

## COMUNI E PROVINCE



PIERO AIMO

# **Comuni e Province: Ottocento e Novecento**

Storie di istituzioni



Pavia University Press

Comuni e Province: Ottocento e Novecento : Storie di istituzioni / Piero Aimò. - Pavia : Pavia University Press, 2017. - 276 p. ; 24 cm.

<http://archivio.paviauniversitypress.it/oa/9788869520556.pdf>

ISBN 9788869520549 (brossura)

ISBN 9788869520556 (ebook PDF)

© 2017 Pavia University Press, Pavia

ISBN: 978-88-6952-055-6

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

L'autore è a disposizione degli aventi diritti con cui non abbia potuto comunicare, per eventuali omissioni o inesattezze.

Prima edizione: giugno 2017

Pavia University Press – Edizioni dell'Università degli Studi di Pavia  
Via Luino, 12 – 27100 PAVIA (PV) – Italia  
[www.paviauniversitypress.it](http://www.paviauniversitypress.it) – [unipress@unipv.it](mailto:unipress@unipv.it)

*Printed in Italy*

## SOMMARIO

<b>Introduzione</b>	7
<b>Le idee</b>	
1. Il concetto di autonomia nelle riviste giuridiche del dopoguerra	13
<b>L'ordinamento</b>	
2. Le amministrazioni municipali nella seconda metà del XIX secolo	43
3. Un'istituzione 'debole': la Provincia	57
4. L'ente Provincia: dalle origini all'età repubblicana	73
<b>Gli organi di governo</b>	
5. Il Sindaco 'regio': dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia	89
6. La formazione dei consigli comunali tra Rivoluzione e Restaurazione	105
7. Il Consiglio comunale: genesi ed evoluzione	117
<b>Le attività e i controlli</b>	
8. Comuni e province nello Stato liberale	137
9. Gli enti locali e la tutela dell'infanzia	183
<b>I prefetti e le prefetture</b>	
10. I prefetti di Milano da Rattazzi a Crispi (1859-1890)	209
11. I prefetti di Milano e le autonomie locali (1946-1953)	233
<b>Indice dei nomi</b>	267
<i>Abstract in English</i>	275



## INTRODUZIONE

Nelle pagine che seguono sono raccolti alcuni miei testi dedicati alla storia degli enti locali in Italia dall'Ottocento al Novecento, già pubblicati altrove, e in momenti diversi – ma in anni recenti –, e ora riproposti – senza sostanziali modifiche – nella presente antologia. Essi riguardano, innanzitutto, l'evoluzione dell'ordinamento normativo che disciplina comuni e province nell'arco di tempo sopra considerato. In particolare, vengono esaminati gli 'organi di governo', come sindaci e consigli municipali, nonché le politiche pubbliche effettuate da tali enti e i controlli cui essi sono sottoposti, da parte delle autorità statali, nelle loro complesse attività e molteplici funzioni. Completano il volume due contributi sui prefetti operanti a Milano, dall'annessione della Lombardia a fine secolo e, poi, nei primi anni del secondo dopoguerra (utili per evidenziare le loro competenze 'tutorie'), e un'indagine sul concetto di 'autonomia' nelle riviste giuridiche, edite fra il 1946 ed il 1953.

È risaputo che il genere letterario dell'antologia non va esente da critiche e suscita talvolta delle perplessità. Oltre al rischio di sovrapposizioni e ripetizioni, può essere il segno della incapacità per l'autore di affrontare nuovi e più impegnativi lavori o della sua speranza che degli scritti passati magari inosservati, o circolati solo in ambienti ristretti, possano, finalmente, essere letti da un pubblico più vasto e, giovandosi di una maggiore diffusione, apprezzati, ma anche criticati, se del caso: il silenzio, si sa, è la peggiore delle condanne! E se il primo difetto può trovare giustificazione nelle oggettive difficoltà di intraprendere ancora una volta estese ricognizioni 'sul campo', sia per la scarsità delle risorse ormai disponibili e per la carenza di committenze pubbliche, sia per l'ampiezza, e sempre minor accessibilità, delle fonti archivistiche e documentarie, la seconda tara è umanamente comprensibile, soprattutto nel caso di discipline storiche specialistiche, nelle quali la condivisione dei risultati della ricerca è, in effetti, limitata ad una cerchia piuttosto circoscritta di cultori ed esperti.

