

A. Castronuovo V. Simoncelli D. Verrastro V. Verrastro

Un'orma non lieve

L'azione riformatrice di Pietro Lacava
tra italianità e meridionalismo

Prefazione di G. D'Andrea

Schede tematiche di R. Brancati e R. D'Amato

L'espressione *Un'orma non lieve*, scelta come titolo di questo volume, è estratta dal discorso di commemorazione per Pietro Lacava, tenuto al Senato del Regno dal barone pugliese Nicolò Melodia nella seduta del 3 marzo 1913.

Nell'esaltare le qualità umane e politiche del deputato lucano da poco scomparso, egli ricordò come questi avesse «*lasciato in tutti gli alti posti da lui ricoperti un nome intemerato ed un'orma non lieve della sua intelligente operosità*».

Un'orma non lieve

L'azione riformatrice di Pietro Lacava tra italianità e meridionalismo



Un'orma non lieve

L'azione riformatrice di Pietro Lacava
tra italianità e meridionalismo

Ideazione

Rocco D'Amato e Valeria Verrastro

Coordinamento redazionale

Donato Verrastro e Angela Castronuovo

Progetto grafico e impaginazione

Palmarosa Fuccella

Digitalizzazione documenti

Sezione di fotoriproduzione Archivio di Stato
di Potenza (Rocco Caivano e Antonio Verrastro)

© 2013 Dibuono Edizioni

85050 Villa D'Agri (Pz)

Via P. F. Campanile, 67

Tel. 0975.354861 / 0975.354066 Fax

www.grafichedibuono.com

info@grafichedibuono.com

ISBN 978-88-904973 -7-7

Questo libro è stato impresso
pei tipi della Poligrafica TecnoStampa
in Villa d'Agri (Pz)
nel mese di Settembre 2013

Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma
o con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico o altro senza l'autorizzazione degli
autori e dell'editore.



Ministero
dei beni e delle
attività culturali
e del turismo

Direzione Regionale per i Beni Culturali
e Paesaggistici della Basilicata
Archivio di Stato di Potenza



REGIONE BASILICATA



COMUNE DI
CORLETO PERTICARA



A. Castronuovo V. Simoncelli D. Verrastro V. Verrastro

Un'orma non lieve

L'azione riformatrice di Pietro Lacava
tra italianità e meridionalismo

Prefazione di G. D'Andrea

Schede tematiche di R. Brancati e R. D'Amato

A large, stylized handwritten signature in black ink, reading "Pietro Lacava". The signature is written in a cursive, flowing style with a prominent, sweeping underline that curves back under the main text.

Pietro Lacava: scritti politici e discorsi parlamentari

Donato Verrastro

1. Un progetto politico a tutto campo

Pietro Lacava fu un esponente della Sinistra storica¹; la sua impronta politica, tanto nelle file dell'opposizione (fino alla caduta della Destra, avvenuta il 17 marzo 1876), quanto in quelle della maggioranza prima e del governo poi, fu sempre coerente nel corso di una ultraquarantennale attività politica. Forte dell'esperienza risorgimentale, durante la quale fu attivo protagonista sia a livello locale, sia nelle vicende di carattere più nazionale, giunse in Parlamento (e a capo di diversi ministeri) non perdendo mai di vista gli originari orientamenti in ordine ai temi di politica fiscale e finanziaria, di giustizia sociale (soprattutto in riferimento al ruolo attivo rivestito nel graduale processo di allargamento del suffragio elettorale), e dei lavori pubblici. Le scelte compiute, sempre all'interno di una visione mai angustamente localistica, hanno costantemente

¹ Vasta è la bibliografia su Pietro Lacava, soprattutto per i rimandi indiretti presenti in numerose opere di carattere generale. Per i riferimenti ai discorsi parlamentari si rinvia alle relative citazioni all'interno del saggio, mentre per un inquadramento complessivo dello statista lucano si rimanda alla seguente bibliografia essenziale: *La borghesia tra Ottocento e Novecento in Basilicata. Storie di famiglie. Ciccotti, d'Errico, Fortunato, Lacava, Lioy, Marangelli, Mennuni, Montano, Ricciuti, Santangelo, Severini*, Rionero in Vulture, Calice, 2006; V. Castronovo (a cura di), *Le poste in Italia*, Roma-Bari, GLF editori Laterza, 2004; G. De Rosa e A. Cestaro (a cura di), *Storia della Basilicata*, vol. 4, *L'Età contemporanea*, a cura di G. De Rosa, Roma-Bari, Laterza, 2002; S. Rogari, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale. 1861-1914*, Roma-Bari, GLF editori Laterza, 1998; R. Romanelli, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna, Il Mulino, 1979; Id., *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1988; M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989; P.L. Ballini, *La destra mancata. Il gruppo rudiniano-luzzattiano fra ministerialismo e opposizione, 1901-1908*, Firenze, F. Le Monnier, 1984; G. Fortunato, *Carteggio*, a cura di E. Gentile, Roma-Bari, Laterza, 1978; F. Barbagallo, *Stato, parlamento e lotte politico-sociali nel Mezzogiorno. 1900-1914*, Napoli, Arte tipografica, 1976; P. Corti (a cura di), *Inchiesta Zanardelli sulla Basilicata*, Torino, G. Einaudi, 1976; A. Moscati, *I ministri del Regno d'Italia*, vol. 4, *La Sinistra al potere*, Napoli, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1964; T. Pedio (a cura di), *La Basilicata nel Risorgimento politico italiano (1700-1870). Saggio di un dizionario bio-bibliografico*, Matera, Montemurro, 1961; *Quarant'anni di politica italiana. Dalle carte di G. Giolitti*, 3 vv., Milano, Feltrinelli, 1962; G. Carocci, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino, G. Einaudi, 1956; S. Cilibrizzi, *I grandi lucani nella storia della nuova Italia*, Napoli, Ed. Conte, 1956; G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, 2 voll., Milano, Treves, 1922; F.P. Contuzzi, *Cenno storico di Pietro Lacava*, Napoli, Tip. F. Giannini e Figli, 1908; G. Gattini, *Saggio di biblioteca basilicatese*, estratto dalla «Scintilla, giornale della domenica», a. 8, n. 9 – a. 9, n. 49, Matera, Tip. della Scintilla, 1908; G. Stopiti, *Lacava comm.e avv.o Pietro deputato al Parlamento*, Roma, Giuseppe Stopiti-stampa, 1883; G. Racioppi, *Storia dei moti di Basilicata e delle provincie contermini nel 1860*, Napoli, tipografia di Achille Morelli, 1867.

tenuto conto tanto delle necessità del paese – affinché esso crescesse sull'esempio delle più grandi realtà europee – quanto di quelle della sua terra d'origine.

Nel discorso tenuto agli elettori di Lagonegro, nell'autunno del 1883, egli declinò, in una efficace e coerente sintesi, il progetto politico e programmatico della Sinistra di cui si sentiva convintamente parte:

Entrato in Parlamento or corrono 16 anni, andai a sedere a sinistra – Ivi sono sempre stato, e quivi resterò. La sinistra fu parto di Opposizione fino al 17 marzo 1876, e si oppose anzitutto all'indirizzo tributario ed amministrativo del Governo di Destra. Nell'indirizzo tributario combattè l'esasperazione dei tributi, il fiscalismo, e quelle imposte che toccavano il consumo di prima necessità, quale il macinato. Nell'indirizzo amministrativo combattè l'accentramento burocratico ed il funesto sistema di scaricare da una parte sui bilanci comunali e provinciali molte spese prima governative, e di avocare dall'altra allo Stato molte risorse di cui disponevano comuni e province, donde l'impoverimento dei comuni, molti dei quali battono ora alle porti (*sic*) del fallimento. È debito però di giustizia soggiungere che le finanze dello stato se ne avvantaggiarono, onde son dovute in gran parte a quel sistema le condizioni attuali relativamente floride di esse, e pel quale l'Italia tenne fede ai suoi impegni².

Il suo profilo politico fu dunque di ampio respiro, profondamente inserito nel più ambizioso programma della compagine nazionale, al quale egli mostra fin da subito di essere ancorato. Ciononostante, il suo impegno oscillò continuamente tra questioni nazionali e problematiche locali, per l'armonizzazione delle quali egli si spese con grande convinzione. Il piano di riforma tributaria, ad esempio, caposaldo del programma della Sinistra storica, nella concezione di Lacava partiva dalla soluzione dell'improcrastinabile gravosità dei tributi locali:

La riforma tributaria è appena cominciata. È ancora insoluta la quistione tributaria comunale e provinciale, la quale minaccia l'esistenza di questi enti. Le tasse comunali e provinciali sono per lo più obbligatorie, e s'inganna profondamente chi crede che i bilanci di questi corpi morali abbondino ancora di spese facoltative – I comuni e le province contano i loro debiti a centinaia di milioni, ed ogni anno oberano il loro avvenire o diminuiscono i loro patrimoni. (...)

Passano annualmente in Parlamento parecchie leggi che gravano or le Province or i Comuni. Ora è la legge sugli alloggi militari, ora quella pel tiro a segno, ora l'altra sull'estensione degli uffizî telegrafici, ora quella pel rimborso, leggi tutte necessarie, ma che pesano su quei bilanci.

Come vedete la quistione tributaria dei Comuni e delle Province è più urgente di quanto si crede, e non bastano palliativi e temporeggiamenti, i quali anzi ne accelerano la catastrofe³.

2 P. Lacava, *Discorso pronunziato dal Deputato Lacava agli elettori di Lagonegro nella sera del 27 Ottobre 1883*, Lagonegro, Tipografia del Progresso, 1883, p. 4.

3 *Ivi*, p. 7.

Lo sguardo lungo sul rapporto centro-periferia in Lacava si ammantava frequentemente di toni riformatori profondi, miranti al superamento di quella logica d'accentramento amministrativo all'ombra della quale era stato concepito il progetto di unificazione nazionale. Ne furono prova le dichiarazioni – che di lì a poco si sarebbero trasformate in battaglie ministeriali e parlamentari – a favore del principio dell'eleggibilità diretta dei sindaci e dei presidenti delle Deputazioni provinciali. L'idea della partecipazione *dal basso* (sebbene con i limiti previsti dai sistemi elettorali ristretti del secondo Ottocento), in Lacava faceva il paio con l'affermazione schietta del canone della responsabilità personale di funzionari ed amministratori, primo passo verso un iniziale svincolo delle istituzioni locali dal troppo stretto dirigismo centralista.

Al progetto politico dello statista lucano, però, non mancò mai neanche la profonda sensibilità per i temi sociali, tanto più significativi nel dinamico quadro nazionale, quanto più complessa andava facendosi l'articolazione economico-sociale dello scacchiere italiano. Alla fine dell'Ottocento il tema doveva essere di particolare attualità se lo stesso Lacava giunse ad affermare – in merito alla *questione sociale* – che «oggi [essa] si ritrova in ogni primo articolo di giornale ed in bocca di tutti; e spesso più se ne parla e meno se ne intende»⁴. La lotta che lo Stato sferrava all'indigenza e al malessere profondo di ampi strati della società finiva per sostanziarsi prevalentemente in una legislazione specifica che si prefiggeva di intervenire nella istituzione e regolamentazione delle strutture di supporto al disagio sociale. Lacava, d'altronde, aveva esplorato bene i problemi che attanagliavano la popolazione italiana perché – sebbene in termini amplificati – aveva già avuto modo di conoscere le profonde matrici del disagio proprio nella sua terra d'origine: in Basilicata, infatti, egli aveva osservato le arcaiche strutture economiche e la profonda arretratezza da cui scaturivano la povertà e la deprivazione sociale e culturale della popolazione.

Ma nel secondo Ottocento, tuttavia, il disagio sociale affondava radici profonde anche altrove in Italia, dove sia i contesti urbani, quanto quelli rurali, non erano privi di poveri e di bisognosi. A questo proposito, infatti, a lui non sfuggiva il maggior allarme che derivava dalle sempre più scottanti tematiche sociali, in un giovane Regno che, evolvendo nelle sue strutture amministrative ed economiche, andava progressivamente caratterizzandosi in termini di complessità:

Col crescere della civiltà crescono bisogni e desiderî. Molti di questi anni fa non esistevano, tutt'al più si annoverarono fra spese di lusso, ed ora sono quasi di prima necessità. Ai cresciuti bisogni spesso non corrisponde l'aumento della produzione. Onde per alcune classi, principalmente le meno abbienti, la lotta dell'esistenza si è fatta viva e minacciosa nella vecchia Europa. Presso di noi per fortuna siamo ancora lontani da cotesto stato acuto, ma sarebbe imprudenza non pensarci per non prevenirlo⁵.

⁴ *Ivi*, p. 9.

⁵ *Ibidem*.

Anche le forme dell'assistenza sanitaria e sociale, d'altro canto, disciplinate attraverso la legislazione per le opere pie, erano generalmente in una fase embrionale rispetto ad altre realtà europee, e la rete di supporto delle primitive forme di stato sociale andava radicalmente tessuta. Il pensiero di Lacava, in un dibattito forte tra eccessi di liberismo da una parte e nascenti istanze comuniste dall'altra, si collocava a metà strada in una soluzione di giusto equilibrio tra intervento dello Stato e iniziativa privata, riconoscendo al primo «compiti e doveri maggiori ai quali non può mancare, né rimanere estraneo; [esso] non può, né deve essere il grande distributore delle ricchezze, né il grande elemosiniere; ma neppure deve restare straniero ai grandi interessi sociali»⁶.

Alle sue analisi non mancava l'attenzione per le *mutue associazioni*, importanti per il miglioramento delle condizioni morali e materiali degli operai; sull'onda del decollo industriale italiano, pertanto, il dibattito di fine Ottocento iniziò a farsi sostenuto perché fosse presa in seria considerazione l'idea di migliorare le condizioni dei lavoratori. Com'è noto, infatti, parte delle rivendicazioni avrebbero trovato iniziali risposte nei primi anni del Novecento, quando la politica giolittiana avrebbe fatto propria questa tematica che, negli scritti di Lacava (il quale non mancò di suggerire ipotesi risolutive), era già presente nell'ultimo ventennio dell'Ottocento.

Grave compito incombe alle mutue associazioni, e fra queste alle operaie. Loro missione deve essere quella di migliorare la condizione morale e materiale degli operai, svolgere la loro attività, aiutarli nelle maggiori necessità della vita in caso di malattie, di mancanze di lavoro, d'impotenza e di crisi commerciali. Creare scuole operaie, casse di risparmio, casse agrarie di soccorso e di assicurazione, banche popolari, magazzini alimentari, cucine economiche; procurare lavoro, e proteggere l'operaio nelle sue giuste dimande – ecco il loro compito supremo⁷.

L'auspicata nascita di istituzioni di supporto alle necessità collettive, dunque, dalle opere pie, ai monti frumentari, alle casse di prestanza agraria, alle mutue associazioni operaie, costituivano, nel disegno politico di Lacava, l'asse portante di uno stato sociale che, grazie anche al vigore dell'iniziativa dei singoli, avrebbe potuto sostenere il libero progresso della civiltà italiana. In questi ingranaggi, però, lo Stato avrebbe dovuto assumere un ruolo di primo piano nell'elaborazione di una normativa efficiente, oltre che nell'esercizio di una imprescindibile funzione di controllo. Compito del potere esecutivo, secondo lui, sarebbe dovuto essere prioritariamente quello dell'armonizzazione delle leggi, dell'accrescimento delle opportunità lavorative (attraverso il potenziamento degli *standard* produttivi), dell'agevolazione del risparmio: solo così si sarebbe potuto creare quel complesso equilibrio all'interno

⁶ *Ivi*, p. 10.

⁷ *Ivi*, p. 11.

del quale sarebbero potute maturare le condizioni ottimali per la soluzione delle questioni sociali.

Rilevata dunque l'urgenza di dare risposta alle criticità presenti nella società a cavallo tra i secoli XIX e XX, Lacava non trascurò analisi più approfondite sulle cause: prima fra tutte l'eccessivo carico d'imposta sulla proprietà fondiaria, al quale spesso si sommava un debito ipotecario a tassi elevati che il proprietario era costretto ad accollarsi per entrare in possesso di un appezzamento di terreno. Le condizioni, inoltre, risultavano tanto più gravose quanto più insostenibili si facevano le dinamiche di un mercato sferzato dalla crisi dei prezzi dei cereali; le profonde trasformazioni che tra Otto e Novecento rivoluzionarono la logistica dei trasporti avevano infatti portato sui mercati europei i più competitivi cereali americani e asiatici, provocando una vortice caduta dei prezzi delle produzioni interne che innescò, in non poche occasioni, un vortice di fallimenti ed espropri.

A partire dalla proposta di diminuzione dei tassi d'interesse ipotecari e dall'auspicio di una semplificazione delle modalità di accesso al credito fondiario, Lacava comprese molto bene che la partita si sarebbe giocata sul campo dell'ammodernamento del sistema produttivo, magari sostenuto finanziariamente anche dallo Stato:

Dalla concorrenza straniera bisogna che i proprietari si garantiscano migliorando i metodi di agricoltura, e non già come alcuni leggermente dicono, mutando natura di prodotto, come se questo potesse farsi con un atto di volontà; e che il Governo faciliti i nuovi sistemi di perfezionamento agricolo, ribassando le tariffe sui trasporti dei prodotti alimentari, sottraendo la terra da parecchi vincoli e gravanze⁸.

