pubblica. Il 28 marzo 1892, nella sua replica all'intervento del ministro, Bertolini affermò:

"Mi permetto anzitutto do osservare all'onorevole ministro, che mi sono ben guardato dall'accennare ad alcuno dei concetti concreti di riforma indicati dall'onorevole presidente del Consiglio nel discorso di Milano, perché avrei ritenuto intempestivo il sollevare ora una discussione qualsiasi su quei concetti. Il Governo presenterà quei progetti di riforma, che crederà più opportuni.

La mia interpellanza aveva uno scopo assai più modesto, siccome quella che era diret-

ta principalmente a conoscere con quale metodo il Governo prepari i progetti di riforma amministrativa. E la mia domanda era giustificata, in quanto che, come già ho detto, e dalla lettera dell'onorevole presidente del Consiglio al Consiglio di Stato, e dalle notizie che corrono, si deve ritenere che la preparazione di quei progetti sia stata affidata al Consiglio di Stato. Ora, appunto perché io ritengo la riforma amministrativa, riforma di vitale importanza e di grandissima difficoltà mi premeva di manifestare i miei dubbi sulla competenza del Consiglio di Stato a prepararla. Che poi il Governo studi non basta; conviene che anche il paese studi assieme al Governo: conviene che i concetti di riforma organica siano discussi dal pubblico, dalla stampa. Altrimenti, il giorno in cui il Governo verrà con dei disegni di legge elaborati dal Consiglio di Stato innanzi al Parlamento, l'opinione pubblica non sarà affatto preparata⁶⁷.

4. Il dibattito di fine secolo sul decentramento e le autonomie locali

Il ripetuto riferimento all'opinione pubblica, era il sintomo dell'attenzione con la quale un esperto del calibro di Bertolini seguiva le varie iniziative sorte a livello locale — quasi sempre per opera dei sindaci delle piccole e medie città — a sostegno dell'autonomia comunale e del decentramento regionale. Tra il 1892 e il 1894 per iniziativa del sindaco radicale di Folligno, Francesco Fazi, si svolsero, infatti, quattro congressi che videro la partecipazione di migliaia di comuni e di centinaia di sindaci⁶⁸.

Il quarto di questi incontri, quello tenutosi a Roma dal 6 al 11 maggio 1894, costituì il punto di arrivo del lavoro di sensibilizzazione svolto negli anni precedenti. In poco tempo le adesioni a queste iniziative erano enormemente cresciute: all'appuntamento romano aderirono 2000 comuni, parteciparono oltre 600 tra sindaci, rappresentanti di comuni e provincie, folta fu la rappresentanza di deputati e senatori, la stampa nazionale diede ampio risalto all'evento⁶⁹.

Alla presidenza del congresso fu acclamato lo stesso Fazi, furono successivamente eletti i componenti di tre commissioni di studio: quella dedicata alle autonomie comunali, quella per il decentramento⁷⁰ e quella sulle finanze.

Alla fine dei cinque giorni di lavoro, l'assemblea approvò quattro ordini del giorno. In quello intitolato *Per le riforme amministrative*, l'elenco delle richieste da formulare al governo era lunghissimo e tra i punti principali comprendeva: la soppressione dei controlli sull'attività comunale e provinciale, l'introduzione dell'istituto del referendum, l'elettrività del sindaco in tutti i comuni, la soppressione delle giunte provinciali amministrative e la loro so-

stituzione con un "Istituto di sorveglianza". Nell'ordine del giorno dedicato alle questioni del decentramento si chiedeva l'istituzione "di un organismo autonomo regionale intorno al quale abbiano a coordinarsi tutte le funzioni che dovranno essere sottratte al Potere centrale"⁷¹.

Per dare continuità a queste iniziative, il congresso di Roma decise la costituzione di un Comitato italiano per il decentramento e per le autonomie, che si doveva articolare in vari comitati regionali⁷². Tra i primi a costituirsi vi furono quello lombardo, fondato il 17 maggio 1894 a Milano, che ebbe come megalono delle proprie attività il settimanale "Idea Liberale"⁷³, seguirono quello piemontese e quello veneto, nato a Verona nel giugno del 1895 al termine di un congresso organizzato dal comune⁷⁴. Già dall'anno precedente la città scagliata si era segnalata come capofila di un movimento che puntava a coinvolgere i grandi comuni del nord d'Italia, quasi tutti governati da giunte moderate, nella protesta contro il governo centrale per i tagli alle finanze comunali e per le spese che lo stato aveva "scaricato" sulla periferia attuando in questo modo, come ironicamente sottolineava il sindaco democratico di Verona Augusto Capelle, alla guida del movimento, l'unica vera forma di decentramento⁷⁵.

Sull'attività promossa dai comitati e sulla loro organizzazione interna sappiamo poco⁷⁶. Inizialmente le posizioni dei tre organismi trovarono un punto di intesa attorno alla proposta di un decentramento di tipo "istituzionale", che prevedeva una divisione precisa di funzioni e attribuzioni tra lo stato e le auspiccate regioni. Successivamente i singoli comitati modificarono sostanzialmente le proprie posizioni: sia il comitato lombardo che quello piemontese corressero le aperture regionalistiche, mentre quello veneto proseguì sulla strada di un forte decentramento regionale⁷⁷.

Tra i pochi documenti utili per seguire l'attività di quest'ultimo comitato, vi sono gli articoli pubblicati a puntate dal giornalista Pierluigi Mozzeri sulla "Gazzetta di Treviso" e poi raccolti in una pubblicazione⁷⁸. Vediamo in sintesi i punti qualificanti di questo programma. Al primo punto vi erano le riforme che interessavano il Comune (definito "la molecola che forma lo Stato" e ritenuto il più importante dei corpi locali), per il quale si proponeva l'obbligatorietà dei consorzi tra i piccoli comuni contermini e una più ampia libertà nella gestione del personale.

Al secondo punto vi erano le riforme che dovevano interessare le provincie. Il *Programma* puntava a conservare l'ordinamento vigente e a potenziare le competenze, allargando in particolare quelle relative all'istruzione elementare e alla sanità. Grande spazio era inoltre dato alla parte relativa all'ordinamento regionale che, con ampi riferimenti alla tradizione della Repubblica

Severissima, veniva ampiamente celebrato come il sistema più idoneo a realizzare un vero decentramento. Leggiamo a tal riguardo:

“La Provincia la conserviamo per motivi d'ordine puramente amministrativo e legale, la Regione invece si deve istituire per ragioni di equità, di natura, di storia, e per conservare quei principi di autonomia ai quali tutti dal più al meno rendiamo omaggio. La Regione infine dovrà rappresentare nel meccanismo amministrativo italiano il migliore organo di decentramento, dappoichè il governo troverà in essa il migliore dei mezzi per la delega di alcuni suoi poteri”⁷⁹.

Nel programma del Comitato veneto per il decentramento, la regione era intesa come un raggruppamento di province con a capo un Governatore di nomina regia, affiancato da un consiglio eletto dai consigli provinciali⁸⁰. Alla regione dovevano essere affidati soprattutto compiti di controllo e poteri che solitamente erano esercitati dal Ministero degli Interni, come lo scioglimento dei consigli e delle amministrazioni locali⁸¹.

Fra dunque a ridosso di questo dibattito e dopo aver demolito il progetto moliniano, che Bertolini si fece interpretare di un disegno decentratore che potremmo definire di “riformismo conservatore”. Pescando tra una produzione che proprio negli anni a cavallo tra i due secoli si infittisce sempre di più, possiamo selezionare alcuni dei contributi più significativi di questo progetto. In questi merita di essere segnalato il saggio *Politica e socialismo* nel quale, dopo un'ampia analisi dell'evoluzione del partito socialista italiano, invitò le forze liberali a fronteggiare l'avanzata del socialismo scegliendo la strada del confronto-competizione sul terreno delle riforme.