In ogni modo, e al di là delle osservazioni testé fatte, non mancano le ragioni per dare senso e valore alla raccolta che si è pensata e qui realizzata. Intanto vi è una motivazione 'tecnica', certo prosaica ma non per questo meno valida: rendere più facilmente fruibili dei testi comparsi in 'contenitori' formali non sempre disponibili, o comunque di non facile consultazione per lettori (e studenti) poco acculturati. Questi lavori presentano inoltre un sicuro rilievo scientifico, almeno a parere dell'autore che pure, secondo i canoni di una opportuna 'umiltà' scien-

tifica, dovrebbe astenersi da simili affermazioni un po' temerarie. Va detto, però, senza timore di smentite, che molti di questi saggi costituiscono il frutto di indagini originali su argomenti spesso trascurati dalla storiografia delle istituzioni. Si pensi al ruolo dei sindaci, alle modalità e caratteristiche del suffragio amministrativo, oppure all'apporto della dottrina giuridica (specie di quella meno accademica e più pragmatica o di provenienza tecnico-professionale) alla configurazione del principio dell'autonomia locale. In altri casi, come negli studi sui prefetti milanesi, ci si è basati, in maniera consistente, su carte reperite in archivi centrali e periferici e su fonti documentarie 'ufficiali' ma non ancora sfruttate adeguatamente. Laddove possibile, si è cercato di superare la mera descrizione del dettato normativo, tentando di far emergere l'effettivo e concreto funzionamento degli enti locali e degli apparati statali.

Quanto all'utilità dell'antologia sul piano prettamente didattico, basti osservare che gli storici delle istituzioni politiche si sono spesso disinteressati di queste tematiche, in particolare nei lavori di impianto generale e nei manuali destinati agli studenti universitari delle Facoltà a indirizzo giuridico e politico. Peraltro, nell'ambito proprio della storia delle amministrazioni locali, nelle pubblicazioni in materia, ci si confronta di solito con volumi incentrati su periodi limitati, o su problemi settoriali, o attenti, soprattutto al dibattito politico e parlamentare, o comunque risalenti e non aggiornati, ovvero ancora troppo sintetici e debitori della letteratura esistente (come nel caso del mio libro su *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Nuova edizione, Carocci, Roma, 2010). Il testo, che viene adesso stampato presso la *Pavia University Press*, e reso poi leggibile su internet, non vuole certo colmare tali lacune e non può costituire una definitiva e più completa ricostruzione della storia delle autonomie locali italiane nei secoli XIX e XX, ma, tenendo anche conto delle acquisizioni della più recente storiografia di riferimento, intende analizzare e approfondire, mettendo in fila contributi diversi, ma fra di loro organicamente collegati ed oggettivamente connessi, taluni aspetti di grande rilievo che, sinora – lo si è detto – non hanno attirato a sufficienza l'attenzione degli studiosi o sono stati discussi e trattati, in molti casi, in modo generico, se non superficiale. Come di consueto, spetterà al lettore il giudizio finale sul libro così come l'autore si accolla il peso e la responsabilità degli inevitabili errori, dei possibili refusi, nonché delle sempre ricorrenti sviste e delle ineludibili imprecisioni.

Ringrazio il Comitato scientifico della Pavia University Press per aver accolto la proposta di pubblicazione della presente antologia e la Dott.ssa Annalisa Doneda, la Dott.ssa Francesca Cattaneo e il Dott. Giovanni Cambielli per il costante e indispensabile supporto nel lavoro editoriale. Ringrazio pure le case editrici Rubbettino, FrancoAngeli, Il Mulino, Maria Pacini Fazzi, Skira, Pavia

University Press e l'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP), di Milano, per avermi concesso l'autorizzazione a riprodurre, in questa sede, testi già comparsi, con titoli parzialmente simili, in altri libri o riviste.

Un ringraziamento particolare devo a Elisabetta Colombo, che ha cortesemente messo a disposizione i suoi fondi di ricerca per la stampa del volume, e al Dipartimento di studi politici e sociali dell'Università di Pavia, che ha acconsentito a tale finanziamento.

L'articolo sul *concetto di autonomia nelle riviste giuridiche del dopoguerra* è stato pubblicato, col titolo *L'idea di autonomia nelle riviste giuridiche (1946-1953)*, nel volume *Le Autonomie locali. Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, pp. 3-41.

Il contributo su *Le amministrazioni municipali nella seconda metà del XIX secolo* è apparso, col titolo *Le autonomie municipali nella seconda metà dell'Ottocento. Tendenze istituzionali e interpretazioni storiografiche*, nel libro *Le amministrazioni comunali in Italia. Problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, a cura di F. Agostini, FrancoAngeli, Milano, 2009, pp. 26-38.

Il saggio *Un'istituzione 'debole': la Provincia*, è già comparso, con il titolo *Un'istituzione "debole". L'Ente provincia nella seconda metà dell'Ottocento*, in *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, a cura di F. Agostini, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 38-52.

Il testo riguardante *L'ente Provincia: dalle origini all'età repubblicana* corrisponde a: *Introduzione. Profilo storico dell'ente Provincia dalla nascita all'Italia repubblicana*, in ISAP, *Le Province dalle origini alla Costituzione*, a cura di P. Aimo, Milano, 2009, pp. 1-16.

Il saggio su *Il sindaco 'regio': dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia*, è ripreso da quello pubblicato, col titolo *Il sindaco "regio" nell'Italia dell'Ottocento*, nell'opera *I sindaci del re. 1859-1889*, a cura di E. Colombo, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 19-39.