In tema di politica estera egli fu convinto assertore della necessità che l'Italia frantumasse il tradizionale isolamento internazionale (frutto, a suo dire, della mancanza di *ardimento e prevegenza* da parte dei governi precedenti) ed irrompesse nel consesso delle grandi nazioni europee sia per strategiche ragioni politiche, sia per questioni prettamente economiche. Ma per competere sul piano internazionale, ferme restando le istanze di pace di cui l'Italia si faceva convinta promotrice, bisognava affrontare anche la questione delle spese per gli armamenti, che egli dichiarava in massima parte di approvare sostenendo che non avrebbe mai fatto mancare il suo voto in caso di decisioni riguardanti investimenti militari.

Di particolare interesse, inoltre, è l'analisi delle dinamiche interne alla Sinistra a cui apparteneva, attraverso la quale approdò ad una interpretazione delle pratiche trasformistiche che, contestualmente, egli ricondusse ad un duplice processo, ovvero alla frammentazione interna della Sinistra e alla disgregazione politica dalla Destra storica che, a seguito del crollo registrato alle elezioni del 1876, fu ridotta a

⁸ *Ivi*, p. 13.

minoranza esigua. La sostanziale scomparsa del fronte d'opposizione generò di fatto una sorta di disorientamento delle componenti rimaste attive, le quali si mostrarono disponibili ad un «apparentamento» con quelle frange della sinistra più moderate ed aperte al dialogo.

Ma anche nella stessa Sinistra – ricordava Lacava – ormai orfana del *pungolo* dell'opposizione,

cominciarono le lotte intestine, e nacquero i così detti gruppi che furono fatali al partito, onde da una parte avvennero momentanee alleanze fra elementi non omogenei nei giorni di crisi – e dall'altra coloro che furono chiamati a formare i Ministeri non tennero conto nella composizione di molti elementi principali della Sinistra, i quali alla loro volta si atteggiarono ad oppositori. La sinistra ripeté così gli stessi errori della destra, la quale quand'era maggioranza diede uguale spettacolo combattendosi a vicenda uomini dello stesso partito. Da questo stato anormale nacque la non omogeneità di qualche ministero di sinistra, in cui presero parte alcune distinte individualità, però non appartenenti al partito, la debolezza di altri, e l'incertezza in tutti nell'indirizzo governativo, onde difficoltà ed impossibilità di completare il programma del partito, e quindi un periodo poco fruttuoso pel paese⁹.

All'interno di questo scenario, dunque, si verificò una sorta di «mobilità parlamentare» che ebbe il proprio culmine nell'adesione al progetto di Depretis (esplicitato nel celebre discorso di Stradella¹⁰) da parte di esponenti appartenuti – fino a poco tempo prima – ad altri gruppi politici. Lo stesso Lacava, nel tentativo di motivare quello che venne definito come *trasformismo parlamentare*, ne ripercorse alcuni passaggi a qualche anno di distanza:

Il presidente del Consiglio, l'on. Depretis, fece prima delle ultime elezioni il suo discorso di Stradella che non è che una edizione riveduta di altri suoi discorsi prima fatti. In questo discorso sono riprodotte le linee principali del programma che finora era rimasto il decalogo del partito; ed esso nelle ultime elezioni è stato accettato anche da altri uomini politici che fino alla passata legislatura appartennero al partito di destra, anzi alcuni di essi han detto di accettarlo ravvisandovi il loro programma¹¹.

⁹ *Ivi*, p. 16.

¹⁰ Cfr. A. Depretis, *Discorso dell'onorevole Depretis, presidente del Consiglio dei ministri. Pronunciato al banchetto offertogli da' suoi elettori di Stradella il giorno 8 ottobre 1876*, Roma, Tip. Barbera, 1876. Per approfondimenti su Agostino Depretis, invece, si vedano gli atti del *Convegno nazionale Agostino Depretis. L'uomo e lo statista. Ritratto a più voci. Stradella, 27 marzo 2004*, coordinamento di S. Bronzoni, Stradella, Assessorato alla cultura, 2004 e G. Talamo, *La formazione politica di Agostino Depretis*, Milano, A. Giuffrè, 1970.

¹¹ P. Lacava, *Discorso pronunciato dal Deputato Lacava agli elettori di Lagonegro nella sera del 27 Ottobre 1883*, cit., p. 17.

L'effetto di tali commistioni, frutto anche del disorientamento seguito al cambio di schieramento al potere, venne denunciato come trasformismo, quasi a volerne ricalcare i tratti di profonda incoerenza ed infedeltà agli originari ideali politici. Fu per queste ragioni che Lacava, appartenente ad una Sinistra accusata di trasformismo e sodale di Depretis, nelle sue analisi mantenne una posizione giustificazionista, tentando anche di proporre un impianto teorico alle sue ragioni:

Ed eccomi a parlarvi del così detto trasformismo. Parola barbara disse un egregio collega, parola aggiungo io, usata vandalicamente. Se per trasformismo s'intende che molti uomini appartenenti al partito di destra aderiscono al programma della sinistra, non v'è nell'accettarli né apostasia né tradimento per entrambi i partiti, e tutto al più la parola non corrisponde esattamente all'idea. Dopo che il partito di sinistra ha compiuta la riforma elettorale, l'abolizione del macinato e del corso forzoso, dopo tante altre riforme che stanno sul tappeto per compiersi dallo stesso, e dopo il plauso che questo riceve dall'opinione pubblica per l'esecuzione del suo programma, perché non ritenere cosa naturale l'adesione a questo programma di uomini che prima vi furono avversi?¹².

Il suo punto di vista, ovviamente, non teneva conto della necessità di riconoscersi anche in un quadro valoriale e in un complesso di principi che non potevano essere elusi semplicemente con un cambio di schieramento. In realtà il processo di trasformazione che coinvolgeva compagini politiche diverse trovava fondamento – secondo la lettura datane da Lacava – esclusivamente sui postulati di un programma politico. Tale impostazione del discorso, però, apriva proprio a quelle prassi clientelari e di interesse che erano state alla radice del passaggio da un fronte all'altro di alcuni esponenti politici. Ma vi era di più: nella perorazione della causa in difesa delle pratiche trasformistiche Lacava aggiungeva che l'adesione di uomini della Destra al progetto politico della Sinistra dimostrava proprio la bontà del programma da quest'ultima presentato, con l'aggiunta autoconsolatoria che tale prassi era diffusa anche in altri paesi europei. Tuttavia il politico lucano difendeva con convinzione il bipartitismo (che caratterizzerà tutta la sua esperienza politica) e il principio dell'alternanza al potere, tenuti cautamente al riparo dalla deprecabile tendenza alla «confusione tra i partiti» ritenuta, al contrario, la parte più deleteria del trasformismo¹³.

12 *Ivi*, p. 17-18.

13 Sull'argomento Lacava tornerà in un discorso del 1911, quando si scaglierà contro le accuse di trasformismo rivolte a Giolitti. In particolare, in riferimento alla soluzione della crisi del 1911 (che aveva comportato un primo allargamento ad alcuni esponenti della Destra), Lacava pronunciò una vera e propria invettiva in difesa della coerenza di Giolitti, il quale, a suo dire, per assicurare la stabilità governativa, aveva avuto il coraggio di avvalersi di quella che l'onorevole Fortis definì una «puntarella», ovvero di una sparuta minoranza della Destra moderata, pur rimanendo un convinto esponente della Sinistra progressista (cfr. *Sulle comunicazioni del Governo. Discorso dell'onorevole Pietro Lacava pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 7 aprile 1911*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1911).

Nel dibattito parlamentare, però, egli non negava la legittimità di posizioni diverse all'interno delle stesse compagini politiche, soprattutto quando affermava che «vi possono essere e vi sono in uno stesso partito delle gradazioni politiche, ma queste non creano, né costituiscono da sé i partiti, i quali si distinguono solo quando tra loro vi sono fondamentali differenze»¹⁴.

2. Tra censure e spinte riformiste: la nuova legge elettorale del 1882

Com'è noto, Pietro Lacava fece parte della Commissione parlamentare che elaborò il progetto della nuova legge elettorale del 1882¹⁵. Tale riforma riconobbe il diritto di voto ai cittadini maschi che avessero compiuto i ventuno anni (riducendo la precedente soglia d'età, fissata a venticinque) e che, a prescindere dal reddito, avessero conseguito almeno il biennio elementare obbligatorio statale e gratuito¹⁶. Chi non fosse stato in possesso del titolo di studio elementare avrebbe comunque avuto accesso al voto, purché avesse dimostrato il pagamento di imposte annue per lire 19,80.

Un aspetto particolarmente interessante che emerge dai discorsi di Lacava, però, fu quello che riguardò la necessità di garantire il diritto di rappresentanza anche ai gruppi minoritari; nella sua concezione, infatti, più che il puro principio democratico secondo il quale anche le opinioni delle compagini più esigue sarebbero dovute arrivare nelle aule parlamentari, si fece strada la necessità di diluire il più possibile il malcostume clientelare, al fine di rendere più efficiente (oltre che più «europea») l'amministrazione della cosa pubblica. È del febbraio del 1912, infatti, un discorso che egli tenne alla Camera dei Deputati sotto il quarto Governo Depretis, durante la discussione del disegno di legge sulla riforma della legge elettorale¹⁷. Intervenendo in

¹⁴ *Ivi*, p. 18.

¹⁵ La riforma del sistema elettorale fu introdotta con le leggi 22 gennaio 1882, n. 593 (relativa soprattutto ai requisiti per l'elettorato attivo), 7 maggio 1882, n. 725 (riguardante l'introduzione dello scrutinio di lista) e con il regio decreto 13 giugno 1882, n. 796, che ridisegnò la mappa dei collegi. La nuova normativa, in seguito, fu raccolta nel Testo unico approvato con regio decreto 24 settembre 1882, n. 999. Sulla storia dei sistemi elettorali in Italia si vedano, tra gli altri, G. Sabbatucci, *Le riforme elettorali in Italia. 1848-1994*, Milano, Unicopli, 2006; P.L. Ballini, M. Ridolfi (a cura di), *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Milano, B. Mondadori, 2002; L. Luzzatto, *Elezioni politiche e leggi elettorali in Italia*, Roma, Editori riuniti, 1958.

¹⁶ Entravano a far parte dell'elettorato attivo anche gli impiegati pubblici (tranne gli uscieri e gli operai); coloro che avessero tenuto per un anno l'ufficio di consigliere comunale o provinciale, di giudice conciliatore, di presidente o direttore di società commerciali; gli ufficiali e sottufficiali in servizio o in congedo.

¹⁷ Cfr. P. Lacava, *Sulla rappresentanza delle minoranze nello scrutinio di lista. Discorso del Deputato Lacava pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 7 febbraio 1882*, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1882.

aula, il deputato lucano dimostrò come l'allargamento della rappresentanza a gruppi minoritari costituisse un passo significativo compiuto per il rafforzamento delle istituzioni democratiche, più che per il turbamento degli equilibri istituzionali.

L'analisi del delicatissimo tema va anche inquadrata nel graduale processo di trasformazione del sistema elettorale del Regno che, dal suffragio elitario, muoveva passi lentissimi verso il perfezionamento del principio della rappresentanza politica, tentando di rendere il dibattito parlamentare quanto più speculare a quello presente nel paese. In contrasto con i timori manifestati anche da Francesco Crispi, Lacava, a partire da un efficace parallelismo con il caso inglese¹⁸, evidenziò la necessità di allargare la rappresentatività politica a compagini minoritarie che, però, avessero avuto una consistenza tale da poter dar luogo ad un fronte d'opinione degno di essere ospitato nelle assisi parlamentari. Fautore della prima versione di riforma proposta da Zanardelli, Lacava sostenne la necessità di garantire la rappresentanza parlamentare delle minoranza non in tutti i collegi del Regno (se ne contavano allora 135), ma solo in quelli che, per dimensione, consentivano di esprimere 4 o 5 deputati (in totale 73).

L'obiezione principale che venne mossa alle posizioni di Lacava, già membro della commissione incaricata di esaminare il progetto di riforma elettorale, riguardò quello che venne definito come il velleitario tentativo di voler populisticamente sostenere la rappresentanza di tutte le opinioni allora correnti. Al riguardo, però, egli precisò:

Anche qui vi ha dell'esagerazione. Io non intendo che si possa avere la rappresentanza del voto di tutti gli elettori, del voto di tutte le singole opinioni; questo non è possibile, perché vi dovrebbero essere allora tanti eletti, quante sono le opinioni degli elettori per potere avere la rappresentanza di tutti gli elettori. Intendo, invece, che vi debba essere la rappresentanza di quelle opinioni, che hanno nel paese un sostrato, cioè di quelle opinioni che per lo meno abbiano un gruppo di elettori di tal forza, da dover avere un'eco, una legittima parola in Parlamento¹⁹.

Anche l'introduzione dello scrutinio di lista e la riconfigurazione dei collegi elettorali, nel quadro del progetto complessivo sostenuto da Lacava, rappresentava il presupposto per un duplice fine, ovvero sollecitare la maturazione politica del corpo elettorale e, conseguentemente, far progressivamente scomparire il malcostume delle

18 Seppur brevemente, Lacava fece ricorso all'esempio inglese del *Reform Act* del 1867, grazie al quale fu allargato il suffragio elettorale nel Regno Unito. Il *Reform Act* (secondo in ordine di tempo rispetto al precedente *Reform Bill* del 1832) a cui fece riferimento Lacava, vide come ispiratore il conservatore Benjamin Disraeli; approvato nel 1867, ampliò ulteriormente l'elettorato con l'allargamento del suffragio agli artigiani e agli operai più agiati dei centri urbani. Nel 1884, durante il ministero del liberale Gladstone, il terzo *Reform Act* estese il diritto di voto anche ai lavoratori agricoli. Cfr. C. Hall, K. McClelland, Jane Rendall, *Defining the Victorian nation: class, race, gender and the British Reform Act of 1867*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

19 P. Lacava, *Sulla rappresentanza delle minoranze nello scrutinio di lista. Discorso del Deputato Lacava pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 7 febbraio 1882*, cit., p. 5.

clientele e dei personalismi. Lo scrutinio di lista, infatti, forse ispirato anche ad un disegno un po' troppo idealistico e difficilmente traducibile nella realtà, avrebbe comportato da parte dell'elettore, come aveva ben compreso Lacava, l'adesione al progetto politico espresso dal gruppo parlamentare che egli avrebbe deciso di sostenere: tale condizione, pertanto, avrebbe assicurato, nel tempo medio-lungo, la formazione di una coscienza politica foriera anche di dibattiti che, dalle aule parlamentari, sarebbero potuti trasmigrare nelle viscere dell'elettorato attivo:

Quali sono [...] i moventi che informano lo scrutinio di lista? Uno dei principali, è quello di creare la vita politica nella nazione, di trasportare la vita politica dal Parlamento negli elettori, al di fuori di esso; e quando voi avete trasportato la vita politica al difuori (*sic*) del Parlamento, nel corpo elettorale, gli elettori votano, non più per ragioni personali, ma più specialmente per ragioni politiche. Ed io credo che, quando si vota per ragioni politiche, anche la gratitudine, anche il fatto più grave (cioè che un uomo politico abbia reso dei grandi servizi al paese), anche questa gratitudine, anche queste benemerienze scompaiano di fronte ai comitati politici, perché tutti votano per il principio politico, non per il principio della qualità delle persone²⁰.

Il perfezionamento delle rappresentanze politiche ed amministrative, dunque, unitamente alle garanzie offerte alle minoranze e all'allargamento della base elettorale (anche se con la nuova legge l'elettorato attivo passò solo dal 2 al 7%) avrebbero certamente assicurato al sistema democratico, secondo il disegno del deputato lucano, maggiore trasparenza ed aperto la strada a quella maturazione politica della popolazione che, alimentata più da ideali che da personalissimi criteri di scelta basati sul consenso offerto al candidato locale di turno, avrebbe condotto ad una sorta di moralizzazione del paese e delle sue strutture istituzionali ed amministrative. La riforma elettorale del 1882, pertanto, tra censure e spinte progressiste, marcò il passo del confronto politico tra quanti temevano che con l'allargamento del suffragio si sarebbero potuti alterare gli equilibri politici e di potere e coloro che, invece, auspicavano il perfezionamento delle rappresentanze per aprire, così, alla crescita democratica e politica del paese, soprattutto nelle sue compagini più arretrate. L'ottica di Lacava, in tal senso, si qualifica per uno sguardo lungo – anche se ben controllato – sull'evoluzione di quelle istituzioni liberali che sarebbero progressivamente approdate, nel volgere di qualche decennio, al suffragio universale maschile e al coinvolgimento, nell'agone politico, di quelle compagini che, pur attive e presenti nel paese, per varie ragioni non erano ancora rappresentate nelle aule parlamentari. Il pensiero del deputato lucano, pertanto, può essere ben compreso solo se inserito nei dinamismi di lungo corso che, come i fatti dimostreranno più avanti, apriranno a trasformazioni significative negli assetti politici ed istituzionali del Regno e che, soprattutto nei pri-

20 *Ivi*, p. 6.

mi anni del Novecento, innescheranno processi in grado di sostenere, in maniera più salda, il nuovo corso nel quale il paese inalveava il proprio cammino. Su questo fondamento, con ogni probabilità, può essere inteso anche il controverso ma progressivo avvicinamento di Lacava ai disegni politici di Giolitti, ai quali finirà con l'aderire una volta messe da parte le posizioni di più stretta intransigenza e rilevata l'impronta spiccatamente meridionalista data all'azione di governo nei primi anni del Novecento.