Rispetto al coevo e più famoso *Quid agendum* di Sonnino, il testo presenta una più approfondita analisi della situazione italiana e appare più innovativo nella parte dedicata alle prospettive delle forze liberali. Tra i temi che Bertolini riteneva di fondamentale importanza per “imprimere allo Stato un vigoroso indirizzo di laboriosa riforma”⁸² vi erano: un diverso ruolo dello Stato nel campo del lavoro industriale, un piano di profonde riforme dell'istruzione pubblica “sia per svolgerne la funzione educativa, sia per adattarne l'indirizzo ai bisogni veri del paese, così da porre argine alla continua e pericolosa creazione di un proletariato intellettuale”, le attenzioni da dedicare alla piccola borghesia per “affezionarla al presente assetto sociale politico” e dissipare “l'acre suo malcontento che è fomentato da molti ordinamenti nostri assai imperfetti e sovratutto dalla pressione e dalla vessazione fiscale”. Grande importanza veniva attribuita alla questione dell'ordine pubblico, scosso dall'as-

sassinio di Umberto I. Di fronte all'attacco delle forze sovversive, lo Stato secondo Bertolini doveva difendere sé stesso e l'ordinamento sociale “seguendo un indirizzo di politica interna non già reazionario o violento”.

La parte conclusiva di questo lungo saggio era senz'altro la più interessante. L'autore infatti precisava che nessun progetto riformatore poteva avere qualche speranza di riuscita senza l'apporto delle classi dirigenti. Leggiamo in uno dei passaggi più lucidi:

[...] le riforme necessarie nella legislazione e nell'indirizzo governativo non verrebbero probabilmente compiute, in ogni modo non potrebbero essere feconde o durature, né esse sarebbero sufficienti se un vivido soffio di idealità e di altruismo non ammorzasse l'egoismo materialista, non scuotesse la neghittosità sociale delle classi dirittive, e se in pari tempo non provvedessero alla concordia ed alla attiva organizzazione delle loro forze politiche, tuttora di gran lunga superiori a quelle avversarie, ma in gran parte inerti e paralizzate da dissidi, da difetto di coesione e di disciplina”⁸³.

Per Bertolini era dunque necessario che nelle classi dirigenti si risvegliasse “la religione della patria” e “la coscienza della solidarietà nazionale”. Non è frequente trovare in un testo scritto in quegli anni, un richiamo così forte alle responsabilità dei gruppi dirigenti. Altrettanto raramente capita di leggere una descrizione analitica dei compiti prioritari cui essi dovevano attendere. Tra questi Bertolini individua prioritariamente un compito eminentemente educativo: “È alla spontanea geniale attività delle classi dirittive — scrive il deputato — che spetta integrare e svolgere la funzione educativa dell'istruzione pubblica”.

Alle stesse classi dirigenti spettava anche il compito di trovare nuove soluzioni alle domande che il moderno proletariato poneva alle società industriali. Grande attenzione Bertolini riservava, infatti, a quelle classi

⁷⁹ che, avendo nelle loro mani l'indirizzo della vita economica, possono moltiplicare le applicazioni del principio cooperativo e, dove esso (come nella maggior parte della produzione industriale) trova difficoltà quasi insormontabili, valersi di mezzi affini — quale la partecipazione dei lavoratori ai profitti — per cointeressare questi al presente ordinamento economico, sviluppare il loro senso pratico, educarli al rispetto dei rapporti di necessaria associazione fra capitale e lavoro”⁸³.

Infine, ragionando sul futuro delle forze liberali e su come far fronte alla concorrenza del partito socialista, Bertolini proponeva la nascita di una rete di associazioni, presenti sia nei contesti urbani che in quelli rurali, collegare a

livello provinciale, regionale e nazionale. Le associazioni "del grande partito liberale monarchico", dovevano garantire il legame con il "paese reale", capire, in sostanza, i problemi delle comunità locali e trovar loro risposta, dovevano inoltre dotarsi di un unico programma e "prestarsi vicendevolmente aiuto nella propaganda e nella lotta".

Dai partiti socialisti quello liberale doveva apprendere alcune tecniche di organizzazione della propaganda e delle campagne elettorali, occorreva inoltre potenziare gli organi di stampa e avviare, in chiave antisocialista, un vasto programma di diffusione di "una letteratura popolare diretta al risanamento delle idee politiche e sociali", mobilitare conferenzieri e "propagandisti" che "volgarizzano la confutazione degli errori e delle contraddizioni delle dottrine socialiste". Infine, il partito liberale doveva rafforzare le proprie posizioni nel campo dell'assistenza e della beneficenza, per rinsaldare l'influenza che le "classi elevate" avevano storicamente avuto sulle "classi proletarie", e che non era più "loro assicurata da rapporti di dipendenza o di clientela".

Più vicini alla sua competenza di studioso di diritto amministrativo, sono altri contributi che riguardano specificamente la questione del decentramento e il nuovo ruolo degli enti locali. In un articolo apparso in due puntate nel gennaio del 1902, Bertolini si sforzava di far capire come alcune funzioni svolte dai comuni e dalle province dovevano essere affidate a quelli che chiamava "consorzi permanenti di provincie", ossia alle regioni⁸⁵. In secondo luogo, la stessa aumentata complessità delle funzioni svolte dagli enti locali di primo livello, richiedeva a suo parere nuovi strumenti per coordinare la gestione dei servizi per la popolazione. Nella seconda parte dell'articolo Bertolini affrontava infatti il tema della municipalizzazione dei servizi pubblici. Partendo da un quadro comparativo, nel quale delineava l'evoluzione della municipalizzazione nei principali paesi europei e negli Stati Uniti, egli metteva in guardia gli amministratori sulla economicità della gestione delle cosiddette "industrie invisibili" (l'acqua, l'illuminazione, i trasporti e i telefoni) che rischiando di mettere in crisi le finanze comunali, vanificava così tutti i progetti di "socialismo municipale" con i quali si voleva tentare di dare una risposta ai nuovi bisogni delle classi lavoratrici⁸⁶.

Al tema delle municipalizzazioni si collega inoltre un altro importante contributo apparso in quegli anni: si trattava di un articolo dedicato all'introduzione dell'istituto del *referendum* amministrativo del quale Bertolini, seppur con alcune limitazioni riguardanti le materie di carattere finanziario, si proclamava fervido sostenitore⁸⁷.

Se tuttavia, pur restando sempre nello stesso toranante di anni, dal campo

pubblicistico ci spostiamo a quello propriamente politico e parlamentare, possiamo notare come molti degli obiettivi dell'azione riformatrice avviata dal Bertolini non trovarono sbocchi concreti e vennero sacrificati sull'altare delle mediazioni politiche. Ciò fu particolarmente evidente in due distinte fasi: durante la sua esperienza di sottosegretario all'interno nel secondo governo Pelloux quando bloccò, sulla base dell'interpretazione della giurisprudenza in materia, l'iniziativa di alcuni comuni lombardi (Parma, Milano e Pavia) che puntavano alla costituzione dell'Associazione dei comuni⁸⁸. E qualche anno più tardi, quando fu relatore di progetti di legge su due delicati argomenti quali lo "scioglimento dei consigli comunali e provinciali"⁸⁹ e la "rinnovazione dei consigli comunali e provinciali", presentati alla Camera nel marzo del 1906 a nome del governo Sonnino⁹⁰.

A conferma di queste frequenti oscillazioni tra gli enunciati teorici e l'impegno politico verificatesi nella carriera pubblica del Bertolini, si può citare l'articolo, pubblicato un mese prima della discussione tenutasi alla Camera sui provvedimenti sopraccitati, dal titolo paradigmatico: *In difesa dell'autonomia locale*, articolo nel quale esaminava alcune limitazioni alle sfere di competenza degli enti locali "imposte, per così dire, alla spicciolata, senza che intervenisse una legge organica" dopo l'introduzione delle riforme crispine del 1888⁹¹.

In ogni caso, pur in presenza di un comportamento che può apparire contraddittorio, e volendo, ad appena dieci anni dall'esordio parlamentare, tracciare un bilancio dell'attività del Bertolini, credo si possa senza dubbio indicarlo come uno dei massimi esperti in materia di decentramento, e come uno dei pochi esponenti dell'area liberale capace di affrontare con decisione la questione del rinnovamento delle forze moderate.

Di fronte all'autorevolezza delle posizioni sostenute nel dibattito giuspubblicistico dell'ultimo decennio dell'ottocento, viene, dunque, spontaneo porsi una domanda: quali erano le basi della sua formazione amministrativa?