3. La questione finanziaria: primi profili di riforma

I temi finanziari occupano gran parte degli scritti e dei discorsi parlamentari di Pietro Lacava; la metodologia adottata per avvicinarsi alle questioni della finanza pubblica, però, non è mai esclusivamente discorsiva, essendo invece fondata su precisi elementi di ricerca e di analisi. Nel volume *La finanza locale in Italia*²¹, ad esempio (scaturito dalle conversazioni intrattenute con Nitti sulle questioni finanziarie quando, nel 1896, questi era alla direzione della rivista «Riforma Sociale»²²), mostra chiaramente come lo sguardo lungo sulla ricerca fosse stato un elemento imprescindibile nella sua formazione e nell'attività politica. Egli introduce le sue analisi con una concisa ma incisiva puntata sul metodo statistico: dalle sue osservazioni comprendiamo tutta la diffidenza avvertita intorno a sé nei riguardi di una disciplina, la statistica appunto, ancora non assurta al rango di scienza probatoria ma capace di fotografare le realtà. Decisamente interessanti, infatti, sono le sue osservazioni circa il ritardo con cui la lenta pubblicazione dei dati da parte della Direzione generale di statistica impediva una puntuale lettura della situazione del momento, consentendo invece, attraverso l'impiego di dati superati, esclusivamente analisi retrospettive e/o «a posteriori». Al contrario, invece, Lacava evidenziava come negli Stati Uniti la statistica, grazie ai «grandi mezzi»²³ a disposizione, fosse molto utile alla pianificazione di strategie politiche ed economiche da parte degli «industriali, degli amministratori locali e perfino degli stessi operai, per ricerche cui il pubblico tutto è concorde nell'attribuire la importanza che esse hanno realmente, e intorno a cui è sempre un

21 P. Lacava, *La finanza locale in Italia*, Torino, Roux Trassati e C^o Editori, 1896. Le informazioni che Lacava prende in esame sono quelle relative ai *Bilanci comunali e provinciali e sulla situazione dei debiti comunali e provinciali sino al 31 dicembre 1891*, pubblicati dalla Direzione generale di statistica, nella quale si passavano in rassegna i dati relativi ai bilanci di 8253 comuni e di 69 province.

22 «La Riforma sociale», rivista di scienze sociali e politiche e di economia, fu fondata nel 1894 e diretta da F.S. Nitti e L. Roux (1^a e 2^a serie, Torino-Roma), ai quali si affiancò dal 1901 L. Einaudi. Dapprima quindicinale, dal 1908 divenne bimestrale (3^a serie, Torino) e passò sotto la direzione di Einaudi che, coadiuvato da G. Prato, A. Geisser e P. Jannaccone, la tenne fino all'aprile 1935, quando la rivista cessò le pubblicazioni.

23 *Ivi*, p. 12.

generale consenso di simpatia»²⁴. Egli, inoltre, non mancava di rilevare l'enorme distanza esistente tra la realtà italiana e la elevata *coltura sociale* degli Stati Uniti, elemento che marcava anche uno scarto nelle metodologie d'analisi e nell'impiego di fonti quantitative in Italia ritenute ancora di poco o scarso rilievo. Il suo, ovviamente, era un riferimento diretto alle scienze statistiche, ritenute uno strumento importantissimo di analisi e di "lettura" della società:

Assai più facile è, senza dubbio, il compito del ricercatore in quei paesi, come l'Inghilterra, come gli Stati Uniti d'America, dove i Giffen, i Drage, i Wright, oltre i grandi mezzi di cui dispongono, trovano l'opera loro di molto facilitata da una elevata coltura sociale del paese e da una viva simpatia da parte degli industriali, degli amministratori locali e perfino dagli stessi operai, per ricerche cui il pubblico tutto è concorde nell'attribuire la importanza che esse hanno realmente, e intorno a cui è sempre un generale consenso di simpatia²⁵.

Sul fronte delle analisi, invece, le riflessioni avanzate sui fondamentali della finanza pubblica italiana lo indussero a rilevare la notevole distonia esistente tra entità del prelievo fiscale da parte dello Stato e riversamento – tra fine Ottocento e primo Novecento – di gran parte delle spese obbligatorie su comuni e province. Tali scelte, che egli indicò come responsabili del dissesto della finanza pubblica, portarono come conseguenza l'indebitamento progressivo delle amministrazioni locali. L'apparente sollievo offerto alle finanze pubbliche dall'indebitamento progressivo da parte dello Stato, nel volgere di pochi anni si tramutò in un'illusione, in quanto le amministrazioni si erano ritrovate sulle spalle oneri maggiori a cui dover far fronte con nuove tassazioni. Ma la deriva, secondo le sue analisi, era anche riconducibile a questioni di carattere politico-clientelare. Condividendo le tesi elaborate da Dilke²⁶, infatti, Lacava riconosceva alle amministrazioni locali – di fatto più vicine alle comunità – un alto valore nella crescita culturale, civile e sociale delle popolazioni, in quanto chiamate a processi di riforma veramente tarati sulle reali necessità dei contesti; tuttavia, però, egli individuava in nuove dinamiche «artificiali» il naufragio al quale questi principi erano andati incontro. Proprio per la necessità di non incorrere in una sorta di «impopolarità parlamentare», i ministri del tempo, dinanzi alla necessità di nuove entrate e per non aggravare il livello di indebitamento dello Stato, avevano preferito far ricorso al malcostume di riversare sulle amministrazioni comunali – complice «l'azione perturbatrice della legge»²⁷ – l'onere del reperimento delle ulteriori risorse:

²⁴ *Ivi*, p. 13.

²⁵ *Ivi*, pp. 12-13.

²⁶ Cfr. C.W. Dilke, *The present position of european politics or Europe in 1887*, London, Chapman and Hall, 1887.

²⁷ P. Lacava, *La finanza locale in Italia*, cit., p. 16.

Quando, come si è già detto, dei ministri hanno avuto bisogno, per contingenze del Tesoro, di nuove risorse, di nuovi cespiti, quando hanno voluto aumentare le entrate, per non ricorrere a nuove imposte, che avrebbero dato loro l'impopolarità parlamentare, e non potendo e non volendo fare nuovi debiti, sono ricorsi al facile spediente di rovesciare sui Comuni gran parte di quelle spese che toccavano invece allo Stato²⁸.

Ma egli osservava anche che l'inarrestabile indebitamento dello Stato, soprattutto nelle sue componenti locali, fosse stato determinato dall'avvento di nuove necessità che il neonato Regno d'Italia si era trovato a dover gestire. Dopotutto si era nel periodo di maggior impegno per la creazione dell'architettura del nuovo Stato, con apparati amministrativi, sociali e di governo da mettere in piedi. Tutto questo costava sicuramente e, al netto di casi di dissipatezza che Lacava non mancava di riconoscere e denunciare, rappresentava un impegno finanziario senza precedenti nella storia del Regno. Sarà egli stesso, infatti, ad osservare:

è legge costante e generalmente riconosciuta, che lo sviluppo delle spese pubbliche è conseguenza dello sviluppo continuo della civiltà stessa, che, rendendo più intima la vita collettiva e accrescendo i rapporti di solidarietà economica e morale, determina nuovi bisogni e nuovi doveri²⁹.

L'aumento della pressione fiscale sul piano locale, però, quale prodotto di una difficile congiuntura economica determinata dalla creazione delle strutture del nuovo Stato, si accompagnava anche ad una sostanziale iniquità nei criteri d'imposizione. Le sue approfondite analisi, al riguardo, denunciavano come la sovrimposta comunale e il dazio consumo³⁰ gravassero in proporzione inversa rispetto alla capacità contributiva dei cittadini. In particolare, infatti, la sovrimposta pesava maggiormente sulle classi meno abbienti in quanto non colpiva il capitale in maniera progressiva, mentre il dazio consumo, in proporzione, finiva con il gravare prevalentemente sulle classi lavoratrici medio-piccole e sui loro consumi:

28 *Ibidem*.

29 *Ibidem*.

30 Il dazio consumo, in sintesi, «veniva applicato a tutte le merci che passavano la cinta daziaria nei "comuni chiusi" – spesso circondati da mura – o invece al momento della vendita al minuto nei "comuni aperti". Per il principio guida del sistema finanziario pubblico, quello della comunione dei cespiti – che vedeva amministrazione centrale e periferica utilizzare le stesse risorse – lo Stato assorbiva una quota del reddito ricavato dall'esazione del dazio consumo, curato dal comune, attraverso un cosiddetto abbonamento annuo, o canone, versato dal municipio esattore» (O. Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale. 1879-1906*, Roma, Donzelli, 1998, p. 8). La sovrimposta comunale, invece, era un tributo locale richiesto per far fronte a contingenze per le quali non si poteva far ricorso alle finanze dello Stato.

Se lo spirito di nuovi tempi e le nuove tendenze della economia sociale ci fanno sentire che il sistema tributario dello Stato è, nel nostro paese, in istridente e doloroso contrasto con ogni sentimento di giustizia, ben più intollerabili ancora, ben più ingiuste ci fanno apparire nella loro essenza e nelle loro applicazioni quelle due forme di imposte su cui la finanza comunale principalmente si basa. Lungi dal colpire il capitale formato e dall'essere stimolo ad attività locale, la sovrimposta non fa che, in generale, pesare duramente su quelli che hanno poco, e il dazio di consumo non fa che rendere più dura e più difficile la condizione dei lavoratori, che viene spesso a colpire, come si è visto in Sicilia, in modo veramente iniquo, togliendo loro la possibilità di quei consumi che solo possono metterli in grado di esplicare la loro attività e la loro energia³¹.

Anche le imposte comunali sul focatico e sul bestiame agricolo risultavano in proporzione più gravose sulle classi meno abbienti, poiché soprattutto per la prima la legge disponeva la determinazione di aliquote minime e massime, lasciando alle amministrazioni locali pieno arbitrio nell'individuazione delle fasce contributive e nella definizione dei profili d'esenzione.

La fragilità dell'apparato finanziario del Regno di cui parla Lacava, pertanto, si sostanziava prevalentemente nella sperequazione contributiva e nel significativo indebitamento con cui si finanziava il giovane Stato unitario (a cui si accompagnava la diminuzione del patrimonio complessivo). L'indebitamento proporzionalmente più gravoso dei comuni capoluoghi di provincia testimoniava – secondo la sua visione – come in essi allocasse gran parte del cosiddetto *lusso pubblico*: il crescente ruolo strategico che i grandi centri urbani andavano via via rivestendo per effetto del processo di progressiva urbanizzazione allora in corso, richiedeva maggiori spese ed una sostanziale trasformazione della stratificazione sociale nelle città. Il graduale spopolamento delle campagne, causa del crescente impoverimento delle attività agricole, ed il conseguente inurbamento delle popolazioni rurali stava determinando un significativo aumento della borghesia cittadina, dedita a professioni più o meno parassitarie legate al settore della cosiddetta burocrazia³².

31 P. Lacava, *La finanza locale in Italia*, cit., p. 21.

32 Le considerazioni di Lacava, al riguardo, sono particolarmente illuminanti, in quanto consentono di comprendere i profili di uno dei cambiamenti più significativi del tardo Ottocento, ovvero quello riguardante il nuovo ruolo assunto dalle grandi città e la contestuale contrazione delle funzioni primarie svolte dalle comunità rurali: «Benché il numero dei Comuni che hanno debiti provi chiaramente che si tratta, dirò così, di male a base diffusiva, il fatto che i Comuni capoluoghi di Provincia rappresentano oltre due terzi di tutto il debito, mostra come le forme più dannose del lusso pubblico si siano venute appunto in esse svolgendo. Le statistiche demografiche del nostro paese provano anch'esse dolorosamente come la vita delle città abbia esercitato una funesta attrazione sulle campagne, e come la nostra borghesia tenda sciaguratamente a preferire alla vita rigida e feconda dei campi, quella delle professioni più o meno parassitarie della burocrazia, se non addirittura preferisce l'*otium cum dignitate*» (*ivi*, p. 23). Riprendendo la celebre espressione di Cicerone (Cicerone, *De Oratore Libro I*, 1-2) Lacava denuncia anche il profondo pregiudizio e i timori che accompagnavano il processo di urbanizzazione in atto, ritenuto dannoso per i sinergici equilibri economici tra città e campagna, facendo proprio il

Ma la crisi economico-finanziaria che attanagliava i bilanci comunali era legata anche alla contrazione del patrimonio statale, determinata da alienazioni annue di titoli di debito pubblico, di terreni e di altre entrate. Le «strette finanziarie» a cui i bilanci delle amministrazioni locali andavano incontro, pertanto, in ultima sintesi, si concretizzavano nel triplice combinarsi dell'aumento continuo del debito pubblico (con crescita incontrollata degli interessi da corrispondere), della diminuzione del patrimonio e della crescita progressiva delle imposte.

Le soluzioni proposte da Lacava andavano nella direzione della progressività: nel suo ragionamento, infatti, si riscontra la promozione di una tendenziale inversione del corso problematico imboccato dalla finanza locale che, a quel punto, non poteva più essere compressa con misure drastiche: come progressivamente il debito si era formato, altrettanto progressivamente doveva essere saldato.

È interessante notare, però, come le sue analisi sul sistema finanziario intreccino un'altra delle grandi questioni che lo avevano impegnato nella sua longeva attività politica, ovvero quella relativa alle ricadute sui generali assetti amministrativi e finanziari dello Stato dei diversi sistemi elettorali. Promotore dell'allargamento del suffragio e del riordino delle liste, egli riteneva che vi fossero legami stretti tra politiche di finanza pubblica e «qualità» della classe dirigente selezionata attraverso la scelta di determinate regole elettorali, in quanto – asseriva – «non può esservi una finanza locale rigida e onesta senza che l'onestà elettorale sia garantita»³³. In altri termini egli si faceva promotore dell'allargamento del suffragio, purché accompagnato da un processo di riorganizzazione del sistema elettorale in grado di offrire garanzie contro i brogli. Significative erano le sue osservazioni (formulate nel 1889, a ben sette anni dalla promulgazione della legge di riforma elettorale di cui era stato un importante protagonista) circa gli interventi da mettere in campo perché fossero garantiti il corretto svolgimento delle consultazioni elettorali e, conseguentemente, la regolarità dei risultati³⁴. Evidente che le sue affermazioni, tra le righe, costituivano anche una

pensiero corrente che reputava parassitarie le occupazioni cittadine rispetto alle più feconde e gravose attività rurali.

33 P. Lacava, *La finanza locale in Italia*, cit., p. 30.

34 Così, al riguardo: «La legge del 10 febbraio 1889 [Testo unico n. 5921, con cui fu esteso l'elettorato amministrativo, introduce l'elettività del Presidente della deputazione provinciale e istituisce le giunte provinciali amministrative], mentre allargò l'elettorato amministrativo, prescrisse molte disposizioni per riparare ai brogli elettorali; ma non ostante le cautele imposte nella compilazione e revisione delle liste e quelle circa la costituzione e le decisioni degli uffici elettorali, il metodo della votazione, la forma e il colore delle schede, non ostante le pene inflitte pei contravventori, la libertà e la sincerità del voto non furono punto garantite. Anche ora sono iscritti illegalmente nelle liste moltissimi che non avrebbero il diritto d'esservi ammessi» (*ibidem*). Il riferimento ai brogli continui riguardava il mancato aggiornamento delle liste elettorali, le non trasparenti modalità di individuazione di criteri operativi da parte degli uffici elettorali, l'impiego di schede per il voto non conformi. Un sistema elettorale malato, secondo la sua visione, dava luogo ad una rappresentanza non sempre onesta e che, nel proprio agire, non poteva in alcun modo garantire un'equa politica fiscale.

risposta a quanti, in quegli anni, da posizioni conservatrici avevano attaccato i provvedimenti di allargamento della base elettorale, ritenuti causa primaria della degenerazione dell'amministrazione pubblica e della crisi finanziaria. Al riguardo, però, le posizioni di Lacava si mostravano piuttosto equilibrate, in quanto pur sostenendo il principio secondo cui la buona e rigorosa amministrazione dipende in massima parte da un sistema elettorale onesto, non riteneva affatto che un ampio suffragio potesse portare a cattivi risultati. Su questo tema, inoltre, egli allargava – come di consueto – lo sguardo alle altre realtà europee, dove tali conquiste erano già state raggiunte. Il principio dell'allargamento del suffragio, infatti, tanto contestatogli dalle opposizioni (per via della presunta cattiva amministrazione, a loro dire, seguita al provvedimento), trovava la propria ragione nella necessità di interrompere la tradizione clientelare e delle logiche di campanile legata al sistema uninominale. Egli perseguiva, dunque, il principio della massima partecipazione popolare attraverso il minor numero possibile d'intermediari, obiettivo da conseguirsi con l'introduzione dello scrutinio di lista.

Ma tornando alle soluzioni suggerite da Lacava per l'assestamento della finanza locale, notiamo come il primo punto a cui egli faceva riferimento era l'affermazione del principio della responsabilità degli amministratori, assente dal sistema legislativo italiano in quanto eccessivamente garantista nei riguardi della loro attività: si riteneva, infatti, che qualora fossero stati soggetti a procedimenti giudiziari senza preventiva approvazione da parte di un alto potere amministrativo, avrebbero rischiato di operare non in totale libertà. Lacava osservava come questo principio fosse ormai superato dalla fisionomia del nuovo Regno, in quanto tale impostazione poteva essere condivisibile nei «governi assoluti e personali degli antichi regimi», quando l'equilibrio tra i poteri non era affatto garantito. Nell'articolazione istituzionale del nuovo Stato unitario, invece, ove si riscontrava una «separazione abbastanza netta e precisa fra i vari poteri dello Stato»³⁵, questa garanzia rischiava di configurarsi come privilegio o – peggio ancora – come tutela dell'impunità. In riferimento alla mancata adozione, fino a quel momento, di iniziative legislative di correzione al riguardo, egli, nel giustificare i rinvii operati tanto da Depretis quanto da Crispi (i quali ritenevano di dover predisporre provvedimenti specificamente dedicati), rilevava tra le righe come il temporeggiamento rappresentasse solo un modo per continuare ad influire nelle questioni locali: «Or finchè il privilegio attuale non sarà abolito non potrà esservi vera autonomia locale, né vero decentramento, poiché la garentia amministrativa è comoda arma di lotta e dà al governo non solo la possibilità, ma più ancora la tentazione quotidiana di ricorrere a ingerenze illegittime»³⁶. Nel sostenere le tesi della responsabilità personale dei funzionari amministrativi egli rimarcava le

35 *Ivi*, p. 38.

36 *Ivi*, p. 41.

posizioni già enunciate da Minghetti³⁷ e dal senatore Giovanni de Falco, Procuratore generale del re presso la Corte di cassazione di Roma; di quest'ultimo, in particolare, egli condivideva l'idea secondo cui «senza responsabilità non v'è libertà che sia possibile o giovevole»³⁸.

Sancire il diritto della responsabilità personale, dunque, significava rendere più oculate le scelte degli amministratori, oltre che più efficiente la macchina dello Stato. Note erano, infatti, le numerose ed inutili spese che venivano sostenute al riparo dell'immunità: al riguardo, pertanto, Lacava rilevava come «con la responsabilità diretta ed individuale degli amministratori molte spese non si farebbero; molti atti che passano inosservati e che impegnano i corpi locali a liti e a spese nuove si eviterebbero senza dubbio»³⁹. Ribadendo che l'affermazione dell'invocato principio della responsabilità non rispondeva solo a prescrizioni di ordine morale, ma anche ai canoni della rigorosa ed onesta amministrazione, egli si mostrava convinto del fatto che «l'amministratore conoscendo di essere chiamato a rispondere dei suoi atti, [sarebbe stato] alla sua volta diligente, accurato e cauto nell'osservanza dei suoi doveri, nel rispetto dei diritti dell'ente locale, e dei privati»⁴⁰.

Il processo di profonda ristrutturazione della società italiana si compiva, nelle analisi di Lacava, anche attraverso la regolamentazione della tanto discussa questione delle incompatibilità. Quello della materia morale era per lui un caposaldo di ordine generale, che permeava il suo pensiero e trascinava nelle azioni, al punto da indurlo a non ritenere sufficiente l'adozione di provvedimenti regolativi se non accompagnati da uno scatto della coscienza capace di orientare il comportamento personale. Riguardo al tema delle incompatibilità tra ruoli politici ed amministrativi nella gestione della cosa pubblica (di cui è il caso di sottolineare il carattere di profonda attualità), egli ebbe a dire che «in materia morale – e le incompatibilità si riattaccano più che ad altro a criteri morali – la consuetudine, la tradizione e la diffusione di sentimenti morali agiscono più e meglio della legge»⁴¹.

Sicuramente le posizioni di Lacava riflettevano il pregiudizio serpeggiante in età liberale circa le cosiddette *influenze*, ovvero la corruzione e il malcostume clientelare. Tuttavia i suoi ragionamenti tendevano a «giustificare» una sorta di capacità d'influenza ritenuta legittima, in quanto frutto di conoscenza del territorio e di stretta interrelazione con esso. Le influenze più «sane», a suo dire, erano quelle parlamentari,

37 Cfr. M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenze loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881.

38 G. De Falco, *Discorso pronunciato dal senatore Giovanni de Falco, Procuratore generale del re presso la Corte di Cassazione di Roma (1882)*, Whitefish, Kessinger Publishing, 2010, p. 12.

39 P. Lacava, *La finanza locale in Italia*, cit., p. 52.

40 *Ivi*, p. 53.

41 *Ivi*, p. 60.

ovvero quelle operate dalle «persone più esperte che conoscono le amministrazioni locali dello Stato e godono la maggiore fiducia delle popolazioni»⁴²; per esse, infatti, Lacava riteneva pericoloso il principio del divieto operato attraverso leggi restrittive capaci soltanto di alimentare il clima del sospetto, dell'odio e delle discordie cittadine. Le sue proposte, invece, andavano nella direzione dell'unicità del mandato, rafforzando il criterio dell'incompatibilità di più incarichi pubblici in capo ad una sola persona. Tale assunto scaturiva da quello più ampio della «divisione del lavoro nell'esercizio dei pubblici poteri», con il conseguente vantaggio di un più ampio coinvolgimento di energie vivaci, chiamate a dare il proprio contributo alla gestione della cosa pubblica. Ma le sue analisi andavano anche oltre, affondando radici profonde nell'inviolabile separazione tra i poteri dello Stato, a cui faceva espresso riferimento lo Statuto in vigore:

Stabilito il principio fondamentale della divisione dei poteri, ne scaturisce chiaramente che l'amministratore locale non dovrebbe esercitare funzioni legislative né giudiziarie; ed io non esito ad affermare che molti degli inconvenienti e de' danni che trovansi nelle diverse amministrazioni avvengono proprio per questa confusione.

E prima di tutto a che giova aver proclamato nello Statuto che il potere legislativo, il potere giudiziario, ed il potere esecutivo, sono tre poteri distinti ed indipendenti l'uno dall'altro, se gli stessi individui in diverse ore del giorno, in giorni diversi, esercitano questi poteri?

Invece di divisione vi è cumulo di poteri e di attribuzioni: così, in pratica, le stesse persone esercitano i più diversi uffici in modo che ciascuno, potendo o dovendo essere di sindacato all'altro, i medesimi individui finiscono per non sindacare affatto, o per sindacare se stessi.

In realtà cumulare utilmente poteri così diversi non si può senza danno⁴³.

Ovviamente il tema della moralizzazione dell'amministrazione dello Stato si anodava a doppio filo con la necessità di tutelare il principio del buongoverno, possibile solo se chi fosse stato chiamato ad operare *nel pubblico* avesse dato dimostrazione di esserne degno. In altri termini, dunque, richiamando la massima che *memo potest duobus dominis servire*, Lacava denunciava, facendone in qualche maniera anche motivo di impegno personale, il paradosso del conflitto di interessi come una delle cause più infauste della cattiva amministrazione.

Ma i tempi in cui egli scrive sono anche quelli durante i quali trova nuovo vigore il dibattito intorno alla questione dell'uniforme amministrazione del giovane Stato unitario. Il tema del decentramento amministrativo italiano, dunque, superato dai fatti e dalle scelte compiute dai primi governi unitari (che optarono per un'impostazione accentrata dell'amministrazione pubblica) fu riaperto da quanti, come lui,

42 *Ivi*, p. 61.

43 *Ivi*, p. 64.

ritenevano che differenti esigenze e specifiche peculiarità territoriali richiedessero maggior responsabilizzazione degli enti locali, oltre che attribuzione ad essi di competenze più ampie. La discussione, in realtà, nata a livello europeo (con la Francia in prima linea), vide Lacava farsene «amplificatore» per il caso italiano, ove il tema veniva ad infrangere una sorta di tabù che aveva caratterizzato la nascita del nuovo Regno: l'urgenza di provvedere all'unificazione della nazione e alla conseguente predisposizione di organi ed apparati omogenei su tutto il territorio nazionale aveva indotto le classi dirigenti del Regno, in piena verve risorgimentale, a non tener conto della necessità di differenziare le politiche in contesti nati da storie, economie, tradizioni e dotazioni infrastrutturali disomogenee. I primi tentativi di allentamento della morsa accentratrice scaturirono pertanto dal desiderio di armonizzare il contesto produttivo nazionale vincendo le diseconomie del sistema Italia; fu così che nacquero, infatti, le prime sperimentali politiche “mirate” che, però, rimasero nelle procedure saldamente ancorate alle prerogative degli apparati burocratici centrali⁴⁴.

Sulla scorta di un robusto impianto teorico, Lacava si inserisce nel dibattito e si schiera a favore di una progressiva distribuzione, sul piano locale, di competenze che fino a quel momento erano appartenute al governo centrale:

In Italia abbiamo un po' troppo accentrato, e spesso senza ragione, qualche volta anzi contro ragione. (...) Così abbiamo trascinato a Roma quanti più uffizi è stato possibile ed abbiamo creato un organismo governativo assai pesante, impoverendo la vita locale.

Ora la società, da questo punto di vista, è veramente un organismo cui se ben s'addice che il potere contromotore sia forte, non giova però, anzi è dannoso, che ciò avvenga mediante l'impovertimento continuo e graduale delle singole cellule.

Noi dobbiamo, quando più è possibile, risvegliare la vita locale, ridestare le energie sopite, ridare il sentimento della responsabilità a coloro che oggi vivono sotto un sistema di controllo tanto gravoso quanto inutile.

Il decentramento amministrativo noi crediamo quindi si possa e si deva gradualmente, ma efficacemente ottenere partendo dai (...) concetti che consideriamo come i capi saldi di ogni riforma⁴⁵.

44 Il dibattito storiografico relativo ai temi dell'accentramento e del decentramento amministrativo nella storia d'Italia è sviluppato all'interno di numerose opere che non è possibile sintetizzare in una nota. Per una lettura d'insieme della questione si riportano alcuni riferimenti bibliografici essenziali all'interno dei quali la tematica può essere colta sotto diverse angolature: G. Sabbatucci, *Unità e federalismo nella storia d'Italia*, in O. De Rosa, D. Verrastro (a cura di), *Pensare il Novecento. Fatti, problemi e idee di un secolo denso di suggestioni storiche*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 311-319; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996; R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, Roma, 1995; E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma, Editori Riuniti, 1979; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 1964.

45 P. Lacava, *La finanza locale in Italia*, cit., p. 83-84.

Il dibattito, in realtà, sarebbe andato avanti piuttosto infruttuosamente per molti anni, in quanto le ragioni del decentramento si sarebbero scontrate con la necessità di assicurare un “governo” dello Stato uniforme, al fine di poterne controllare più efficacemente le dinamiche. Ne sarebbero stati prova i tentativi compiuti, ad esempio, con le leggi speciali per il Mezzogiorno d’inizio Novecento: in quell’occasione, infatti, la Basilicata divenne il banco di prova di un indirizzo nuovo che Giolitti volle sperimentare, portando a compimento il progetto di Zanardelli, ovvero quello di creare strutture amministrative e di gestione più autonome a livello locale, per una più efficace applicazione delle leggi straordinarie⁴⁶. Lo statista di Dronero, infatti, ribadì in più occasioni la necessità di corrispondere a problemi particolari con interventi speciali, interrompendo una consuetudine – quella dell’uniformità amministrativa e centralizzata – difficile da sradicare e che rappresentava una sorta di *tabù* con cui i governi postunitari erano nati e del quale difficilmente riuscivano a liberarsi⁴⁷.

Ciò che in realtà avvenne, però, fu solo la creazione di organi periferici ritenuti particolarmente importanti nella concezione del legislatore (e Lacava fu tra i sostenitori della legge speciale per la Basilicata, avendo presieduto la Commissione che istruì il relativo disegno di legge), ma che sistematicamente finirono con lo svuotarsi di ogni autonomia decisionale ed operativa, trasformandosi in semplici uffici amministrativi fortemente ancorati al governo centrale: prova ne fu il giudizio di «decentramento mancato» con cui furono letti quei tenui tentativi di delocalizzazione⁴⁸. Nonostante le migliori intenzioni a cui le leggi speciali del primo Novecento furono informate, l’esperimento lucano (unico a prevedere, con il *Commissariato civile per la Basilicata*, un organo gestionale, deliberativo ed esecutivo) rimase isolato, in quanto l’esecuzione delle leggi speciali successive (come quella per Napoli o quelle per la Calabria e la Sardegna), fu affidata prevalentemente alle prefetture⁴⁹.

46 Cfr. D. Verrastro, *La terra inespugnabile. Un bilancio della legge speciale per la Basilicata tra contesto locale e dinamiche nazionali (1904-1924)*, Bologna, Il Mulino, 2011.

47 Durante il dibattito di presentazione del programma di governo del suo secondo Gabinetto, Giovanni Giolitti, in risposta a De Viti De Marco e alla sua ferma contrarietà all’ipotesi di provvedimenti straordinari, sentenziò con queste parole: «ad alcune condizioni eccezionalmente gravi e speciali è necessario provvedere con delle leggi speciali, ed è forse uno dei difetti maggiori della legislazione italiana di aver sempre voluto regolare tutto uniformemente» (G. Giolitti, *Il programma di governo del secondo Gabinetto Giolitti. Tornata del 3 di Dicembre 1903*, in *Discorsi parlamentari pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1953, vol. II, p. 765).

48 Cfr. U. Zanotti Bianco, *Un esperimento di decentramento amministrativo. La legge per la Basilicata 31 Marzo 1904*, in *La Basilicata*, Roma, Collezione Meridionale Editrice, 1926.

49 Si veda, al riguardo, la ricostruzione della storia delle leggi speciali per il Mezzogiorno nel corso del Novecento riportata in D. Verrastro, «Occorre far presto...». Il «tempo lungo» della legislazione speciale per il Mezzogiorno in un secolo di storia italiana, in O. De Rosa, D. Verrastro (a cura di), *Pensare il Novecento. Fatti, problemi e idee di un secolo denso di suggestioni storiche*, cit., pp. 243-279.

Ma la questione del decentramento amministrativo, per Lacava, era direttamente connessa a quella della partecipazione popolare alla vita politica delle istituzioni locali, in quanto probabilmente, sull'onda delle posizioni già assunte in tema di allargamento del suffragio, egli si fece convinto promotore – vincendo prevedibili timori – dell'istituto del *referendum* come metodo per ricorrere direttamente, in riferimento ad alcune materie, al corpo elettorale⁵⁰:

Essere e dirsi sostenitori del referendum, non vuol già dire, (...) accettare una riforma pericolosa; ma semplicemente un metodo di reggimento popolare, che sotto l'aspetto della morale degli amministratori, sotto quello della finanza locale e sopra tutto sotto l'aspetto della pace sociale, è ottimo⁵¹.

Le sue analisi, corroborate da costanti riferimenti alle realtà europee che egli mostrava di conoscere in maniera documentata, tendevano a contrastare le obiezioni che gli venivano mosse circa l'inopportunità di ricorrere al corpo elettorale per questioni amministrative ritenute talmente complesse da essere incomprensibili ad una «platea elettorale» non ritenuta adeguatamente istruita per pronunciarsi. Evidenti i timori che le possibili ingerenze dei cittadini nell'amministrazione pubblica avrebbero potuto limitare la capacità decisionale dell'élite politica chiamata a governare sul piano locale (tacciata, tra l'altro, di misoneismo); in Lacava, però, si faceva strada l'idea che le masse si sarebbero dovute in qualche maniera emancipare rispetto al condizionamento esercitato dall'analfabetismo e dall'eccesso del potere politico. Per Lacava il ricorso all'elettore costituiva un passaggio fondamentale per la moralizzazione della politica, per la diffusione della buona amministrazione (che, grazie all'istituto del referendum, veniva assoggettata al volere e al controllo pubblico) e per la crescita del popolo attraverso il rafforzamento del senso di appartenenza. Egli riteneva che l'esercizio del voto rappresentasse per il cittadino un modo per educarsi alla vita pubblica e civile e che i timori manifestati dal conservatorismo di certe posizioni contrarie alla consultazione referendaria avessero radici profonde nel malcostume diffuso che portava «a chiamare, con il vecchio frasario giacobino, sovrano il popolo, [mentre ci si ostinava] a trattarlo sempre come fanciullo e a tenerlo sotto tutela»⁵². La chiamata al voto, invece, avrebbe consentito al cittadino di *irrobustire* il proprio sentimento di appartenenza allo Stato e alle sue istituzioni: «in tale modo ogni

50 Egli ritenne utile il ricorso al referendum (sul piano locale) in materia di alienazione del patrimonio e locazione a lunga scadenza, di aumento e variazione delle imposte, di contrattazione di prestiti e di vincolo di spese nei bilanci per un numero di anni maggiore della durata del mandato ordinario dei rappresentanti locali (Cfr. P. Lacava, *La finanza locale in Italia*, cit.).

51 *Ivi*, p. 85.

52 *Ivi*, p. 99.

cittadino prende parte attiva alla amministrazione, si tutela da sé medesimo e si abitua a considerare la *respublica* come cosa propria»⁵³.

Il principio della partecipazione e quello della crescita civile, dunque, in Lacava diventavano elementi di indiscutibile modernità, soprattutto perché accompagnati da una visione nuova della politica che, attraverso l'epurazione delle cattive abitudini legate alla conservazione del privilegio, si ammantavano di una significativa aura moralizzatrice.

Il suo pensiero, pertanto, ispirato a logiche di riforma che prevedevano il sistematico coinvolgimento del popolo, si completava con la perorazione della causa dell'elezione diretta del sindaco, ritenuta al tempo stesso una questione di giustizia e un elemento di forte snellimento delle procedure burocratico-amministrative, in quanto per gran parte dei comuni italiani il sindaco era nominato dal re⁵⁴.