5. La scienza dell'amministrazione di Pietro Bertolini

Partiamo dalla sua biografia, sottolineando alcuni elementi. L'ambiente familiare, in primo luogo, che era sicuramente stato fecondo di stimoli per il giovane Bertolini: del padre si è già detto, mentre andrebbe piuttosto evidenziato il ruolo, a nostro parere fondamentale, del suocero Pietro Manfrin, uomo dal ricco *curriculum* speso tra cariche amministrative e politiche (era stato prefetto in varie città, tra cui Venezia dove si era insediato nel novembre

del 1880 rimanandovi per circa un anno, deputato per quattro legislature, fu nominato senatore nel 1879) che tra il 1869 e il 1871 pubblicò un'opera *come Il sistema municipale inglese e la legge comunale italiana* che ebbe larga circolazione nel dibattito scientifico del tempo⁹².

Decisiva fu, poi, la frequentazione dell'ateneo patravino dove nel 1879 si laureò in giurisprudenza con una tesi *Sulla libertà di testare nel diritto antico*. In quegli anni Padova era la capitale italiana del "socialismo della cattedra"⁹³, ed uno dei centri all'avanguardia per lo studio delle scienze amministrative e del diritto, potendo annoverare tra i docenti di queste discipline personaggi del calibro di Angelo Messedaglia, Luigi Luzzatti, Emilio Morpurgo.

Ma accanto a questi rilievi, è indubbio che gran parte dei temi sviluppati nell'attività pubblica a cavallo dell'ultima decade dell'800 e i primi anni del '900 sulle tematiche del decentramento e del funzionamento della pubblica amministrazione, avevano avuto la loro compiuta elaborazione nelle opere del periodo giovanile, ed in particolare nel grande quadro tratteggiato nei tre volumi dei *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*. Vediamo dunque la struttura e i contenuti di quest'opera, che si apre con una prefazione dove l'autore precisa subito l'intento del lavoro avvertendo il lettore che "l'indirizzo del presente scritto sta contro alla corrente", perché "sia nella pratica che nella scienza oggi si rende per lo più a conclusioni opposte, e, ristretto il concetto della libertà alla libertà politica, si sacrificano a cuor leggero l'iniziativa, la spontaneità e le franchigie individuali a beneficio dello Stato".

Come si legge di seguito, l'intento polemico non viene per nulla dissimulato:

"Chi proclami simili teorie può contare su larghissimo favore: molti sono coloro, i quali, pur in buona fede, plaudono ad ogni nova invadenza dello Stato, mentre, per la complessità dei rapporti pubblici coi privati, hanno così accresciuta la sfera del loro potere o le favorevoli probabilità della carriera o le occasioni di far passare la propria volontà per quella dell'ente collettivo; e più ancora sono quelli, che di fronte all'aumento dell'azione governativa ben volentieri si credono sollevati dal dovere dell'intraprendenza personale. Ad onta di tutto ciò, è forte in me la convinzione dei principi della libertà individuale da indurni a publicar la difesa, che ne aveva scritta"⁹⁴.

Cronologicamente il volume si colloca a ridosso della grande svolta negli studi giuridici avviata a metà degli anni '80 da Vittorio Emanuele Orlando con l'introduzione del metodo giuridico e l'affermazione del diritto inteso come studio esclusivo delle forme⁹⁵. Anche il tema annunciato costituiva un argomento classico del dibattito di quegli anni. Lo stesso Orlando nel 1884 si

era cimentato con la medesima tematica, in occasione dell'ultimo lavoro monografico che aveva preceduto le famose prolusioni di Modena dell'85 e di Messina dell'86⁹⁶.

Bertolini sembra tuttavia non allinearsi completamente all'innovazione metodologiche introdotte dal giurista siciliano e sembra piuttosto ricercare un suo originale percorso teorico. Ciò è evidente nella struttura e nei contenuti affrontati nel primo dei tre volumi dell'opera, dove egli sviluppa, in aperta polemica, come annunciato nella prefazione, con i socialisti della cattedra nostrani, una serrata analisi del ruolo dello Stato e dei limiti da porre alla sua azione, nonché della posizione dello Stato nei confronti degli interessi individuali. Lo sviluppo del primo tomo segue la tipica esposizione storico-dottrinale: gli autori di riferimento sono più i grandi rappresentanti del pensiero costituzionale inglese e francese (dal Spencer a Mill, passando per Constant, Bagehot, per arrivare al Tocqueville) e quelli della costituzionalistica liberale tedesca (Mohl, Bluntschli, Laband, Stein)⁹⁷.

Su alcuni punti, come il concetto di sovranità popolare e la rilettura della vulgata bluntschliana della monarchia costituzionale⁹⁸, le posizioni dell'autore collimavano con quelle orlandiane, su altri invece apparivano divergenti. Ci riferiamo, ad esempio, alle teorie spenceriane dalle quali il giurista siciliano aveva da tempo prese le distanze⁹⁹, mentre il Bertolini continuava a considerarle un valido punto di riferimento¹⁰⁰.

Ma è sul delicatissimo tema della divisione dei poteri che la prospettiva di Bertolini appariva diversa da quella di Orlando. I *Saggi bertoliniani* confermano quanto è stato recentemente ribadito circa il peso del modello costituzionale inglese nel dibattito giuridico italiano di fine '800¹⁰¹. Anche nelle pagine del deputato trevigiano vi era, infatti, il riconoscimento del governo di gabinetto come soluzione al problema dell'equilibrio dei poteri.

Tuttavia proprio l'analisi dell'applicazione di tale modello al sistema costituzionale italiano, portava Bertolini ad evidenziare i danni prodotti dall'ingerenza del governo nell'attività legislativa con una serie di conseguenze che venivano puntualmente messe in luce¹⁰². Tra queste l'autore in primo luogo citava l'imperfezione di leggi che "finiscono ad essere più opera dell'amministrazione che del vero potere legislativo". La crescente ingerenza della burocrazia nella preparazione delle leggi, era inoltre una diretta conseguenza dell'aumentata attività dello stato in vari settori di primaria importanza, ma era spesso anche effetto della mancanza di una competenza tecnico-amministrativa da parte degli stessi ministri che, come l'autore denunciava citando alcuni esempi, "accettano successivamente i più disparati dicasteri"¹⁰³.

Ulteriori conseguenze vi erano nel rapporto tra la funzione legislativa e quella giudiziaria (qui Bertolini citava la giurisprudenza delle Corti di Cassazione, che aveva "finito a far prevalere nelle varie regioni d'Italia delle massime di legge affatto diverse tra loro"¹⁰⁴), e tra il potere giudiziario e la pubblica amministrazione. In definitiva per Bertolini nemmeno il governo di gabinetto aveva offerto una valida garanzia al problema della separazione dei poteri. Pertanto alla luce di queste considerazioni, Bertolini era indotto a scrivere che "il tentativo più riuscito in materia di separazione di poteri venne fatto agli Stati Uniti d'America, dove al Congresso fu demandato il legislatore, al Presidente della repubblica l'esecutivo, ai giudici il potere giudiziario". Le fonti ~~che~~ alla quale il trevigiano aveva copiosamente attinto erano essenzialmente due: il *Popular government* di Henry Maine¹⁰⁵ e soprattutto l'*American Commonwealth* di James Bryce¹⁰⁶.

Il modello a cui, con una certa precocità rispetto alla classe politica del tempo, Bertolini guardava era dunque quello americano. Anche nella terza parte del primo tomo, interamente dedicata all'analisi dell'azione dello stato in quelli che considerava settori decisivi per gli "interessi individuali" (sicurezza pubblica, trasporti, illuminazione, istruzione primaria, sanità, problema della casa, garanzie sui luoghi di lavoro, diritto di sciopero e legislazione in materia di lavoro), non mancavano, accanto a quella inglese, frequenti riferimenti alla legislazione americana in questi settori.

Delineato il modello a cui il sistema politico italiano doveva ispirarsi, nell'ultima parte del tomo introduttivo della sua grande opera, Bertolini poteva riprendere la polemica con i socialisti di stato da cui era partito.