Nel quadro generale delle riforme proposte da Lacava, la struttura e il ruolo dello Stato, in riferimento alle «ingerenze» nelle amministrazioni locali, veniva ricondotto prevalentemente ad una imprescindibile azione di controllo, anche se questo non costituiva l'unico punto che egli affrontava: la visione del politico lucano si integrava con una dura critica avanzata ad una sorta di sistema definito di *eguaglianza forzata*, all'interno del quale l'assetto normativo equiparava i criteri amministrativi, finanziari e fiscali di comuni piccoli e grandi. Al contrario, invece, Lacava si fece spesso promotore di un sistema differenziato che fosse capace di corrispondere alle eterogenee esigenze e alla sperequata disponibilità economica di comuni diversi per dimensione. Incombenze e risorse, per comuni piccoli e grandi, erano espressione di esigenze e di capacità amministrative e contributive diverse che, in base al principio di equità e di significativa taratura del sistema di governo locale sul fondamento delle reali necessità, imponevano il superamento del principio della uniforme applicazione delle logiche di finanza pubblica. Solo in quest'ottica, dopotutto, poteva intendersi il tentativo di calibratura delle spese iscritte nei bilanci di comuni e province, la cui corretta definizione non poteva prescindere dai parametri territoriali e demografici; il tante volte ricordato principio di equità, pertanto, poteva divenire realistico soltanto attraverso un autentico processo riformatore, capace di ridisegnare il carico tributario a partire dalla reale fotografia di ciascuna realtà locale.

Al tema della riforma tributaria, invece, Pietro Lacava, sulla soglia del nuovo secolo, dedicò uno scritto dal titolo *Finanza dello Stato e finanza locale*⁵⁵. Il focus delle sue analisi si concentrava sul problema della riforma dei tributi, i quali, soprattutto nella

53 *Ibidem*.

54 Su 8257 comuni – il dato è del 1896 – solo per 516 era prevista l'elezione diretta del sindaco (cfr. *ivi*).

55 Cfr. P. Lacava, *Finanza dello Stato e finanza locale*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1901 (estratto dalla «Riforma Sociale», fasc. 9, anno VIII, volume IX, seconda serie).

seconda metà dell'Ottocento, erano risultati particolarmente gravosi perché inseriti in un'alberatura tributaria fortemente sperequata ed ingiusta. Il dibattito era già aperto da tempo e proseguì anche negli anni seguenti, soprattutto in riferimento al maggior peso relativo dell'imposizione fiscale sulle popolazioni meridionali; gli stessi Fortunato e Nitti, infatti, saranno tra le personalità di maggiore spicco che si esprimeranno su questo tema. Giustino Fortunato, su posizioni di meridionalismo militante, si schierò contro il principio della uniforme soluzione dei problemi, adottato dopo l'unità e applicato a contesti profondamente diversi tra loro⁵⁶. Di questa impostazione, soprattutto in campo economico, il Mezzogiorno aveva pagato il prezzo più alto, anche a ragione della sperequata esazione fiscale: l'aver applicato parità di condizioni a contesti territoriali meno capaci di sostenerne il peso, sebbene non rispondente ad un preciso disegno della leadership postunitaria, ne fu comunque il più controverso ed indiretto prodotto, in quanto la disuguaglianza contributiva nacque proprio dalla minore capacità di reddito delle popolazioni meridionali rispetto a quelle settentrionali. Pietro Lacava, dal canto suo, già molti anni prima, si era espresso su questi temi, soprattutto nelle analisi riguardanti il maggior carico fiscale gravante su un territorio – quello meridionale – che, a ragione di una più contenuta disponibilità di reddito, risultava meno capace di sostenerne il peso. Ma ciò che egli evidenziava, in piena sintonia con le analisi di Fortunato, fu la totale mancanza di pianificazione che negli anni precedenti aveva accompagnato il progressivo articolarsi del complessivo impianto della normativa tributaria italiana⁵⁷; a partire da questa impostazione, infatti, anche in riferimento alla gradualità dei correttivi da applicare al sistema, affermerà:

Certamente nessuno può pretendere che la rinnovazione del sistema si compia tutto in una volta. Il nostro sistema tributario si è costituito anno per anno a gradi, e non si può trasformarlo che seguendo su per giù la stessa via.

È mancato per 40 anni ogni piano prestabilito: e le nostre imposte sono state spesso, dopo l'unificazione del 1862, introdotte o aggravate solo per la necessità del momento⁵⁸.

In altri termini egli riteneva che si dovesse porre fine all'introduzione disarticolata di imposte e balzelli senza un piano organico di finanza pubblica, soprattutto in un periodo virtuoso nel quale ad una pesante imposizione fiscale faceva da controcanto un significativo contenimento delle spese:

56 Cfr. G. Fortunato, *La questione meridionale e la riforma tributaria*, Roma, La Voce, 1920, pubblicato nuovamente con il titolo *Che cosa è la questione meridionale?*, Rionero in Vulture, Calice, 1993.

57 Anche Fortunato aveva rilevato il carattere prettamente estemporaneo del progressivo articolarsi della fiscalità italiana: il processo di unificazione – affermava – sulla scorta delle «supreme imprescindibili necessità [che] s'imposero ai governanti», si caratterizzava per una tassazione di «contingenza», basata su tributi spesso imposti dal bisogno, senza un piano ispirato a principi di razionale distribuzione del carico fiscale all'interno di un progetto di estensione dell'ordinamento del Regno di Sardegna al resto del paese (cfr. G. Fortunato, *La questione meridionale e la riforma tributaria*, cit., p. 40).

58 P. Lacava, *Finanza dello Stato e finanza locale*, cit., p. 3.

Ora l'Italia è tra i pochi paesi d'Europa in cui negli ultimi anni le spese pubbliche siano state arginate; oseremmo dire è quello che ha saputo meglio correggersi in tempo, perché più prima aveva errato.

E il bilancio dello Stato non solo è in pareggio, ma presenta anche dei superi⁵⁹.

Partendo dalla constatazione che il piano di riforma, nel pieno rispetto del pareggio di bilancio, non potesse essere orientato né all'imposizione di nuove tasse, né ad una significativa riduzione della spesa pubblica, egli intercettò una possibile soluzione nella trasformazione della natura e dei criteri di applicazione di alcune imposte (al fine di alleggerire i contribuenti meno abbienti e gravare, al contrario, quelli benestanti) per «colpire coloro che sfuggono all'accertamento e ne restano esenti in omaggio tanto al principio del maggior sacrificio col maggior godimento, quanto dell'altro che tutti debbono contribuire al pagamento delle imposte»⁶⁰.

Pur mostrandosi favorevole ad interventi in grado di aumentare le entrate dello Stato grazie ad una più efficace e programmata azione di governo sulle acque pubbliche (anche attraverso l'imposizione del monopolio per la produzione di energia elettrica), egli centrò il fulcro della sua proposta sull'abolizione del dazio consumo (definito fonte di ingiustizia e di abuso) e sull'eliminazione del dazio interno sui farinacei. La soppressione di queste due imposte si inseriva in un progetto di riforma della fiscalità informato al criterio dell'equità, mediante l'individuazione del peso relativo del carico tributario in ragione della capacità contributiva di chi avrebbe dovuto sopportarne il peso. Proprio sul fondamento di questo principio egli, a proposito del dazio consumo, affermò: «[esso] pesa su agiati e poveri, e, di esso, con progressione inversa soffrono di più le classi meno agiate con manifesta e stridente ingiustizia. Si avvera per il dazio di consumo quanto ha scritto l'onorevole Abignente nel suo notevole opuscolo, la *Finanza progressiva a rovescio*⁶¹, cioè che questa imposta giustifica veramente la famosa frase della finanza progressiva a rovescio, mentre le altre tasse ed imposte specialmente erariali gravano in generale più sulle classi medie e ricche»⁶².

Il provvedimento al quale si sarebbe dovuto dar corso con gradualità in un quinquennio, andava integrato con l'abolizione dei dazi sui farinacei in due anni (tra il 1901 e il 1902), al fine di alleggerire il peso fiscale anche di quel balzello. Tuttavia, come Lacava stesso ammise, per molti comuni questo cespite rappresentava, per particolare vocazione produttiva che faceva dei farinacei l'unica fonte di reddito, l'esclusiva modalità di finanziamento in mancanza di altra «materia tassabile»⁶³. Le

59 *Ibidem*.

60 *Ivi*, p. 5.

61 Cfr. G. Abignente, *Finanza progressiva a rovescio*, Roma, Soc. Edit. Dante Alighieri, 1901.

62 P. Lacava, *Finanza dello Stato e finanza locale*, cit., p. 11.

63 *Ivi*, p. 26.

proposte individuate per l'attuazione della riforma tributaria, pertanto, si mostravano profondamente ancorate alla realtà soprattutto perché fondate sul principio della gradualità che, almeno all'inizio, sarebbe stata sostenuta dalle eccedenze che il bilancio dello Stato in quegli anni aveva prodotto.

Al riguardo, tuttavia, occorre notare come, poco più di dieci anni più tardi, da ministro delle Finanze del terzo Governo Giolitti⁶⁴, egli osserverà la sostanziale impraticabilità della sua proposta; nella discussione relativa all'approvazione del Bilancio delle finanze per l'esercizio 1908-1909, infatti, in risposta a quanti gli contestavano il fatto di non essere riuscito a perseguire le linee riformatrici del fisco tanto invocate nei suoi studi del decennio precedente (in riferimento all'abolizione della sovrimposta comunale e del dazio di consumo), egli ammise:

Io questi studi li ricordo, non li ho dimenticati, e giacché vedo di fronte a me l'onorevole Lucca, mi piace dirgli che li abbiamo fatti insieme.

Ma esaminiamo ora brevemente le difficoltà che ho trovate e trovo per presentare subito una riforma dei tributi locali; difficoltà che certamente ognuno di voi non può non riconoscere⁶⁵.

A quel punto partiva una disamina di tali impedimenti che andavano dalla impossibilità di distinguere le frazioni dei tributi poste in capo allo Stato, da quelle destinate agli enti locali (e della stretta connessione fra di essi), fino al problema degli asfittici bilanci comunali. Pressato dall'aula, pertanto, ammonì gli oppositori ponendo retoricamente una domanda: «come credete voi che sia facile venire d'un colpo a legiferare sui tributi locali, quando questo dazio consumo forma una delle colonne dei bilanci comunali?»⁶⁶. Evidente lo scarto che passava tra la formulazione di teorie e l'applicazione concreta dei provvedimenti (cosa che prestava il fianco agli attacchi in Parlamento); bisogna però osservare che, sebbene i suoi principi si fossero infranti contro la dura realtà dei conti pubblici, gli obiettivi strategici formulati per il risanamento della finanza dello Stato rimanevano gli stessi, contemplando evidentemente la necessaria gradualità nella scansione temporale del piano d'attuazione. Tale concetto, infatti, fu chiaro quando, durante la discussione in Senato del medesimo bilancio delle Finanze del 1908, citando ad esempio la riduzione dei dazi sul petrolio di quell'anno, ebbe a rilevare che «in materia di sgravi bisogna andare a gradi; poiché lo sgravio importa

64 Il terzo Governo Giolitti fu in carica dal 29 maggio 1906 all'11 dicembre 1909; Lacava fu ministro delle Finanze, dopo le brevi reggenze di Fausto Massimini e Angelo Majorana, dal 19 aprile 1907 all'11 dicembre 1909.

65 *Sul Bilancio delle Finanze per l'esercizio 1908-1909. Discorso del Ministro delle Finanze Avv. Pietro Lacava, pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 28 marzo 1908*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1908, p. 11.

66 *Ivi*, p. 14.

immediatamente una diminuzione di entrata, la quale ha bisogno del tempo per essere ricoperta»⁶⁷.

Ma Lacava si inserì anche nell'alveo delle elaborazioni di matrice nittiana, alle quali riconobbe pieno fondamento concordando con le posizioni che ritenevano il sistema tributario italiano in proporzione più gravoso per le popolazioni meridionali. I primi anni del secolo, tra l'altro, furono quelli del forte impegno che gli esponenti politici locali profusero nel portare alla ribalta nazionale il caso della Provincia di Basilicata: fu proprio sulla scorta delle denunce mosse nelle aule parlamentari alle difficili condizioni in cui languiva una terra ai confini del sistema economico del paese, infatti, che Zanardelli, nel 1902, si risolse a pianificare lo storico viaggio che fece da preludio ai provvedimenti speciali per la Basilicata. In quel contesto, pertanto, pare più agevole comprendere come il forte *imprinting* meridionalista di Lacava (sebbene non costituisse l'esclusiva chiave interpretativa della realtà che, al contrario, in lui spaziava fino alle dinamiche nazionali ed internazionali) rappresentasse il tratto identitario alla luce del quale egli concepì le scelte di politica finanziaria nazionale. In riferimento alle tasse speciali, infatti, ovvero quella sul bestiame e quella di famiglia (o focatico), così come per la tassazione immobiliare e per quella mobiliare, Lacava, in sintonia con le posizioni di Nitti (attaccate, però, da Fortunato), documentava il peso proporzionalmente maggiore delle imposte sulle proprietà fondiarie nel Mezzogiorno, rispetto al corrispondente carico tributario che colpiva invece la ricchezza mobiliare, risorsa maggiormente presente in un Nord che viveva di agricoltura intensiva⁶⁸.

Per queste ragioni, dunque, egli ebbe modo di affermare che, «nel Mezzogiorno e nelle Isole, la proprietà fondiaria sopporta un carico superiore alla sua potenzia-

67 *Sul Bilancio delle Finanze per l'esercizio 1908-1909. Discorso di Sua Eccellenza il Ministro delle Finanze (Avv. Pietro Lacava), pronunciato al Senato del Regno nella seduta 20 maggio 1908*, Roma, Forzani e C. Tipografi del Senato, 1908, p. 10.

68 Lacava, nel suo lavoro, fece frequentemente riferimento al volume di F.S. Nitti, *Nord e Sud. Prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello Stato in Italia*, Torino, Roux e Viarengo, 1900 (ripubblicato con il titolo *Nord e Sud*, Rionero in Vulture, Calice, 2000). In riferimento alle posizioni contrastanti di Nitti e Fortunato, si è avuto altrove modo di rilevare come «la questione tributaria, [aprì] ad altre analisi che vedevano Fortunato in netta contrapposizione a Nitti, soprattutto in riferimento alla constatazione che nel momento dell'unificazione il Regno delle due Sicilie fosse in condizioni relativamente migliori rispetto al resto d'Italia. Nitti, nel discutere la tesi secondo la quale si riteneva che il Sud sfruttasse maggiormente le risorse del bilancio nazionale a fronte di una minore contribuzione, passava in rassegna condizioni, istituzioni, assetti politici, scelte amministrative e impostazioni di finanza pubblica per dimostrare le migliori condizioni di vita sotto il dominio borbonico, determinate da una maggiore ricchezza complessiva. Fortunato, in contrapposizione alle tesi di Nitti, giungeva alla conclusione che in realtà si trattava di una ricchezza fittizia, generata in una economia compressa, chiusa e primitiva, all'interno della quale non vi era alcuna divisione del lavoro» (D. Verrastro, *La terra inespugnabile. Un bilancio della legge speciale per la Basilicata tra contesto locale e dinamiche nazionali (1904-1924)*, cit., p. 69).

lità, non ostante che nell'Alta Italia l'imposta fondiaria appaia maggiore di fronte alle altre entrate»⁶⁹.

In questi passaggi – è il caso di sottolinearlo – sono presenti simultaneamente l'uomo di Stato e l'esponente del Mezzogiorno, i quali irrompono con forza laddove le tracce di politica nazionale avrebbero dovuto perequare, tra le due parti del paese, risorse e finanze, contemplando, sull'onda di una sistematica analisi contro l'accenramento burocratico e il progressivo impoverimento delle periferie costituite dai comuni più deprivati, la possibilità di garantire i principi di giustizia ed equità (tarati sulle disponibilità reali delle popolazioni) oltre che quello di una più estesa rappresentanza democratica, fondamento per la moralizzazione delle istituzioni nazionali.