Dichiarando ormai cessato l'influsso di tale scuola, ritornava sul concetto della "missione etica" dello stato¹⁰⁷ smontandone i presupposti teorici. Così, sotto i colpi della sua penna finiva la scienza dell'amministrazione di Lorenz von Stein, autore che aveva avuto un influsso fondamentale nel rinnovamento del diritto amministrativo italiano e delle moderne scienze sociali¹⁰⁸.

In questo modo Bertolini poteva riprendere la polemica sulla legittimità dell'intervento pubblico rispetto alla libertà e ai diritti dell'individuo, e dopo aver affermato che l'eccessiva estensione della competenze statali finiva con l'indebolire le stesse strutture dello Stato, si soffermava su due conseguenze derivanti da questa tendenza: l'aumento delle imposte e la crescita degli apparati burocratici (nel calcolo comprendeva non solo gli impiegati ordinari e straordinari, ma anche i componenti di commissioni e dei Consigli superiori), di cui esaminava, mettendo a confronto il caso italiano con quello francese, l'incidenza sul bilancio pubblico e la crescita della corruzione.

Insomma, le conclusioni a cui arrivava Bertolini erano chiare: l'Italia non poteva guardare al modello tedesco, perché troppo diverse erano le condizioni dei due paesi. L'Italia non disponeva della forza economica tedesca, né dello "spirito di disciplina" di quel popolo. Lasciando quindi intuire di guardare ancora al modello americano, Bertolini scriveva in conclusione:

"In Italia ci troviamo in condizioni affatto diverse dalle susposte, ed è quindi altra via quella, che ci convenir battere: non dobbiamo né possiamo sacrificar l'individuo alla collettività.

Lo Stato deve limitarsi alla sua naturale missione, che consiste nel dar mezzo alle personalità individue di raggiungere il loro fine supremo [...], non deve tutto fare, né tutto lasciar passare. E se, per quanto poca efficacia pratica possa avere, pur si volesse una formula sarebbe da consigliar a legislatori ed a governanti: Non fate divenire. Fate pervenire"¹⁰⁹.

Nell'secondo tomo dell'opera, *Le garanzie della legalità in ordine alla funzione amministrativa* pubblicato sempre nel 1889, il deputato trevigiano riprendeva la riflessione relativa alle garanzie dirette ed indirette da dare ai cittadini nei confronti dell'azione dello stato e della pubblica amministrazione. L'autore riprendeva un tema che a partire dagli interventi di Silvio Spaventa e Marco Minghetti¹¹⁰, aveva progressivamente attirato l'attenzione dei giuristi¹¹¹. Nella sua analisi Bertolini riconduceva l'origine del problema all'assenza di un rigido controllo parlamentare, attribuibile allo "stato di disintegrazione dei partiti". A suo giudizio nemmeno il controllo gerarchico affidato agli apparati burocratici aveva garantito una verifica dell'azione amministrativa: l'ingerenza dei partiti limitava, infatti, l'indipendenza dei funzionari e aumentava l'osmosi tra governo e amministrazione. Scritto sull'attività della IV sezione del Consiglio di Stato con la quale lo stato liberale aveva perfezionato gli strumenti di tutela interni all'amministrazione¹¹², Bertolini finiva per idealizzare l'azione popolare "come strumento essenziale per realizzare, al di là della protezione delle situazioni soggettive dei cittadini, una completa legalità dell'attività amministrativa"¹¹³.

Molte delle questioni abbozzate nel secondo tomo dell'opera, erano strettamente collegate con i temi nel successivo ed ultimo volume dell'opera, intitolato *Dal Comune allo Stato*, pubblicato nel 1892. L'obiettivo che l'autore si prefiggeva nella parte conclusiva del suo lavoro, era quello di ridefinire le competenze delle "associazioni comunali" che a suo giudizio il diritto amministrativo aveva fino a quel momento affrontato in modo sommario, e le modalità attraverso le quali lo stato esercitava su di esse

“un vero e proprio potere disciplinare, il quale, sorpassando per così dire la personalità collettiva dell'associazione comunale, indirizza, preme, colpisce in modo immediato gli individui, cui nell'ambito dell'organizzazione comunale è in fatto attribuita la mansione delegata. L'associazione comunale presta così all'Amministrazione dello Stato l'organo esecutore, ma non eseguisce in proprio e quindi in proprio non va, in tesi generale, ad alcuna diretta responsabilità”¹¹⁴.

Poste queste premesse, Bertolini dichiarava di voler studiare le forme di “associazione comunale” che si potevano frapporre tra il Comune e lo Stato e che “nella collettività di particolari interessi locali costituiscono raggruppamenti maggiori del Comune”. Egli in sostanza riconduceva molte delle disfunzioni del sistema politico e il cattivo funzionamento istituzionale, alla mancata realizzazione di un vero decentramento.

L'articolazione di questo conclusivo volume, partiva dunque da un'ampia panoramica del diritto amministrativo prussiano, inglese — che era particolarmente ricca di dati aggiornati sulla struttura e composizione sociale delle conte¹¹⁵ — francese e italiano. L'esame di quest'ultimo caso prendeva le mosse dalla legge provinciale del 1859 e ripercorreva tutte le tappe dell'attività legislativa in materia di ordinamento locale, dalle leggi di unificazione del 1865 alle riforme crispine del 1888. Dopo aver ampiamente sviluppato il confronto comparativo tra i diversi modelli nazionali, l'autore elaborava la sua ipotesi di decentramento che intendeva essenzialmente come decentramento di un certo numero e tipo di funzioni dallo Stato alle autonomie locali esistenti¹¹⁶.

I punti più significativi della proposta contenuta nel terzo tomo dei *Saggi*, erano gli stessi che abbiamo già esposto parlando del coevo articolo *Il decentramento amministrativo*. Riassumendo per sommi capi: più che sui comuni il disegno decentratore doveva basarsi su una riorganizzazione della provincia come consorzio interprovinciale di comuni, sulla definizione dei suoi organismi e delle nuove competenze. Essendo, inoltre, venute meno tutte le tradizionali obiezioni per la creazione di un ordinamento regionale, inteso come consorzio permanente di Province¹¹⁷, Bertolini ne illustrava i presupposti storici, facendo riferimento all'esistenza di “elementi regionali” nella storia nazionale e ne evidenziava i diversi vantaggi. Su uno di essi l'autore si soffermava, sviluppando considerazioni la cui validità a nostro parere era destinata a durare nel tempo.

Il principale di questi vantaggi era, infatti, riconducibile alla possibilità di “localizzare la deliberazione, l'onere e la responsabilità di una notevole parte delle spese, che oggi incombono allo Stato”¹¹⁸. La prassi di scaricare sulle fi-

nanze statali tutta una serie di spese delle amministrazioni locali, aveva nel tempo prodotto danni gravissimi. Secondo Bertolini ciò era il risultato delle

“pressioni parlamentari dirette ed indirette, a quella lotta d'arrembaggio contro il bilancio dello Stato pur troppo caratteristica nella nostra vita pubblica, a quelle coalizioni regionali, che non di rado creano necessità e questioni, se non frittizie, certo gonfiate e spingono a soddisfarvi esageratamente, perché paga non la Regione, ma l'intero paese. E ne conseguono dilapidazioni mostruose del pubblico danaro raccolto dalle sudate imposte ed impegni paurosi per la finanza delle generazioni future, e nell'effervescenza di tumultuarie pressioni si commettono errori, che costringono poi a provvedere a disastrose liquidazioni, a complementi di spesa maggiori della spesa originaria [...]”¹¹⁹.

Alla base quindi della proposta regionale vi era l'obiettivo di responsabilizzare le istituzioni locali nel decidere autonomamente le spese, e nel farvi fronte con le risorse di cui disponevano. Nelle conclusioni della sua grande opera, il deputato veneto ribadiva che la strada del decentramento era l'unica che poteva garantire la difesa degli interessi individuali, e nello stesso tempo poteva accelerare il cammino verso la realizzazione dei principi democratici che egli riteneva ormai ineluttabili, i soli capaci — come dimostrava il modello americano, al quale in chiusura tornava di nuovo a far riferimento con una lunga citazione di Bryce — di garantire la tutela della libertà individuale contro la tirannia dell'accentramento.

Come per molta parte della cultura giuridica italiana di quel periodo, anche per Bertolini il modello americano rappresentava, dunque, il migliore “complementamento” di quello inglese che rimaneva il punto di riferimento obbligato¹²⁰. Ad esso Bertolini dedicò la sua seconda opera, i due tomi de *Il Governo locale inglese e le sue relazioni con la vita nazionale*¹²¹. Del sistema delle autonomie locali inglesi Bertolini si era già occupato nel terzo volume dei *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, senza tuttavia approfondire la descrizione dei caratteri dei diversi istituti che erano alla base del *Local Government*. In questo nuovo libro, esibendo una conoscenza pressoché completa della letteratura e delle principali fonti e parendo dall'epoca medievale, l'autore ricostruì l'evoluzione completa del sistema locale inglese e dei rapporti tra il centro e la periferia. Ne uscì un lavoro imponente per sistematicità, carente come fu sottolineato da alcuni critici nelle parti dedicate all'analisi del contesto sociale ed economico¹²², ma complessivamente di grande utilità, al punto da essere considerata l'opera più completa sul tema e uno

strumento indispensabile per quanti erano impegnati nelle amministrazioni locali. Il secondo libro di Bertolini incontrò un largo favore da parte della critica. Tra i giudizi più entusiastici va segnalato quello di Domenico Zanichelli, che al volume dedicò una lunga recensione¹²³ consacrando l'autore tra i massimi esperti italiani sui problemi delle autonomie locali.

Sempre più immerso negli impegni parlamentari e politici, negli anni successivi il deputato trevigiano continuò ad occuparsi di tematiche amministrative, allargando progressivamente i suoi interessi e i suoi interventi ai grandi temi che oramai segnavano il passaggio ad una fase nuova del liberalismo italiano ed europeo. Alludiamo a quelli, ad esempio, legati allo sviluppo di un moderno sistema di *welfare*¹²⁴, a quello dell'istruzione¹²⁵, per arrivare ad una questione decisiva per il sistema politico giolittiano come fu quella della riforma elettorale del 1912 che introdusse il suffragio universale maschile¹²⁶, alla quale Bertolini aveva per molti anni lavorato¹²⁷, guadagnandosi l'appellativo di "principe ereditario" che lo fece apparire a tutto il mondo politico, e all'opinione pubblica, come il portavoce di Giolitti.

Giungeva così al punto più alto la carriera politica di Bertolini. Negli anni successivi egli ottenne altri importanti incarichi di governo definitivi, che lo confermarono come uno dei protagonisti dell'età giolittiana. In definitiva Bertolini ha sicuramente rappresentato nel campo del diritto amministrativo l'esponente più importante prodotto dalla classe dirigente veneta. Dopo di lui, il solo Silvio Trentin seppe sviluppare ad un livello così alto la riflessione teorica sul tema del decentramento e delle autonomie locali.

Ma la parabola politica di Bertolini assume a nostro parere anche un altro significato, che travalica la vicenda personale del deputato trevigiano. Essa rappresentò il punto di arrivo e l'evoluzione novecentesca della cultura politica del moderatismo veneto, che dopo l'unificazione aveva offerto un contributo determinante alla modernizzazione della regione e ai grandi temi legati alle trasformazioni istituzionali e politiche dell'Italia.

NOTE

1. Cfr. B. Buosi, *Maledetta Giànera*, Treviso 1992, pp. 181-182.
2. Vedi G. Proccacci, voce *Pietro Bertolini*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, IX, Roma 1967, pp. 598-601. In precedenza l'unico profilo utilizzabile era quello di C. Montalcini, *Pietro Bertolini*, in "Nuova Antologia", 1 dicembre 1921, pp. 209-233.
3. Ci riferiamo ai tre volumi del *Diario* a cura di B.F. Brown e P. Pastorelli, Bari 1972, agli altri tre che compongono il *Carteggio 1914-1922* a cura di ead., ivi 1974-1981 e ai due volumi *degli Scritti e discorsi extraparlamentari 1903-1920*, a cura di B.F. Brown, ivi 1972.
4. Cfr. H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana, 1909-1913*, Roma 1979, *ad indicem*.
5. Vedi il classico lavoro di A. Aquarone, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli 1972, p. 303, ma si vedano anche le più recenti osservazioni formulate da P. Pombeni, *Autorità sociale e potere politico nell'Italia contemporanea*, Venezia 1993, pp. 46-47.
6. Per un quadro generale rimandiamo a G. Cissotto (a cura di), *Il Veneto in età giolittiana (19003-1913). Aspetti economici, sociali, politici, culturali: Atti del V convegno di studi regionali*, Vicenza 2-3 marzo 1990, Vicenza 1991. Siamo recentemente ritornati su alcune problematiche della storia politica-amministrativa del periodo nel volume *Il comune democratico. Riccardo Dalle Mole e l'esperienza delle giunte bloccate nel Veneto giolittiano (1900-1914)*, a cura di R. Camurri, Venezia 2000.
7. Il suo nome viene segnalato dal Comitato politico Centrale Veneto per la condotta filo-austriaca. Vedi L. Briguglio, *Correnti politiche nel Veneto dopo Villafranca (1859-1866)*, Roma 1965, p. 290.
8. Sugli esordi di Bertolini in campo amministrativo cfr. B. Buosi, *Maledetta Giànera*, pp. 185-201.
9. La citazione è tratta da *ivi*, p. 196.
10. Benzi era inleggibile in quanto insegnante presso un istituto sovvenzionato dallo Stato.
11. Cfr. R. Camurri, *La nascita di una regione politica: elites e morfologia del potere nel Veneto (1866-1900)*, in "Memoria e Ricerca", 3 (1994), pp. 61-62.
12. Lo stesso Bertolini mantenne per oltre 30 anni la carica di consigliere provinciale.
13. Questi passaggi vengono ampiamente ricostruiti da B. Buosi, *Maledetta Giànera*, pp. 199-201.
14. Bertolini aveva sposato in prime nozze la figlia di Manfrin. Vedi a tal proposito R. Binotto, *Personaggi illustri della marca Trevigiana. Dizionario bio-bibliografico dalle origini al 1896*, Treviso 1996, p. 67.
15. Vedi F. Cammarano, *Il progresso moderato. Un'opposizione liberale nella svolta dell'Italia crispiana (1887-1892)*, Bologna 1990.
16. Sulla figura di Jacini cfr. S. Jacini jr., *Un conservatore rurale della Nuova Italia*, Bari 1926, 2 voll., F. Tramello (a cura di), *Stefano Jacini. La riforma dello stato e il problema regionale*, Brescia 1968 e V. Carani, *Jacini Stefano*, in *Il Parlamento italiano*, vol. 4, Milano 1989, pp. 359-378.
17. Cfr. P. Carusi, *Superare il trasformismo. Il primo ministero di Rudinì e la questione dei partiti "nuovi"*, Roma 1999, pp. 29-34.