4. Il piano strategico per le ferrovie

Il tema delle ferrovie sarà una costante del programma politico di Pietro Lacava, unitamente a quelli dell'infrastrutturazione viaria e del grande progetto di rottura dell'isolamento del Mezzogiorno rispetto al resto del paese⁷⁰. La modalità con cui la questione venne trattata fu decisamente articolata, in quanto toccò contemporaneamente, in un'Italia ancora povera di collegamenti e con grandi sperequazioni tra Nord e Sud, i tre aspetti della costruzione della rete, della proprietà della stessa e, conseguentemente, dell'esercizio del servizio di trasporto ferroviario. Le leggi approvate negli anni ottanta dell'Ottocento, infatti, avevano riconosciuto allo Stato il compito di costruire le linee, ipotizzando successivamente l'affidamento del servizio alla gestione privata. Tuttavia, l'estrema parcellizzazione negli anni del budget complessivamente previsto per l'implementazione della rete ferroviaria nazionale aveva indotto Lacava a ritenere che, invece, anche la costruzione e, dunque, la proprietà della rete (se non in tutto, almeno in parte) dovessero essere riconosciute ai privati, al fine di migliorare il servizio e velocizzarne l'attuazione. Si scorge, in questa posizione, una sua visione sicuramente avanguardista rispetto al forte centralismo statalista che, fino ad allora, aveva caratterizzato le scelte politico-amministrative dello Stato. Al

69 P. Lacava, *Finanza dello Stato e finanza locale*, cit., p. 37.

70 Sul tema dell'isolamento, tanto nelle diverse realtà locali, quanto in riferimento alla distribuzione antropica sul territorio nazionale, Lacava tornerà spesso; ne sarà un esempio il lungo articolo sulla Basilicata pubblicato su «Nuova Antologia» nel 1903, nel quale il problema dei collegamenti nella regione venne affrontato, tra gli altri, in maniera specifica ed articolata. Nota è, d'altronde, la triste analisi sui comuni lucani che, soprattutto a causa della particolare conformazione territoriale della regione, risultavano privi, da sempre, di collegamenti stradali e ferroviari. Dopo aver censito i tanti luoghi ancora isolati tra loro, il tema dello *straniamento* tra le genti lucane lo porterà ad affermare che «barriere naturali s'elevano così fra paesi e paesi, e gli uni agli altri rendono estranei» (P. Lacava, *La Basilicata. Lettera aperta all'on. Maggiore Ferraris*, estratto da «Nuova Antologia» del 1 maggio 1903, Roma, 1903, p. 50).

di là di quelle che sarebbero state le evoluzioni successive della questione specifica, rimane il fatto che le sue analisi tenevano costantemente conto del mercato e dell'ottimale impegno delle risorse pubbliche. Lacava conosceva bene i tempi lunghi della politica e quelli ancora più dilatati della realizzazione delle infrastrutture da parte dello Stato; al tempo stesso, però, era ben consapevole anche del ruolo strategico che i collegamenti rivestivano nei piani di sviluppo di un'Italia che, solo in quegli anni, cominciava a confrontarsi in maniera più significativa con le economie di scala, all'interno delle quali, per poter competere, bisognava sicuramente dare grande impulso alla realizzazione di strade e ferrovie.

Le soluzioni a cui approdò la Commissione d'inchiesta sulle ferrovie del Regno⁷¹, incaricata di studiare la razionale organizzazione del sistema ferroviario, giunse alla strategica determinazione di suggerire l'affidamento della costruzione delle ferrovie ai privati; attraverso due «società continentali», si ipotizzò di operare una ripartizione della rete ferroviaria non più in maniera trasversale nella penisola, ma longitudinale. La scelta, che Lacava dichiarava di sostenere (in realtà risalente all'iniziale progetto promosso da Depretis al tempo del suo primo Governo), mirava alla rottura del dualismo che caratterizzava il sistema economico-produttivo italiano, tentando così l'aggancio del Mezzogiorno arretrato e arcaico ai dinamismi finanziari e commerciali del Nord più avanzato:

Si sa che le province del Nord sono più industriali, e quelle del Sud più agricole e non ancora ricche di scambi e di commerci come le prime, onde soltanto stabilendosi delle correnti dal Nord al Sud e viceversa le due Società riuscirebbero ugualmente prospere, ed intente a sviluppare scambi e commerci da per tutto, ed avremmo anche quella perequazione di tariffe le cui discrepanze tornano sui mercati a deprezzamento di alcuni prodotti in diverse regioni del Regno⁷².

Ma il suo impegno per la questione ferroviaria e per la risoluzione dei problemi ad essa connessi che risultavano ancora aperti, si concretizzò nell'estate del 1887⁷³,

71 La *Commissione d'inchiesta sulle ferrovie del Regno* rimase in carica dal 6 luglio 1878 al 1 febbraio 1880 (XIII Legislatura del Regno d'Italia). Presieduta da Francesco Brioschi, vi presero parte, in qualità di componenti, Pietro Lacava, Ettore Bertolè Viale, Alfredo Baccharini, Francesco Genala, Nicolò Ferraccio, Luigi La Porta, Cirillo Emiliano Monzani, Luigi Ranco, Raffaele Cadorna, Luigi Torelli, Pier Luigi Bembo Salomon, Giuseppe Devincenzi, Stefano Jacini, Benedetto Brin, Luigi Nervo, Carlo Verga.

72 P. Lacava, *Discorso pronunciato dal Deputato Lacava agli elettori di Lagonegro nella sera del 27 Ottobre 1883*, cit., p. 20-21.

73 Egli fu relatore di un disegno di legge che avrebbe dovuto "rimediare" allo sfioramento del budget previsto dalle leggi precedenti per la costruzione della rete ferroviaria del Regno (un provvedimento meglio noto come progetto *sugli arretrati ferroviari* e che prevedeva il reperimento di fondi ulteriori per 101 milioni di lire). La discussione in Parlamento fu molto accesa e Lacava, con molta abilità, riuscì a persuadere l'assemblea circa la necessità di provvedere al reintegro delle somme mancanti, derogando

quando, nelle tornate parlamentari di luglio, intervenne a proposito dello stato d'attuazione della rete ferroviaria italiana, soprattutto in riferimento agli «scostamenti» che l'azione di governo aveva consentito rispetto a quanto previsto dalla normativa precedente. Con la legge del 1879⁷⁴, infatti, (che Lacava definì di «perequazione ferroviaria» in quanto dettata da «imperiosi bisogni e da ineluttabili necessità di giustizia distributiva»⁷⁵) si intese implementare la rete ferroviaria del Regno attraverso un lavoro di ampliamento razionale che, a partire dalle grandi direttrici nord-sud, consentisse una ramificazione secondaria (articolata in diverse categorie ferroviarie) che avrebbe dovuto servire le zone interne. Dal punto di vista esecutivo, però, si era proceduto in maniera non equanime, preferendo alcune zone ad altre e impiegando le risorse spostando le disponibilità da alcune tratte da costruirsi ad altre⁷⁶. Lacava denunciò più volte questo modo di procedere, ribadendo che la ratio di quel provvedimento si fondava sulla necessità di rendere più elastiche – e dunque più spedite – le procedure esecutive, fermo restando l'impegno al rientro delle somme mediante gli stanziamenti degli esercizi successivi. Ma anche l'intenzionale eccezionalità della deroga prevista nella gestione dei fondi era ormai divenuta prassi, situazione che comprometteva un organico piano di sviluppo di tutte le linee ferroviarie, finendo col «fare poco o nulla su quelle ferrovie relegate nel terzo regno all'inferno»⁷⁷. E neanche la sperata legge sulle convenzioni ferroviarie del 1885 aveva sortito effetti migliori: attraverso tale norma lo Stato, dopo aver riscattato l'intera rete ferroviaria realizzata precedentemente, ne affidava la gestione a due società private che, a fronte di un canone di concessione, avrebbero dovuto accelerare anche la costruzione di nuovi tronchi; nonostante le migliori intenzioni, però, si determinò di fatto la sostanziale cessazione di ogni ulteriore opera di ampliamento della rete⁷⁸.

però totalmente ad un serio impegno in merito all'accertamento delle responsabilità. Sulla questione si veda il significativo contributo di G. Arangio Ruiz, *Le spese non autorizzate e la Corte dei conti*, Firenze, M. Ricci, 1887, nel quale, pur riconoscendo valore e meriti allo statista lucano, non si risparmiarono giudizi fortemente critici circa l'intera operazione compiuta.

74 La legge 29 luglio 1879, n. 5002, nota come *Legge Baccarini*, stanziava 1260 milioni di lire per l'ampliamento della rete ferroviaria in 18 anni.

75 P. Lacava, *Sui provvedimenti e sugli arretrati ferroviari. Discorsi dell'onorevole Lacava pronunciati alla Camera dei Deputati nelle tornate del 3, 4 e 6 luglio 1887*, Roma, Tip. della Camera dei Deputati, 1887, p. 4.

76 In forza dell'art. 9 della legge 5 luglio 1882, n. 875, che approvava le tabelle di riparto delle somme per le linee di 2^a e 3^a categoria delle ferrovie complementari, si autorizzava l'unificazione dei fondi messi a disposizione, lasciando al Ministero la facoltà di poterne disporre operando storni e riassegnazioni. Le somme messe a disposizione, però, non vennero più reintegrate come disposto dalla legge, favorendo di conseguenza alcune tratte a scapito di altre.

77 P. Lacava, *Sui provvedimenti e sugli arretrati ferroviari. Discorsi dell'onorevole Lacava pronunciati alla Camera dei Deputati nelle tornate del 3, 4 e 6 luglio 1887*, cit., p. 10.

78 Il riferimento è alla legge 27 aprile 1885, n. 3048 (detta anche la *legge delle Convenzioni*).

Ma gli interventi parlamentari di Lacava in tema di ferrovie, benché corroborati da una visione di ampio respiro sulla composizione e sugli ipotetici sviluppi della rete nazionale, tiravano la volata alla grande questione dello sviluppo delle ferrovie meridionali, con particolare riferimento alla linea Eboli-Reggio [Calabria], per la realizzazione della quale profonderà grande impegno personale (proponendo stanziamenti dedicati, sganciati dal fondo comune stabilito dalla legge *Baccarini* del 1879), divenendo uno dei più convinti e ferventi sostenitori della sua realizzazione. La costruzione di questa tratta ferroviaria, alla fine dell'Ottocento, fu al centro di un acceso dibattito politico, in quanto prevedeva ramificazioni secondarie che avrebbero consentito – nella sostanza – l'ancoraggio della Basilicata meridionale alla direttrice tirrenica Roma-Palermo, "agganciando" le regioni del Mezzogiorno alle linee di collegamento con il Nord dell'Italia e – da qui – a quelle dell'Europa continentale. In realtà, l'ambizioso e manifesto impegno di Lacava malcelava le sue radici lucane, oltre che le promesse politiche con le quali ormai da anni si presentava al suo elettorato. In un'accurata perorazione alla Camera dei Deputati, infatti, fece pesare il suo voto favorevole all'imposizione di nuove imposte a condizione che i maggiori introiti fossero destinati alla realizzazione di opere pubbliche; in altri termini, Lacava veniva a «riscuotere» il prezzo del voto accordato in favore di un aggravio della fiscalità e a giustificargli il senso nei confronti del proprio elettorato:

Io sono di coloro che hanno votato le imposte, ultimamente proposte dal Ministero, e desidero che lo sappiano i miei elettori. Ma perché le ho votate?

Le ho votate per supplire al *deficit* del bilancio, per le nuove spese dell'esercito e della marina, per le opere pubbliche, e perché desidero che sia eseguita la legge del 1879, la quale, se non fosse eseguita, non solo sarebbe un'ingiustizia, ma dirò con le parole del relatore, sarebbe una vera iniquità. E badate, signori, che le popolazioni più che le diminuzioni di libertà, mal soffrono le disuguaglianze e le ingiustizie⁷⁹.

Nello stesso intervento, pertanto, compì l'affondo sulla tratta Eboli-Reggio [Calabria], contro la quale si era espresso precedentemente l'onorevole Aristide Gabelli, il quale, facendosi interprete anche di altri colleghi, aveva irriso il progetto sostenuto da Lacava parlando delle «due Eboli-Reggio». In realtà la costruzione della tratta (parte integrante della linea Tirrenica⁸⁰ Roma-Palermo, a sua volta suddivisa nei tronchi principali Roma-Napoli, Eboli-Reggio e Messina-Cerda), prevedeva, all'altezza di Castrocucco, località compresa tra Praia e Maratea, una biforcazione strategica: una linea avrebbe dovuto proseguire in direzione Battipaglia, lungo il profilo costiero (litoranea), mentre l'altra (interna), entrando in territorio lucano, avrebbe

79 P. Lacava, *Sui provvedimenti e sugli arretrati ferroviari. Discorsi dell'onorevole Lacava pronunciati alla Camera dei Deputati nelle tornate del 3, 4 e 6 luglio 1887*, cit., p. 13.

80 La linea rientrava già nel piano formulato dalla legge *Baccarini* del 1879.

raggiunto Sicignano degli Alburni passando per Lagonegro e Sala Consilina⁸¹. Com'è noto, il progetto originario resterà monco in quanto verrà realizzato solo il tratto Sicignano-Lagonegro, intervento che avrebbe consentito alla Basilicata meridionale di infrangere comunque la barriera dell'isolamento e – almeno nelle ipotesi iniziali – di aspirare al collegamento con la direttrice tirrenica.

La perorazione della causa lucana, inoltre, emerse con chiarezza anche quando, sempre nella medesima occasione, commentò la questione delle cosiddette ferrovie sussidiate, in riferimento alle quali veniva previsto un contributo annuo chilometrico per le ferrovie secondarie da mille a tremila lire per 75 anni. Nell'apprezzarne lo spirito, egli avvertiva che tale proposta pareva vantaggiosa prevalentemente per le regioni pianeggianti (laddove il sussidio, in compartecipazione con gli investimenti privati, poteva sembrare adeguato e conveniente), mentre rischiava di penalizzare le regioni «nelle quali certamente è maggiore e preponderante la parte montuosa alla parte piana»⁸². Il riferimento alla Basilicata era evidente, rimarcato proprio dall'accorato e apparentemente «generico» avvertimento indirizzato al ministro dei Lavori pubblici Giuseppe Saracco:

Io quindi prego l'onorevole ministro o di accrescere il sussidio o di proporre qualche altro mezzo, onde non avessimo a lamentare altro pareggiamento, cioè che nelle regioni piane, con la legge che stiamo per votare, si accresca sempre più la rete ferroviaria, mentre viceversa nelle regioni, dove predominano i monti o le altre difficoltà tecniche, non si possa profittare di questi provvedimenti⁸³.

E continuando, concludeva spendendo un'ultima parola anche per un'altra grande incompiuta lucana, la Foggia-Potenza, approvata dal Parlamento fin dal 1865 e non ancora realizzata. Cogliendo opportunamente l'occasione data dalla definizione dei criteri di priorità con cui bisognava dar corso alle nuove costruzioni ferroviarie, egli concordò con l'assunto che in cima vi fosse la questione militare, con l'aggiunta “strategica” che ogni linea ferroviaria fosse importante contemporaneamente sia a fini militari, sia a fini economici e commerciali. Sul fondamento di quest'asserzione, infatti, egli ebbe a dire:

81 Sul tema si vedano anche: F. Lovito, *Ferrovia Eboli-Reggio, linea interna, linea mista. Discorsi dei deputati Lovito, Lacava, Petruccelli della Gattina e di Gaeta pronunciati alla Camera dei Deputati nelle tornate delli 30 e 31 maggio, 2 e 3 giugno 1879*, Roma, Tipografia Eredi Botta, 1879; E. Scalabrini, *Della ferrovia Sicignano (Eboli-Potenza) a Castrocuoco per il Vallo di Diano e Valle della Noce*, Napoli, Ferrante, 1879; Id., *Della ferrovia Sicignano-Castrocuoco, Eboli-Potenza, per il Vallo di Diano e Valle della Noce. Risposta all'ultima parola*, Roma, Tip. Barbera, 1879.

82 P. Lacava, *Sui provvedimenti e sugli arretrati ferroviari. Discorsi dell'onorevole Lacava pronunciati alla Camera dei Deputati nelle tornate del 3, 4 e 6 luglio 1887*, cit., p. 19.

83 *Ivi*, p. 20.

Permettete, o signori, che vi esponga brevemente quali sono i vantaggi di questa linea. Con essa tutte le Puglie sono messe in comunicazione colla Basilicata e colla Calabria. Essa è una linea trasversale alle due linee dorsali che vanno all'estremo della Puglia da una parte, ed alla Calabria dall'altra, cioè la Benevento-Bari e la Eboli-Metaponto.

Ma oltre di queste ragioni ve ne sono altre molto più eque.

Quando credete che questa ferrovia sia stata votata dal Parlamento?

Forse nel 1879? Oibò!

Questa è opera dei provvedimenti ferroviari che cominciarono dal 1865!

Ebbene, se ad altre fu schiuso il paradiso anzi tempo, questa si trova proprio nel fondo dell'inferno.

Ora, non so, signori, perché questa linea debba essere più ritardata.

Io quello che posso dire si è, che la linea Foggia-Potenza è una delle linee più antiche votate dal Parlamento, e che indarno aspetta di essere costruita.

E badate che sebbene io appartenga alla provincia di Potenza, pure sono di quel versante di essa, che è molto lontano dalla linea Foggia-Potenza; poiché tutti sapete che la mia natia provincia di Basilicata è così vasta, che la linea Foggia-Potenza la tocca solo al lembo nord-est. Quindi, se io ne parlo, non è per interesse elettorale o locale, ma eminentemente generale. Questa linea merita la maggiore considerazione, onde io raccomando che nella graduatoria per la costruzione se ne tenga il maggior conto⁸⁴.

In quest'ottica, pertanto, riconosciuto il ruolo strategico di un Lacava che, pienamente inserito nei gangli vitali della politica nazionale, si muove su tematiche cruciali per lo sviluppo economico del Regno (soprattutto attraverso la pianificazione e lo sviluppo della sua dotazione infrastrutturale), occorre necessariamente tener conto anche della sua straordinaria capacità di rivendicare – all'interno del quadro nazionale – il ruolo strategico di un Mezzogiorno ancora profondamente disancorato dalle grandi direttrici dello sviluppo italiano. La sua abilità nel tenere uniti processi nazionali e questioni locali rappresenta, infatti, uno degli elementi di maggior significato nella lunga e complessa opera compiuta all'interno dei centri strategici del potere centrale, nel tentativo di agire per lo sviluppo dell'Italia, senza mai tradire la sua profonda e fiera matrice meridionalistica.

84 *Ivi*, pp. 23-24.