18. Vedi H. Ullrich, *Il profilo parlamentare: il deputato, il leader*, in P.L. Ballini (a cura di), *Sidney Sonnino e il suo tempo*, I, Firenze 2000, pp. 95-96, ma tutto il volume si raccomanda come tentativo di fornire una nuova lettura della personalità e dell'opera dello statista toscano.
19. Così si esprime G. Sabatucci, *Sonnino e Giolitti*, ivi, p. 359.
20. Cfr. H. Ullrich, *Il profilo parlamentare*, p. 97. Il calcolo si basa sul numero complessivo degli astenuti al momento di votare la fiducia al dicastero. Tale dato è sostanzialmente confermato anche da D. Farini, *Diario di fine secolo* a cura di E. Morelli, Roma 1961 p. 96.
21. H. Ullrich, *Il profilo parlamentare*, p. 98. Come riportò la stampa locale, la riunione si svolse a Milano e vide la presenza di 24 deputati, altri 7 si aggiunsero successivamente. La notizia fu pubblicata ne "La Gazzetta di Treviso", 7 novembre 1893. Si veda anche S. Sonnino, *Diario 1866/1912*, I, p. 151.
22. Vedi a tal riguardo Biblioteca Comunale San Giovanni in Persiceto, Carte Bergamini, *Lettera di Sonnino a Bergamini*, 27 agosto 1906, nella quale il mittente scrive: "Su Bertolini credo che non ci sia più da far alcun conto". La lettera viene citata da H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazioni*, p. 102, nota n. 94. Il distacco da Sonnino era iniziato in febbraio, al momento della formazione del governo guidato dal deputato toscano, quando Bertolini non fu inserito nella compagine di governo. L'anno successivo, accettando il ministero dei lavori pubblici propositogli da Giolitti, Bertolini entrava, di fatto, nell'*entourage* dello statista piemontese al quale rimase fedele fino alla conclusione della sua carriera politica, tanto da essere più volte indicato come uno dei più probabili suoi successori. Su questi passaggi cfr. la convincente ricostruzione di B. Buosi, *Maledetta Giavera*, pp. 225-227.
23. A proposito di questa attività del gruppo è stato scritto: "il centro sonniniiano fu un gruppo parlamentare, benché non si fosse mai costituito ufficialmente come tale: alla Camera agiva con una compattezza che sorprende in un gruppo liberale del tempo. Si manteva unita nella maggior parte delle votazioni e usava dichiarazioni rese in nome del gruppo da portavoce riconosciuti". H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazioni*, p. 85.
24. Sulla nascita del giornale, avvenuta nel novembre 1901 sotto la direzione del giornalista bolognese Alberto Bergamini, proveniente dal "Corriere della Sera" dove era stato redattore capo, vedi U. Gentiloni Silvieri, *Conservatori senza partito. Un tentativo fallito nell'Italia giolittiana*, Roma 1999, pp. 29-35 e M. S. Piretti, *Il Giornale d'Italia e l'opposizione costituzionale*, in *Immagine dal Giornale d'Italia (1923-1960). Dall'archivio fotografico di un quotidiano tra fascismo e repubblica* a cura di Id., Bologna 1996 pp. 11-25.
25. Cfr. S. Cardarelli, *Sonnino, il Tesoro e la Banca d'Italia (1893-1896)*, in P.L. Ballini (a cura di), *Sidney Sonnino e il suo tempo*, pp. 285-289, G. Manarcora, *Dalla crisi alla crescita. La crisi economica e lotta politica in Italia 1892-1896*, Roma 1993, pp. 145-165.
26. Che la crisi fosse stata abilmente pilotata da Crispi viene sostenuto in modo convincente da F. Cammarano, *Storia politica dell'Italia liberale 1861-1901*, Bari 1999, pp. 329-330.
27. Cfr. S. Sonnino, *Diario*, I, p. 278.
28. H. Ullrich, *Un profilo parlamentare*, p. 99-100.
29. Vedi U. Leva, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896-1900*, Milano 1977, p. 20.
30. Se ne veda la recente ristampa a cura e con introduzione di P.L. Ballini, in "Nuova Antologia", gennaio-febbraio 1997, pp. 240-277.
31. Vedi in particolare, R. Nieri, *Sidney Sonnino e il "Torniamo allo Statuto"*, in "Rassegna storica del Risorgimento", ottobre-dicembre 1996, pp. 463-512, ripreso in Id., *Istituzioni rappresentative e partito liberale nella concezione di Sidney Sonnino*, in P.L. Ballini (a cura di), *Sidney Sonnino e il suo tempo*, pp. 185-222. Ma dello stesso autore si rimanda al più completo lavoro *Costituzione e problemi sociali. Il pensiero politico di Sidney Sonnino*, Pisa 2000. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca anche G.A. Haywood, *Failure of a dream. Sidney Sonnino and the rise and fall of liberal Italy 1847-1922*, Firenze 1999, pp. 219-228.
32. Cfr. S. Sonnino, *Diario*, I, pp. 401-417, ma vedi anche D. Farini, *Diario di fine secolo*, pp. 1493-1494 e p. 1500.
33. Il giudizio è ampiamente condiviso dalla storiografia che si è occupata di questo periodo, cfr. tra gli altri U. Leva, *Il colpo di stato della borghesia*, p. 324.
34. Nel *Diario* Sonnino scriveva espressamente che il deputato trevigiano era uno dei pochi parlamentari di cui si fidava completamente. La presenza di Bertolini nel governo venne dunque ad assumere un significato preciso: egli era a tutti gli effetti il primo referente del centro sonniniiano. Cfr. ivi, p. 402.
35. Sulla crisi del governo Pelloux vedi P.L. Ballini, *La destra mancata. Il gruppo rudiniiano-lazzaritano fra ministerialismo e opposizione (1901-1908)*, Firenze 1984, pp. 15-16. U. Leva, *Il colpo di stato della borghesia*, pp. 382-388.
36. Vedi P.L. Ballini, *La destra mancata*, p. 22.
37. L'articolo fu pubblicato nella "Nuova Antologia" del 16 settembre 1900, pp. 342-364. Vedi anche S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari*, I, pp. 679-708.
38. Anche questo secondo articolo fu pubblicato nella "Nuova Antologia", 16 settembre 1901, pp. 316-345. Si può trovare ripubblicato in S. Sonnino, *Scritti e discorsi extraparlamentari*, I, pp. 711-751.
39. Si veda a questo proposito l'editoriale di presentazione del giornale ivi, pp. 752-753.
40. Cfr. H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazioni*, pp. 83-84 e P.L. Ballini, *La destra mancata*, pp. 257-260, dove l'autore riporta un elenco dei deputati aderenti al gruppo di Sonnino.
41. H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazioni*, pp. 84-85.
42. Per un recente bilancio dell'esperienza di governo vedi U. Gentiloni Silvieri, *Conservatori senza partito*, pp. 71-133 e G.A. Haywood, *Failure of a dream*, pp. 297-328.
43. La lettera viene citata da H. Ullrich, *La classe politica nella crisi di partecipazioni*, p. 85.
44. Vedi N. Colajanni, *I partiti politici in Italia*, in "Rassegna Contemporanea", aprile 1908, p. 105.
45. Cfr. Archivio ISAP, *Le riforme crispine*, III, *Amministrazione locale*, Milano 1990, Milano 1990. Per un sintetico, ma efficace, inquadramento dell'intervento riformatore attuato da Francesco Crispi rimandiamo a P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma 1997, pp. 61-69.
46. Vedi a questo riguardo M. Belardinelli, *Antonio Sarabba di Rudini*, in *Il Parlamento Italiano*, vol. 6, Milano 1989, p. 516.
47. A. Rossi Doria, *Per una storia del "decentramento conservatore": Antonio Rudini e le riforme*, in "Quaderni Storici", 18 (1971), pp. 854-856, lavoro al quale si rimanda per una valutazione complessiva sulla genesi e sui contenuti dottrinali del progetto rudiniiano. Una

- raccolta dei più importanti testi prodotti sul finire del secolo in materia di decentramento si trova in U. Chiaromonte, *Il dibattito sulle autonomie nella storia d'Italia 1796-1996. Unità-Federalismo-Regionalismo-Decentramento*, Milano 1998, pp. 467-496.
48. Citiamo da L. Lucchini (a cura di), *La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo*, Roma 1899, vol. III, p. 166.
49. A. Rossi Doria, *Per una storia del "decentramento conservatore"*, pp. 859-860.
50. P. Bertolini, *Il decentramento amministrativo*, in "Nuova Antologia", 15 febbraio 1892, p. 6.
51. Nella lettera in questione, Rudini aveva rivolto al Consiglio di Stato le seguenti questioni: "1. Quali funzioni esercitate presentemente dall'autorità governativa possono essere affidate senza danno, anzi con beneficio dei cittadini, alle autorità provinciali e comunali. 2. Quali funzioni esercitate presentemente dall'autorità governativa centrale possono essere affidate, avvantaggiandone il pubblico servizio, alle autorità governative locali".
52. Cf. i diversi pareri raccolti da A. Rossi Doria, *Per una storia del "decentramento conservatore"*, p. 858 nota n. 85.
53. P. Bertolini, *Il decentramento amministrativo*, p. 7. In effetti il Consiglio di Stato ripose solo un anno dopo ai quesiti posti dal governo, difendendo in tutti i modi l'accenramento dei poteri statali.
54. Ivi, p. 9.
55. Ivi, p. 11.
56. *Ibidem*.
57. Ivi, p. 13. Bertolini fa esplicito riferimento alla gestione dell'istruzione secondaria tecnica, alle competenze in materia di conservazione del patrimonio forestale e di caccia e pesca. Sulla storia e il ruolo delle provincie dopo l'unificazione cf. V. G. Pacifici, *La Provincia nel Regno d'Italia*, Roma 1995 e la rassegna, alla quale si rimanda per gli aggiornamenti della letteratura pubblicata negli ultimi anni, di G. Nicolosi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali*, in "Le Carte e la Storia", 1 (2000), pp. 158-172.
58. P. Bertolini, *Il decentramento amministrativo*, p. 14.
59. Ivi, p. 15.
60. Sul progetto Farini-Minghetti, cf. P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia*, pp. 33-37. Più in generale sul lungo dibattito attorno al tema della regione rimandiamo a R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano 1971.
61. P. Bertolini, *Il decentramento amministrativo*, p. 19.
62. Vedi A. Rossi Doria, *Per una storia del "decentramento conservatore"*, p. 862, giudizio questo ampiamente condivisibile alla luce delle posizioni espresse da Bertolini sulla questione. Sul tema della regione Bertolini ritornò in più occasioni, si veda almeno *Note intorno al problema regionale per Pietro Bertolini*, Roma 1896, (articolo già pubblicato nella "Nuova Antologia" 1 ottobre 1896).
63. P. Bertolini, *Il decentramento amministrativo*, pp. 19-20.
64. Ivi, pp. 22-23.
65. Ivi, p. 23, dove l'autore cita a sostegno di questa sua tesi il fatto che anche negli "Stati Uniti l'indirizzo democratico ha logicamente portato a tribuire in alcune città persino l'opera dei semplici consiglieri comunali".
66. Ivi, p. 25.
67. *Interpellanza svolta dal deputato Bertolini nella tornata del 28 marzo 1892*, Roma 1892, pp. 14-15.
68. Sulla figura di Fazi e sugli anefatti che portarono all'organizzazione di questi incontri cf. O. Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma 1998, pp. 15-21.
69. Cf. ivi, p. 23.
70. Tra i membri di questa commissione vi erano i deputati veronesi Errore Calderara e Luigi Lucchini. Il Calderara e, come vedremo di seguito, quasi tutta la deputazione veronese furono tra i più attivi sostenitori del movimento decentratore promosso dai comuni.
71. Ivi, p. 25, dove vengono riportati i contenuti di tutti gli ordini del giorno votati dall'assemblea.
72. Sui vari comitati sorti nell'Italia del nord e sulla loro attività a sostegno di un decentramento di tipo regionalista cf. R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano 1971, pp. 162-163.
73. Per il suo programma vedi Comitato Lombardo per decentramento e le autonomie, *Relazione e schema di riforma nell'amministrazione dei comuni e delle provincie*, Milano 1895. Sul ruolo del giornale cf. le brevi note di C. Petraccone, *L'autonomismo territoriale lombardo: Giuseppe Colombo e l'"Italia Liberale"*, in Id. (a cura di), *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità ad oggi*, Bari 1995, 101-108 e più ampiamente M.M. Rizzo, *Una proposta di liberalismo "moderno": L'"Italia liberale" dal 1892 al 1906*, Lecce 1982.
74. Vedi *Voti deliberati dal primo Congresso Regionale Veneto dei rappresentanti dei Comuni e delle provincie adunatosi a Verona nel giugno 1895 per iniziativa dei dell'Amministrazione comunale di Verona*, Verona 1896. Tra gli animatori di questo comitato figuravano ancora i nomi dei deputati veronesi Augusto Capelle, e Errore Calderara, oltre al presidente della deputazione provinciale di Verona Luigi Dorigo, più tardi nominato senatore.
75. Sulla mobilitazione dei grandi comuni del nord promossa dal sindaco Capelle a partire dal 1894 e continuata dal suo successore, il moderato Antonio Guglielmi, vedi ivi, pp. 29-38. Sull'esperienza amministrativa di Capelle e di Guglielmi cf. V. Colombo, *Cronache politiche veronesi 1866-1900*, Verona 1996, ad nomen e D. De Grandis, *Amministrazione e politica a Verona tra Otto e Novecento (1889-1907)*, Università di Bologna, Facoltà di Lettere e Filosofia, tesi di laurea, a.a. 1983-84, rel. M. Legnani.
76. Per quanto riguarda il Veneto, le uniche informazioni al riguardo sono quelle ricavabili dall'interessante contributo di D. Ceschin, *La classe dirigente veneta e il problema del decentramento politico ed amministrativo (1866-1898)*, in "Venetica", 1999, pp. 59-62.
77. Le differenti posizioni vengono analizzate ivi, p. 60.
78. P. Mozzetti, *Il Programma del Comitato veneto per il decentramento e le autonomie*, Treviso 1896.
79. Ivi, p. 34.
80. Ivi, p. 64.
81. Nel testo si specifica che al Governatore dovevano essere subordinati "tutti gli uffici regi, tranne i giudiziari, ed i militari". Cf. ivi, p. 66.

82. P. Bertolini, *Politica e socialismo. Questioni del giorno*, in "Nuova Antologia", 16 novembre 1900, p. 367.

83. Ivi, p. 369.

84. *Ibidem*.

85. P. Bertolini, *Fasi moderne del governo locale. I. Scetticismo di riforme radicali*, in "Nuova Antologia", 1 gennaio 1902, pp. 82-93.

86. Id., *Fasi moderne del governo locale. II. Aumento di funzioni e municipalizzazione di servizi*, ivi, 16 gennaio 1902, pp. 261-275. Bertolini corresse in parte la sua posizione critica rispetto alle municipalizzazioni nel successivo intervento, scritto a ridosso dell'approvazione della legge in materia avvenuta nel 1903. Cf. Id., *La municipalizzazione dei pubblici servizi. Appunti sul disegno di legge*, ivi, 16 novembre 1902, pp. 325-336. Sul tema delle municipalizzazioni rimane ancora valido il volume di A. Berselli-F. Della Peruta-A. Varni (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storia ed esperienze a confronto*, Milano 1988. Un recente contributo che aggiorna la bibliografia prodotta sui singoli casi locali è quello di R. Balzani, *Strategie della municipalizzazione nella Padania "blocarda"*, in R. Camurri (a cura di), *Il Comune democratico*, pp. 217-229.

87. Vedi P. Bertolini, *Sul referendum*, in "Nuova Antologia", 16 dicembre 1903, specie alle pp. 25-31.

88. La vicenda viene ricostruita da O. Gaspari, *L'Italia dei comuni*, pp. 54-55.

89. In questo caso Bertolini si oppose alla richiesta avanzata dall'Anzi di istituire un Consiglio superiore dei comuni, una sorta di magistrato speciale con il compito di vigilare sulle procedure di scioglimento. Il dibattito parlamentare viene ripreso ivi alle pp. 194-197.

90. Si veda sempre ivi, pp. 197-199.

91. Cf. P. Bertolini, *In difesa dell'autonomia locale*, in "Nuova Antologia", febbraio 1906, pp. 509-516. L'autore si riferiva alla legislazione con la quale si era migliorata la condizione dei medici, dei maestri, dei segretari comunali.

92. Il libro, in due volumi, era stato pubblicato a Firenze per i tipi della casa editrice Fratelli Bocca e venne pubblicato in seconda edizione a Padova nel 1872 dall'editore Sacchetto. Della sua vasta produzione segnaliamo: *Il comune e l'individuo in Italia*, Roma 1879. *Memoria diretta agli onorevoli deputati e senatori intorno al nuovo disegno di legge comunale e provinciale*, Padova 1888. *Dell'arbitrato amministrativo in Italia*, ivi 1894. *Tirannia burocratica*, ivi n. 14, rimandando al profilo biografico di prossima pubblicazione in R. Camurri-G.L. Fontana, *Fedele Lampertico. Carteggi e diari 1841-1906*, III, M-R, Venezia 2003.

93. Vedi A. Ventura, *Padova*, Bari 1989, pp. 121-129. In realtà, come vedremo di seguito, l'influsso del socialismo della cattedra fu modesto sull'elaborazione teorica del Bertolini.