5. Primo ministro delle Poste e telegrafi: verso un sistema integrato delle telecomunicazioni

Pietro Lacava fu il primo ministro delle Poste e telegrafi del Regno d'Italia, istituito durante il secondo Governo Crispi il 10 marzo 1889⁸⁵; scorporato da quello dei Lavori pubblici per la parte riguardante il servizio postale e telegrafico, il dicastero era competente anche per i trasporti sulle vie ordinarie.

Tra i primi atti che Lacava dovette affrontare vi fu quello delle convenzioni per il riordino dei servizi marittimi: è facile intuire l'intreccio di interessi che si agitava dietro l'adozione di questi provvedimenti (e il dibattito intorno al tema, come dimostrano le discussioni parlamentari, ne rende ampiamente conto), ma nonostante ciò la sua azione fu volta ad una razionalizzazione complessiva dell'intero sistema. Riportando gli esiti dei lavori della commissione che aveva lavorato ad una proposta di capitolato di servizio, egli evidenziò come la sua intenzione fosse quella di rendere efficiente il sistema dei collegamenti marittimi, tenendo sempre sotto stretto controllo la spesa pubblica. L'esperienza maturata in tema di finanza di Stato, infatti, non gli consentiva di tollerare sprechi, soprattutto adesso che era a capo di un dicastero di recente istituzione.

Nel giugno del 1890⁸⁶, in un discorso pronunciato in Parlamento, egli chiarì – affermando di condividerle – le linee del progetto elaborato da una commissione appositamente creata per affrontare il delicatissimo tema: il servizio dei trasporti sarebbe stato affidato (anche per evitare il crearsi di condizioni di monopolio) a due grandi società, una definita «insulare», congiunta con i servizi «al di là di Gibilterra», e l'altra che avrebbe operato verso Levante e oltre Suez, partendo da Genova e Venezia. Il servizio nazionale, invece, sarebbe andato in concessione ad altre cinque società minori, «locali e indipendenti», che avrebbero dovuto far fronte a tutte le necessità della penisola⁸⁷.

Lo schema di riassetto dei trasporti marittimi, però, venne ispirato anche ad un altro criterio operativo, ovvero a quello della restrizione della spesa che, però, avrebbe comunque tenuto conto di alcune priorità, tra le quali, nell'ordine, i servizi essenziali nazionali, quelli effettuati nel Mediterraneo e, in ultimo, quelli operativi sulle tratte internazionali.

L'ottica del nuovo ministro, però, si caratterizzava anche per uno sguardo ampio sul fronte dell'integrazione dei diversi servizi, in quanto, proprio in risposta ad un'in-

85 Il regio decreto d'istituzione fu il n. 5973.

86 Cfr. *Discorsi pronunciati dal ministro delle Poste e telegrafi Lacava nelle tornate del 7 e 13 giugno 1890*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1890.

87 Esse erano: la Società del golfo di Napoli, la Società dell'arcipelago toscano, la Società di cabotaggio lungo l'Adriatico, la Società delle Egadi e quella delle Eolie (cfr. *ivi*).

terpellanza da parte del deputato siciliano Ugo Di Sant'Onofrio del Castillo (che chiedeva le ragioni della prevista soppressione della linea di cabotaggio Palermo-Messina), ebbe modo di affermare:

Il concetto da cui partì la Commissione nel sopprimerla fu questo: che non si dovessero sussidiare linee parallele alle ferrovie; ed è un concetto che ho accettato e che credo sia da mantenersi, perché altrimenti si farebbero concorrenza due Società, la ferroviaria e quella marittima, nelle quali lo Stato è interessato⁸⁸.

Al di là della opportunità o meno di sopprimere quella tratta marittima, pare evidente l'orientamento sostenuto da Lacava che, oltre ogni questione di piccolo interesse, fondava su una visione d'insieme di un sistema integrato di collegamenti, volti a non consentire costose replicazioni dei servizi.

Terminata però la discussione sulle questioni generali relative all'assetto del servizio marittimo, il fine acume di Lacava non si arrestò dinanzi alle richieste dei referenti politici di alcune aree del Regno i quali, come avrebbe fatto d'altronde egli stesso, scesero nei dettagli dell'organizzazione delle linee. Egli era ben consapevole della necessità di corrispondere alle richieste del proprio elettorato e, proprio con questo spirito, affrontò le questioni che gli vennero poste in aula; particolarmente significativa è la risposta data all'onorevole siciliano Francesco Perroni Paladini, che gli chiedeva conto delle decisioni che sarebbero state assunte in riferimento ai servizi facenti capo al porto di Messina. Consapevole del fatto che l'intervento fosse finalizzato a dare voce al proprio elettorato, affermò con spiazzante franchezza: «Infine egli è disceso a parlare delle linee. È naturale che dopo la discussione in generale, si venga a suonare le campane del proprio campanile. Non gliene fo un torto. In materia di navigazione, che è la continuazione delle ferrovie, ognuno suona a due battenti le sue campane»⁸⁹.

Il suo discorso, pertanto, in risposta all'interpellanza presentata, partiva dalla considerazione di un sostanziale miglioramento del servizio complessivo il quale, secondo una logica non difficile da comprendere, tendeva ad armonizzarsi con il sistema ferroviario per evitare condizioni di concorrenza fra diverse società sovvenzionate (quelle ferroviarie, appunto, e quelle marittime). Dalle sue parole, inoltre, apprendiamo come il sistema di razionalizzazione tenesse conto della sinergica confluenza di servizi che, bisogna sottolinearlo, tendevano ad essere dirottati in via preferenziale sulle ferrovie, condizione che avrebbe consentito probabilmente una più veloce realizzazione delle linee meridionali. In riferimento alle tratte nazionali, infatti, il ministro faceva osservare il miglioramento del servizio per le Eolie, passato

88 *Discorsi pronunciati dal ministro delle Poste e telegrafi Lacava nelle tornate del 7 e 13 giugno 1890*, cit., p. 8.

89 *Ivi*, p. 14.

da due approdi settimanali per tutte le isole e da uno quindicinale per Stromboli, a due settimanali per tutte, con l'aggiunta di una corsa giornaliera per Milazzo e Lipari, mentre la linea per Malta passava da due a tre scali a settimana⁹⁰.

Poi il discorso si spostò sulle tratte meridionali, in riferimento alle quali Lacava operò un affondo sulla situazione lucana: l'occasione gli venne offerta dalla contestazione mossagli ancora una volta dall'onorevole Perroni Paladini, la quale faceva riferimento alla prevista soppressione del servizio diretto Messina-Napoli. Al riguardo Lacava osservò come i tempi di percorrenza della tratta ferroviaria Napoli-Metaponto-Reggio-Messina, al confronto con quelli del piroscafo Napoli-Messina, fossero sostanzialmente identici, elemento che orientava verso la scelta di preferire la linea "terrestre" a quella marina⁹¹. È evidente come, nelle difficili condizioni del tempo, il lungo lavoro di riorganizzazione delle vie di comunicazioni del Regno vide Lacava sicuramente impegnato nella tessitura di una trama infrastrutturale che, a volte forzatamente, tendeva a dirottare i traffici anche in aree meridionali più isolate, al fine di inglobarle in un più organico sistema di comunicazioni che avrebbe dovuto frantumare le «barriere» dell'isolamento geografico del Mezzogiorno.

A Lacava toccò anche il compito di riorganizzare il collegamento con Alessandria d'Egitto, con la Colonia Eritrea e, in particolare con la città di Massaua: nell'estate del 1890 la questione era ancora irrisolta in quanto la linea per la colonia partiva da Genova, passava per Livorno, Napoli, Messina e finiva ad Alessandria d'Egitto, laddove un collegamento ferroviario interno conduceva a Suez, per proseguire infine con la linea marittima «del Mar Rosso», con termine a Massaua. Rimaneva pertanto scoperto il tratto Alessandria d'Egitto-Suez, per attraversare il quale – come si è appena detto – bisognava affidarsi alla linea ferroviaria del nord-Africa. La soluzione individuata dalla commissione parlamentare – e convintamente sostenuta da Lacava – prevedeva dunque una comunicazione diretta Genova-Massaua, con approdo anche ad Alessandria d'Egitto⁹².

L'attenzione posta nella elaborazione di un piano organico di trasporto e la capacità di provvedere anche a questioni specifiche di portata locale dimostrano l'impe-

90 In relazione alle tratte estere, il discorso di Lacava ci consente di venire a conoscenza di una tratta Genova-Bombay che partiva ogni venti giorni (con scalo a Singapore ogni due mesi) e che con il riordino sarebbe stata coperta ogni quindici, con la navigazione che si sarebbe spinta anche fino in Cina, Giappone e Australia.

91 A supporto delle sue tesi, Lacava osservava che Messina rimaneva inserita, come scalo, anche in altre linee via mare che sarebbero state implementate, come quella Genova-Bombay (che, anziché essere svolta ogni venti giorni, sarebbe stata praticata quindicinalmente), la Messina-Costantinopoli che, sempre con cadenza quindicinale, prolungava il tragitto verso i porti di Napoli, Livorno e Genova e la Genova-Massaua che, settimanalmente, avrebbe toccato anche il porto di Messina.

92 Tale scalo inizialmente non era previsto ma Lacava si impegnò a predisporlo al fine di continuare a consentire il collegamento anche con questa città, particolarmente strategica per i commerci nel Mediterraneo.

gno sistematico del politico lucano nel cercare soluzioni volte alla razionalizzazione dei servizi e al conseguente contenimento dei costi, in un periodo storico particolarmente sferzato dalle difficoltà economiche. Il lavoro del nuovo ministro delle Poste e telegrafi, pertanto, si connotava per studio sistematico delle problematiche e determinazione nel promuoverne l'attuazione, in una visione d'insieme capace anche di andare oltre l'angusta ottica locale.

Da ministro delle Poste e telegrafi Lacava dovette anche occuparsi della disciplina riguardante il servizio telefonico. La questione era di cogente attualità, in quanto imponeva una precisa scelta strategica da adottare dal punto di vista gestionale tra amministrazione statale o concessione ai privati. L'introduzione del servizio telefonico era avvenuto in Italia – su scala industriale – già a partire dal 1881 e, pertanto, per la notevole importanza che esso andava assumendo all'interno della realtà del paese, comportava un'impegnativa scelta di campo da parte delle istituzioni ministeriali⁹³. L'orientamento di Lacava fu tendenzialmente di stampo centralista, in quanto la sua idea fu quella di avocare allo Stato l'intera gestione del servizio, «spegnendo» tutte le concessioni in atto; tale posizione, come prevedibile, inasprì il dibattito politico soprattutto nelle sue compagini più liberiste, le quali lo accusarono di orientamenti monopolisti. A tali accuse, però, egli rispose ribadendo che, ampliandosi i servizi sociali e collettivi di una nazione sull'onda dell'inarrestabile progresso, lo Stato non poteva sottrarsi al dovere di amministrare e gestire alcuni servizi di spiccata valenza sociale⁹⁴. A chi gli si opponeva ritenendo che il settore telefonico non fosse di interesse pubblico generale, egli rispose ribadendo – con illuminato e precoce realismo – il principio della complementarità di questo con quello telegrafico:

Gli oppositori di questa legge hanno fatta rilevare la importanza del servizio telefonico specialmente dopo le ultime scoperte; onde esso è effettivamente un complemento della telegrafia: telefonia e telegrafia sono due servizi affini. Vi sono, è vero, come diceva l'onorevole Casana, (...) e come aggiungeva testè l'onorevole Torrigiani, delle differenze tra la telefonia e la telegrafia, ma queste differenze sono così minime che i due servizi possono dirsi due rami di uno stesso tronco, poiché uno riguarda la trasmissione della parola parlata, l'altro la trasmissione della parola scritta; dunque due servizi affini che si completano a vicenda⁹⁵.

93 Sulla storia del servizio telefonico in Italia si rimanda, tra gli altri, al recente studio di G. Balbi, *Le origini del telefono in Italia. Politica, economia, tecnologia, società*, Milano, Bruno Mondadori, 2011.

94 Le principali voci di opposizione al disegno di legge furono quelle degli onorevoli Severino Casana, Filippo Torrigiani, Francesco Genala (al quale Lacava contestò la responsabilità della sconveniente natura mista delle concessioni ferroviarie), Alessandro Pascolato, Giuseppe Colombo.

95 *Discorsi pronunziati dal ministro delle Poste e Telegrafi (Lacava) nelle tornate del 4, 7, 9 e 11 luglio 1890 (sul servizio telefonico)*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1890, p. 4.



Cartolina vaglia da £ 20 introdotta dal ministro delle Poste Pietro Lacava

Di certo la novità del servizio telefonico e la sua ancora contenuta estensione sul territorio aprivano a dubbi sulla sua natura di servizio collettivo da affidare alla gestione diretta dello Stato; certamente, come insistette Lacava durante la discussione del disegno di legge sulla telefonia, al pari del telegrafo (la cui gestione era passata dai concessionari privati al prevalente controllo pubblico), anche la telefonia, come già avvenuto in molti Stati europei⁹⁶, avrebbe dovuto seguire la stessa linea prima che il riscatto della rete dai concessionari privati fosse divenuto particolarmente oneroso.

L'idea di un sistema misto pubblico-privato, secondo la sua concezione, avrebbe lasciato lo Stato in balia delle società private, alle quali sarebbe andata *la polpa*, mentre allo Stato sarebbe rimasto soltanto *l'osso*⁹⁷; un sistema di gestione a doppio regime a seconda della tipologia di linea telefonica (internazionale, intercomunale e urbana), inoltre, avrebbe esposto lo Stato alla spietata competizione dei privati (anche in virtù della concorrenza che il telefono avrebbe potuto fare al telegrafo di Stato⁹⁸), con la differenza che questi ultimi avrebbero guardato prevalentemente all'interesse degli azionisti piuttosto che a quello pubblico.

La discussione, nell'estate del 1890, proseguì senza esclusione di colpi: tanto per rendere conto del clima di contrasto in cui si svolse il dibattito parlamentare, si

96 Si portavano gli esempi della Francia, della Svizzera, del Lussemburgo e dell'Alemagna.

97 Cfr. *Discorsi pronunziati dal ministro delle Poste e Telegrafi (Lacava) nelle tornate del 4, 7, 9 e 11 luglio 1890 (sul servizio telefonico)*, cit.

98 Pare eccessivo il timore secondo cui il servizio telefonico avrebbe potuto soppiantare quello telegrafico in un processo di concorrenza tra i due, cosa tra l'altro già in corso (per ammissione dello stesso Lacava) e che non poteva essere arrestata, soprattutto per l'incomparabile "simultaneità" comunicativa che la telefonia garantiva rispetto al sistema telegrafico.

riporta la dura espressione dell'onorevole Francesco Genala⁹⁹ che, all'indirizzo del ministro dell'appena istituito dicastero delle Poste e telegrafi, rivolse un'invettiva sottintendendo la presunta inutilità di tale ministero, soprattutto perché per Lacava rappresentava un minore incarico dopo l'impegno significativamente profuso nella risoluzione della questione ferroviaria. Genala, infatti, nella tornata alla Camera del 4 luglio 1890, affermò: «[Lacava], essendogli mancato l'esercizio delle strade ferrate, si attacca ai telefoni!». Ovviamente la reazione del ministro lucano fu di grande riprovazione.

Solo con la sostituzione di Lacava al ministero delle Poste e telegrafi e con l'attribuzione dell'*interim* ad Ascanio Branca (1891), allora ministro dei Lavori pubblici, l'orientamento più centralista di Lacava verrà mitigato e il servizio telegrafico perderà il carattere tanto invocato di «servizio pubblico», in quanto ritenuto privo dei requisiti della necessità e dell'universalità. La versione finale della *legge Branca*¹⁰⁰, pertanto, la prima norma organica in tema di servizio telefonico, risultò una sorta di sintesi delle due posizioni estreme, il cui punto di equilibrio fu rappresentato dal monopolio da parte dello Stato del servizio telefonico che, però, poteva essere esercitato dall'industria privata mediante il sistema delle concessioni.

6. Ministro di Agricoltura, industria e commercio

Di impostazione diversa fu la breve guida del ministero di Agricoltura, industria e commercio durante il primo Governo Giolitti¹⁰¹: stemperati i toni con cui aveva condotto la sua azione di governo negli anni immediatamente precedenti, infatti, concepì l'azione di un dicastero nevralgico per l'economia del paese secondo i principi della promozione e del coordinamento, più che dell'intervento diretto in settori che, per suo stesso dire, rappresentavano le «tre fonti della ricchezza pubblica e privata»¹⁰²; l'impostazione data alla sua attività ministerale, d'altronde fu chiara nelle sue inequi-

99 Francesco Genala, deputato nato a Soresina (Cremona), era stato membro della Commissione d'inchiesta sulle Ferrovie del Regno (1878-1882), oltre che ministro dei Lavori pubblici nel V, VI e VII *Governo Depretis* (ininterrottamente dal 1883 al 1887), carica che ricoprirà anche nel I *Governo Giolitti* (1892-1893).

100 Legge 7 aprile 1892, n. 184, *Sui telefoni*. La nuova legge prevedeva condizioni più vantaggiose per le concessionarie: la durata della concessione era estesa a 12 anni; il riscatto da parte dello Stato non avveniva più al prezzo di costo degli impianti ma sulla base del rendimento della società; inoltre si stabiliva l'unicità delle concessioni urbane.

101 Il governo Giolitti I rimase in carica da maggio 1892 a dicembre 1893, quando fu costretto alle dimissioni a seguito dello scandalo della Banca Romana.