94. P. Bertolini, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione. I. Lo Stato per gli individui*, Roma 1889, pp. 7-8.

95. Sulla portata di questa svolta cf. G. Cianferotti, *Il pensiero di V.E. Orlando e la giurpubblicità italiana fra ottocento e novecento*, Milano 1980, pp. 3-138.

96. Ci riferiamo a V.E. Orlando, *Della resistenza politica individuale e collettiva*, Torino 1885, 97. Sulla quale cf. il fondamentale lavoro di M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milano 1979.

98. Cf. P. Bertolini, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, I, p. 48 dove definisce "involuta" la distinzione dei poteri proposta da J.K. Bluntschli, *Diritto pubblico universale*, Napoli 1873.

99. Questo distacco era iniziato con la pubblicazione dell'articolo *La genesi delle istituzioni politiche*, in "Rassegna di scienze sociali e politiche", 1 agosto 1883, pp. 573-579.

100. Vedi P. Bertolini, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, I, pp. 23-24, dove del filosofo inglese cita *L'individuo e lo stato*, Londra 1884 e p. 41 dove invece riprende i *Social Statist* usciti a Londra nel 1851.

101. M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, Bari 1990, pp. 17-21.

102. Secondo Bertolini l'arma che consentiva ai ministri di erigersi "nelle due Camere ad arbitri della legislazione", era "la minaccia delle dimissioni del Gabinetto, sì che la questione legislativa si connette e si subordina sempre alla questione politica della fiducia nel ministro". Vedi P. Bertolini, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, I, p. 83.

103. Ivi, p. 86.

104. Ivi, p. 91.

105. Di cui citava l'edizione pubblicata a Londra nel 1886. Sull'importanza di questo autore vedi J. Burrow, *Henry Maine e l'idea vittoriana del progresso*, in "Ricerche di storia politica", 4 (1989), pp. 7-22.

106. Opera pubblicata sempre a Londra nel 1888. Sul peso del modello americano nel dibattito politico-costituzionale italiano del tardo ottocento e sulla circolazione dell'opera di Bryce cf. P. Pombeni, *Sistema europeo dei partiti e partito americano nella tradizione storico-politologica del liberalismo europeo*, in M. Vaudagna (a cura di), *Il partito politico americano e l'Europa*, Milano 1991, pp. 25-51 (ma in particolare per i riferimenti qui evocati vedi pp. 34-37).

107. Sul dibattito attorno a questo tema cf. G. Gozzi, *Modelli politici e questione sociale in Italia e Germania fra Otto e Novecento*, Bologna 1988, pp. 93-100.

108. Sulla centralità di questo autore nel dibattito giurpubblicistico del secondo ottocento rimandiamo a G. Gozzi, *Modelli politici*, pp. 15-80, P. Schiera, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna 1987, pp. 45-76 e a E. Bassone Rezzetti, *Introduzione* a Id. (a cura di), *Lorenz von Stein. Opere scelte. I. Storia e società*, Milano 1986, pp. 3-29, lavoro utile anche per le notizie biografiche su Stein.

109. P. Bertolini, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, I, p. 252.

110. Ci riferiamo al noto discorso pronunciato da Spaventa nel maggio del 1880 davanti all'Associazione costituzionale di Bergamo, intitolato *Giustizia nell'amministrazione*, pubblicato in P. Romano, *Silvio Spaventa. Biografia politica*, Bari 1942, pp. 229-237 e a M. Minghetti, *I partiti politici e la ingeneranza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna 1881.

111. Cf. B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano 1985 e P. Aimò, *La giustizia dell'amministrazione dall'Ottocento a oggi*, Bari 2000.

112. Vedi P. Bertolini, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, II, p. 211, circa la costituzione e il funzionamento di questo organismo vedi ivi, pp. 181 ss. gg. È da no-

tare che pochi anni più tardi, Bertolini pubblicò il saggio *Privy Council e Council d'Etat*, Bologna 1892, nel quale analizzava il funzionamento di questi due organismi di controllo.

113. Citiamo da B. Sordi, *Giustizia e amministrazione*, p. 226, nota n. 25.

114. P. Bertolini, *Saggi di scienza e diritto della pubblica amministrazione*, III, pp. 16-17.

115. Ivi, pp. 112-113.

116. Il concetto era ben chiarito ivi, p. 234.

117. L'autore faceva essenzialmente riferimento ai pericoli per l'unità nazionale, come si evince dalla ricostruzione del dibattito apertosi sul tema dopo l'unità. Vedi ivi, pp. 253-258.

118. Ivi, p. 260.

119. Ivi, p. 261.

120. Giunge a questa conclusione anche P. Pombeni, *Sistema europeo dei partiti e partito americano*, p. 35.

121. Il volume fu pubblicato dall'editore Fratelli Bocca di Torino nel 1899.

122. Cfr. la recensione di A. Cantalupi, pubblicata in "Nuova Antologia", 1 maggio 1900, pp. 167-173.

123. Vedi D. Zanichelli, *Un nuovo libro sul governo locale inglese*, in "Giornale degli Economisti", XIX 1899, pp. 465-470.

124. Cfr. P. Bertolini, *Per la riforma dell'assistenza ospedaliera*, Roma 1916.

125. Id., *Per l'istruzione primaria. Discorso dell'onorevole Pietro Bertolini pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 4 maggio 1907*, Roma 1907.

126. Vedi Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, *Sulla riforma elettorale. Discorso del deputato Pietro Bertolini*, tornata dell'11 maggio 1912, e P. Bertolini, *La riforma elettorale rispetto alla procedura*, in "Nuova Antologia", 1 maggio 1911, pp. 112-120.

127. Il ruolo di Bertolini come relatore del progetto di legge, la cui preparazione era iniziata durante il governo Luzzatti del 1910-1911, viene messa in luce da S. Pretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Bari 1995, pp. 157-168.

Francesco Piazza

Pietro Bertolini, l'africano

Il 16 novembre 1919 si svolsero le elezioni politiche; esse ebbero un esito disastroso per i liberali e segnarono l'uscita di scena di Pietro Bertolini, che, per poco più di 250 voti, fu superato dall'unico eletto liberale della circoscrizione, l'on. Luigi Luzzatti. La stessa Montebelluna, fino alle politiche del 1913 roccaforte bertoliniana, assegnò più voti al leader del "Blocco democratico e combattenti", Guido Bergamo, piuttosto che al suo antico deputato.

Tra i temi della campagna elettorale del 1919 nel trevigiano assunsero un ruolo centrale quelli afferenti alle conseguenze del conflitto mondiale (devastazione del territorio; migliaia di morti tra i militari e i civili; disoccupazione; miseria; ritardi nella liquidazione dei danni di guerra), in una temperie spirituale di crescente avversione di parte dell'opinione pubblica non solamente nei confronti della Grande guerra conclusasi da appena un anno ma in generale di ogni guerra, compresa quella di Libia, costata un prezzo altissimo sia in termini umani che monetari¹ e dimostratasi tragicamente deludente sul piano delle speranze di riscatto economico-sociale dei ceti meno abbienti, ingannati "da una propaganda di rara disonestà ed efficacia"². Basti pensare che il problema centrale dell'emigrazione rimase irrisolto, se è vero, come è vero, che mentre si continuavano a contare a decine di migliaia coloro che partivano per l'America, a trasferirsi in Libia furono pochissimi, "l'equivalente del più piccolo villaggio rurale d'Italia"³.

Non c'è pertanto da meravigliarsi se gli uomini che avevano avuto responsabilità politico-istituzionali nell'impresa africana, e tra essi Pietro Bertolini, fossero, durante la campagna elettorale del 1919, oggetto di attacchi da parte degli avversari, che si atteggiavano a difensori delle istanze dei ceti popolari. Ad esempio, quando mancavano pochi giorni al voto, fu diffuso a Montebelluna e nelle altre città della circoscrizione elettorale un anonimo volantino, *Le Voci della Verità*⁴, nel quale, tra le molte accuse rivolte a Bertolini, c'erano anche quelle di aver "voluto la guerra di Libia" e di aver "tradito l'Italia alla pace di Losanna".

Tali accuse sono l'inequivocabile dimostrazione che Montebelluna non