102 *Sul bilancio d'Agricoltura. Discorso del Ministro d'Agricoltura e commercio (Lacava), pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 19 giugno 1893*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1893, p. 4.

vocabili affermazioni: «bisogna (...) riconoscere che questo Ministero deve soltanto promuovere e secondare l'iniziativa privata e integrarla là dove difetti o manchi»¹⁰³.

Nelle sue parole si intravede un approccio appena più favorevole all'iniziativa privata, segno probabile di un principio di mutamento conseguente ad una diversa impostazione politica data dall'avvento di Giolitti a capo dell'esecutivo. Ma ciò che però è possibile osservare, già nei primi anni Novanta dell'Ottocento, è lo slancio dato alla legislazione sociale e a quella in favore dell'agricoltura nel Mezzogiorno, anticipando già in qualche modo alcune linee di principio che caratterizzeranno, un decennio più tardi, la legge speciale per la Basilicata. Nella sua relazione programmatica del 1893, infatti, oltre che a provvedimenti riguardanti la legge sui *probi-viri* nell'industria (deputati alla conciliazione nelle controversie fra gli operai o anche fra questi e gli imprenditori, laddove esistevano fabbriche o imprese industriali) o a quella relativa all'istituzione della Cassa pensioni per la vecchiaia, egli fece espresso riferimento tanto alla questione dei demani del Mezzogiorno¹⁰⁴, quanto alla necessità di sostenere la coltivazione degli stessi con opportuni finanziamenti. Seguirono poi il disegno di legge relativo alla costituzione di rappresentanze delle classi operaie per mezzo delle Camere del lavoro e quello per la *colonizzazione interna*, in riferimento al quale – in particolare – il ministro si espresse così:

Questa per me significa coltivazione di tutte le terre irredente: significa aumento del lavoro nazionale; significa aumento di produzione; significa eliminazione diretta di quell'emigrazione di tanti che abbandonano il paese per trovar lavoro in lontani lidi, mentre qui ne potrebbero trovare con maggiore utilità e minori disagi¹⁰⁵.

I provvedimenti per l'agricoltura sostenuti da Lacava nel breve volgere di poco più di un anno di lavoro, riguardarono il credito fondiario e il credito agrario, i consorzi d'irrigazione e quelli per il rimboschimento e il rinsaldamento dei terreni. Particolare attenzione fu posta, inoltre, all'esame dell'istruzione agraria, non più di competenza del ministero dell'Agricoltura ma di quello dell'Istruzione.

103 *Ibidem*.

104 In riferimento alla questione demaniale, egli pensò di sostenere, attraverso il provvedimento legislativo, la costituzione di cooperative, al fine di dar vita a gruppi gestionali più forti di un singolo assegnatario ed impedire, così, il sistematico passaggio dei terreni assegnati – e poi abbandonati – nelle spire del latifondo. In particolare, nella discussione egli evidenziò i rischi a cui andavano incontro gli assegnatari *non abbienti*: «(...) avendo l'esperienza dimostrato che i demani quotizzati del Mezzogiorno hanno finito per sfuggire dalle mani di coloro ai quali era stata fatta la divisione e si sono ricostituiti più o meno dei latifondi non più del Comune, ma dei privati, si è osservato che se si continuasse nello stesso metodo di quotizzare il resto dei terreni demaniali fra le classi non abbienti, senza dar loro delle scorte per poter coltivare il piccolo fondo, esse finirebbero per abbandonarlo» (*ivi*, p. 7).

105 *Ivi*, p. 9.

In riferimento al credito agrario¹⁰⁶, però, al fine di comprendere le cause per le quali i provvedimenti istitutivi di tali organismi non avessero sortito particolari effetti in termini di ricaduta sugli investimenti, egli si fece promotore di un'inchiesta condotta attraverso i direttori delle principali Casse di risparmio e degli Istituti di credito. Una speciale commissione sul credito agrario, inoltre, fu istituita presso il ministero affinché studiasse gli esiti dell'inchiesta. Ciò che emerse dall'attività d'indagine riguardò innanzitutto i tassi d'interesse:

il credito agrario in Italia non ha avuto esecuzione per una ragione molto grave, la mancanza del capitale a buon mercato. Poiché il credito agrario per essere efficace deve essere dato a coloro che ne hanno bisogno a miti interessi affinché raggiunga il suo scopo. Questa mancanza di capitali a mite interesse è la ragione principale per cui le leggi che hanno istituito il credito agrario non sono state efficaci¹⁰⁷.

Di sicuro la questione del credito era di capillare interesse, soprattutto per una nazione a prevalente economia agraria; a tale problematica, tuttavia, si aggiungeva quella riguardante l'istituto del *privilegio agrario*, ovvero la possibilità di «impegnare» il potenziale raccolto a garanzia del credito ottenuto, nonostante, però, risultasse nella sostanza non percorribile per il rischio connesso al buon andamento dell'annata.

Nel programma politico del ministro Lacava, inoltre, accanto ai progetti di riforma delle Camere di commercio e dei Comizi agrari, fu posta particolare attenzione all'istituzione di agenzie commerciali all'estero (Crispi, per primo, ne aveva già aperta una a Belgrado), in particolare a Liverpool, Bruxelles, Amsterdam, Anversa e, in oriente, a Sofia e a Bucarest; in particolare Lacava intendeva «cavalcare l'onda» positiva dell'aumentato export nazionale nei paesi europei, del quale tracciava un sintetico profilo:

In questo movimento ascendente [il riferimento era al flusso delle esportazioni] hanno parte precipua i vini, le sete, gli agrumi e il cacao; ma principalmente vi figura la nostra esportazione dei vini, avvenuta dopo la clausola con l'Austria-Ungheria. Difatti la nostra esportazione, in generale, si è più che raddoppiata, ha raggiunto i 2 milioni e mezzo di ettolitri, nel 1892, mentre nel 1891 fu appena di 1.179.000 ettolitri¹⁰⁸.

L'attività governativa, va sottolineato, pur con l'occhio attento alla finanza pubblica, aveva sostenuto le sperimentazioni (attraverso l'aumento dei campi sperimentali e per le dimostrazioni agrarie), bandito premi per la costruzione di case coloniche e per stalle e capanne «razionali» e stanziato finanziamenti per l'incoraggiamento dell'agricoltura.

106 La gestione del credito agrario, come ricorda lo stesso Lacava, era stata affidata al Banco di Napoli che, però, non riuscì ad attivare i canali finanziari nazionali per dar corso ai relativi provvedimenti (cfr. *ivi*, p. 12-13).

107 *Ivi*, p. 12.

108 *Ivi*, p. 15.

Ma non secondaria fu l'azione compiuta per la promozione delle produzioni italiane all'estero; lo provò, infatti, l'impegno posto nel favorire la partecipazione dei produttori italiani alla Esposizione di Zurigo, ove furono presentati prodotti di trasformazione come acquaviti, vini e oli, sotto la cura diretta dell'Amministrazione centrale e, per la parte relativa alle industrie agricole, con il coordinamento dell'onorevole Ippolito Piccolini¹⁰⁹.

Da ministro dell'Agricoltura, industria e commercio, si attivò per la puntuale attuazione della legge sul lavoro dei fanciulli¹¹⁰, promuovendo ispezioni nelle provincie del Regno: nel 1893 diede corso a controlli in trentacinque provincie, mentre le rimanenti sarebbero state ispezionate nell'anno seguente. La necessità di vigilare sulla corretta applicazione della cosiddetta *legge Berti* fu dettata dalla consapevolezza che in molti casi era «poco eseguita», mentre in altri «poco conosciuta»¹¹¹. Primo esempio di legislazione sociale in materia di lavoro minorile e femminile, la norma – tra le altre cose – fissava in nove anni l'età minima per essere ammessi al lavoro e proibiva il lavoro notturno per i minori di dodici anni, indicando anche specifiche prescrizioni per il lavoro femminile.

Al di là delle alterne fortune che i vari provvedimenti promossi ebbero nel loro iter parlamentare, ciò che importa in questa sede sottolineare è il disegno complessivo di intervento sulle questioni connesse all'agricoltura, all'industria e al commercio che scaturisce dai diversi provvedimenti di cui Lacava fu interprete. La breve esperienza condotta, pertanto, improntata ad un forte senso di responsabilità derivante dalla consapevolezza della centralità del ministero che fu chiamato a guidare (anche in un periodo particolarmente delicato per le spinose questioni connesse allo scandalo della Banca Romana) lo portò a sottolineare, in chiusura del suo discorso, come le sorti del paese, sferzato dagli attriti provocati da una crisi economica lunga e logorante, dipendessero anche dall'impegno che avrebbe saputo approfondire. Proprio questo convincimento lo portò ad esprimersi con parole che lo inchiodavano al senso di responsabilità e all'impellenza di un programma condiviso con le istituzioni:

109 Ippolito Piccolini (Pistoia, 1848-Firenze, 1919) fu deputato del Regno d'Italia tra il 1890 e il 1904 (nelle file della sinistra costituzionale), anno a partire dal quale fu nominato senatore. Industriale e agricoltore, fu proprietario della fattoria Niccolini-Fierz di Carmignano, delle cantine Piccolini, della tenuta di Frosini e dell'Abbazia di San Galgano. Rivestì diverse cariche amministrative (come quella di sindaco di Carmignano prima e di Firenze poi) e fondò la banca Piccolini-Monguzzi. Membro del Comitato promotore dell'Associazione viticoltori italiani, fu nominato commissario governativo – relativamente al settore vini ed oli – per l'Esposizione italiana a Zurigo (1893), oltre che presidente onorario della Commissione generale della stessa.

110 Il riferimento è alla legge 11 febbraio 1886, n. 3657, ricordata come *Legge Berti*, a sua volta integrata dal Regolamento d'attuazione emanato il 17 settembre dello stesso anno.

111 *Sul bilancio d'Agricoltura. Discorso del Ministro d'Agricoltura e commercio (Lacava), pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 19 giugno 1893, cit., p. 16.*

Uomo di buona volontà ed amante del mio paese, metto tutti i miei sforzi, per quello che possano valere, per corrispondere alla vostra fiducia senza iattanza. Sarò ben fortunato, se dalla modesta mia opera le sorti dell'agricoltura, dell'industria e del commercio saranno rialzate e potrà risorgere quella prosperità sociale ed economica che è la mia e la vostra aspirazione costante¹¹².

7. Oltre il proprio tempo

Auguste Meulemans, già console generale francese e segretario di Legazione, da direttore e caporedattore del prestigioso settimanale «La Revue Diplomatique» dedicò a Pietro Lacava, nell'aprile del 1900, un appassionato articolo in prima pagina¹¹³. Egli, partendo dalla considerazione che la fama degli uomini grandi non deriva da titoli o appoggi personali, ma unicamente dai meriti e dalle capacità dei singoli, in un'analisi degli uomini illustri del tempo così ebbe a dire del politico lucano: «est de ces privilégiés de l'intelligence»; seguiva, nell'articolo, un breve profilo biografico che partiva dal contributo offerto da Lacava alla causa risorgimentale.

Rilevando le doti di generosità, ambizione ed elasticità, Meulemans analizzava le qualità dell'amministratore pubblico, al tempo della sferzante crisi di fine Ottocento. Definito figlio di una terra «particulièrement féconde en hommes de génie» come la Basilicata, egli pose l'accento sulla sua caratura di uomo di Stato, politicamente sagace e prudente, oratore eloquente ed avvezzo alle lotte oratorie, uomo per il quale le convinzioni si traducevano in solidi argomenti e in persuasivi convincimenti. Nel campo dei lavori pubblici, osservava inoltre Meulemans, Lacava era riuscito a dare impulso ai nuovi cantieri, creando occupazione e promuovendo lo sviluppo infrastrutturale del Regno.

Al di là, però, delle encomiabili parole spese per un uomo delle istituzioni definito come un «*sorcier*» della vita politica, è opportuno osservare come la fama di Lacava non fosse limitata al contesto nazionale (dove, forse, troppo a lungo è stato relegato come politico non di primissimo piano) ma, valicando le Alpi, gli avesse consentito di finire su uno dei maggiori organi della stampa diplomatica francese.

Sebbene fosse considerato sia un lucano eminente sia un italiano illustre, non va sottaciuto il Lacava capace di visioni europeiste: potremmo individuare in lui, infatti, azzardando un pionierismo a tratti presente nei suoi scritti, una visione in grado di superare gli angusti confini nazionali e che, sebbene non ancorata a teorizzazioni politico-istituzionali finalizzate al raggiungimento di una concezione già comuni-

112 *Ivi*, p. 31.

113 A. Meulemans, *M. Pierre Lacava. Ministre des travaux publics d'Italie*, in «La Revue Diplomatique», 22° Année, n° 18, 29 avril 1900, pp. 1-2. Auguste Meulemans fu, tra l'altro, autore del volume *Le Monténégro*, Paris, Bureaux De La Revue Diplomatique, 1897.

taria, lascia trasparire una percezione armonica e d'insieme di una realtà geografica caratterizzata da profondissime ramificazioni, capaci di tradursi, non di rado, in politiche economiche e strategiche fortemente interconnesse tra loro. E la capacità di argomentare nei propri scritti le analisi compiute con riferimenti costanti alle altre realtà europee costituisce uno degli elementi a riprova di una straordinaria apertura mentale.

Pietro Lacava, in altri termini, non fu esclusivamente interprete delle esigenze di un Mezzogiorno d'Italia che era chiamato politicamente ed istituzionalmente a rappresentare, ma seppe agire con lucidità politica anche in questioni di carattere nazionale ed internazionale; il suo impegno, infatti, fu significativamente volto all'inserimento delle questioni meridionali nel più ampio quadro di un progetto nazionale, affinché al suo interno i limiti e i condizionamenti delle aree più arretrate del paese potessero essere assorbiti, elaborati e, conseguentemente, risolti.

Ma gli elementi di modernità del suo pensiero si colgono anche in altri aspetti come, ad esempio, il tanto invocato principio del divieto di cumulo delle cariche da parte degli amministratori pubblici, sollecitato sia per ragioni più generali di moralità, sia per consentire una maggiore efficienza dell'azione amministrativa. Le posizioni di principio appena evidenziate, inoltre, si accompagnavano alla battaglia compiuta per il riconoscimento della loro responsabilità individuale, perché sentissero particolarmente l'esigenza di dover ben operare una volta venuta meno la contestata prassi dell'impunità.

L'analisi dei discorsi parlamentari di Pietro Lacava, inoltre, lascia trasparire, al di là degli indirizzi politici, un'attenzione particolare per la crescita del cittadino italiano e per la sua emancipazione civile: in questa direzione, infatti, sono leggibili le sue analisi sul potenziamento dell'istruzione pubblica come presupposto per la formazione di un elettorato più ampio e consapevole. Il tema dell'ampliamento della base elettorale, infatti, per cui si spese con particolare impegno, fu ancorato, nelle sue riflessioni, ad un doppio fine, ovvero a quello di un più ampio coinvolgimento delle masse nei processi politici del paese e alla contestuale moralizzazione dell'amministrazione dello Stato. Come si è già avuto modo di ricordare, Lacava reputava un efficiente sistema elettorale come prerequisito per la selezione della migliore classe dirigente. È sulla scorta del principio della partecipazione all'amministrazione della cosa pubblica, d'altronde, che prese le mosse la battaglia in favore del referendum, inteso simultaneamente come mezzo di promozione di proposte condivise e come strumento di controllo contro l'arbitrio politico.

È su queste convinzioni, infatti, che è possibile scorgere una sorta di progetto unico che, negli anni, Lacava elaborò per il cittadino italiano: la tutela delle libertà e la promozione del principio della partecipazione si accompagnavano, infatti, alle articolate proposte formulate per una maggiore, più giusta ed equa fiscalità. Il canone della gradualità e del tempo lungo che Lacava indicava come strategia per il raggiun-

gimento di questi obiettivi, inoltre, non va semplicisticamente letto come moderatismo politico, ma si ritiene debba essere interpretato più correttamente come strategia operativa improntata a quel principio di prudenza capace di garantire la maturazione progressiva delle riforme proposte.

L'azione riformatrice della macchina dello Stato, inoltre, prendeva corpo sia attraverso la promozione del decentramento amministrativo (più rispondente alle multiple esigenze locali), sia con l'equilibrata armonizzazione tra statalizzazioni (evocate più nel periodo tardo ottocentesco) e privatizzazioni (sollecitate nelle elaborazioni del primo Novecento).

In ultimo, dunque, Lacava rappresenta al tempo stesso un uomo illustre della Basilicata, un politico italiano di spicco e un anticipatore di visioni europeiste su larga scala: «è l'uomo che fa il posto e non il posto che fa l'uomo», ammoniva Sir William Ewart Gladstone nel secondo Ottocento, mentre Meulemans, all'inizio del XX secolo gli faceva eco nel suo articolo su *La Revue Diplomatique*. Pietro Lacava, al riguardo, seppe esprimere un impegno personale significativo tanto attraverso il contributo offerto alla causa italiana, quanto nella strutturazione di un indirizzo politico che, fondato sulla storia specifica del paese, seppe *guardare oltre* nel tempo e nello spazio, per promuovere lo sviluppo economico, politico e sociale del giovane Regno d'Italia e per incentivare, al tempo stesso, l'emancipazione e il riscatto dei suoi cittadini.

Nelle pagine seguenti:

Sant'Antuono, 8 agosto 1860

Lettera di Pietro Lacava a Giacinto Albini

ASPZ, *Carte Albini*, in corso di riordinamento, lettera 1

Finito di stampare nel mese di settembre 2013
presso Poligrafica TecnoStampa – Villa d'Agri (PZ)