L'articolo *La formazione dei consigli comunali tra Rivoluzione e Restaurazione* è tratto da quello intitolato *Elezione, nomina, cooptazione e sorteggio: modalità di composizione dei consigli comunali in Italia dalla Rivoluzione alla Restaurazione*, in *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, a cura di P. Aimo, E. Colombo, F. Ruge, Pavia University Press, Pavia, 2014, pp. 1-10.

Il testo su *Il Consiglio comunale: genesi ed evoluzione* è inserito, col titolo *Il Consiglio comunale: breve profilo storico di un'istituzione rappresentativa*, nel volume: *«I savj del Palazzo Santini». Storia del Consiglio comunale di Lucca (1865-2005)*, a cura di L. Baldissara, G.L. Fruci, Maria Pacini Fazzi editore, Lucca, 2016, pp. 27-38.

Il contributo relativo a *Comuni e province nello Stato liberale* sta, col titolo *Comuni e Province, funzioni e controlli (all. A)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2015, n. 23, pp. 7-54.

L'articolo su *Gli enti locali e la tutela dell'infanzia* è uguale a quello intitolato *Politiche sociali per l'infanzia ed enti locali tra Ottocento e Novecento*, in *Welfare e minori*, a cura di M. Minesso, FrancoAngeli, Milano, 2011, pp. 123-146.

Il saggio su *I prefetti di Milano da Rattazzi a Crispi (1859-1890)*, è visibile, col titolo *I prefetti di Milano dalla proclamazione del Regno alle leggi di unificazione amministrativa, alla riforma Crispi*, in *Palazzo Diotti a Milano. Storia Arte Istituzioni*, a cura di N. Raponi, A. Scotti Tosini, Skira, Milano, 2005, II, pp. 319-344.

Il testo su *I prefetti di Milano e le autonomie locali (1946-1953)*, è analogo a quello intitolato *I prefetti di Milano e gli enti locali (1946-1953)*, in *Le Autonomie locali in Lombardia e in Toscana, Dalla Resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, pp. 245-291.

Ha collaborato al lavoro di editing Tommaso Aimo.

Dedico questo lavoro ai miei amatissimi nipotini: Maria e Giacomo.

## LE IDEE



# 1. IL CONCETTO DI AUTONOMIA NELLE RIVISTE GIURIDICHE DEL DOPOGUERRA

## 1. PREMESSA

Trattando l'argomento oggetto della presente relazione occorre, innanzitutto, essere consapevoli di due problemi metodologici di particolare importanza e che è opportuno porre in rilievo prima di procedere oltre nella nostra analisi. La prima questione, di valenza più generale, è quella relativa al rapporto fra evoluzione del pensiero giuridico e sviluppo, effettivo, delle istituzioni pubbliche (nel caso di specie, locali). Non ci si deve aspettare infatti, dalla ricostruzione di tematiche concettuali e di tendenze ideologiche, di poter trarre delle indicazioni sufficienti per descrivere l'andamento concreto degli enti comunali e provinciali nel lasso di tempo qui considerato. Se così non fosse, si cadrebbe in quell'errore epistemologico, ancora molto diffuso ai giorni nostri, nella cultura storiografica e giuridica, che consiste nel ridurre la storia delle istituzioni alla storia delle idee, che pretende di individuare, cioè, le dinamiche proprie degli ordinamenti sulla base di ciò che i filosofi o i giuristi hanno scritto in proposito. Non è superfluo ribadire, ad esempio, che la storia della genesi e delle trasformazioni dello *Stato moderno* non può fondarsi, come si continua a credere, solo sulle riflessioni dei grandi pensatori del passato e sulla loro 'lettura' e interpretazione di quegli avvenimenti epocali. Sicuramente il nesso istituzioni-idee è definibile nei termini di una sostanziale circolarità e di possibili retroazioni (le prime influenzano le seconde, e viceversa) e, dunque, è scientificamente corretto occuparsi delle vicende intellettuali, ma non si deve sovrastimare o enfatizzare l'incidenza delle teorie sulla prassi. Se a un'indagine sui profili dottrinali non si può chiedere più di quello che oggettivamente può dare, non significa però che sia inutile anche dal punto di vista di un approccio non 'idealistico'; spesso, infatti, attraverso di essa si possono rinvenire elementi preziosi e dati interessanti ai fini di una comprensione della vita reale delle istituzioni.

Il secondo aspetto, di cui bisogna essere avvertiti, riguarda, in modo specifico, l'uso dello strumento 'rivista'. Benché tale fonte sia di grande aiuto per ricomporre il quadro generale della cultura giuridica di un'epoca – come ricordava, anni fa, Paolo Grossi –<sup>1</sup> essa presenta, in rapporto al nostro tema specifico, limiti

---

<sup>1</sup> P. Grossi, *Chiarimenti preliminari*, in id. (a cura di), *La "cultura" delle riviste giuridiche italia-*

e carenze. Gli articoli concernenti l'autonomia sono poco numerosi, molto spesso brevi, quasi sempre redatti da autori non eccellenti. Tuttavia, questi periodici, e soprattutto quelli di orientamento più tecnico e pragmatico, meritano di essere sfogliati perché diffondono – e difendono – un sapere giuridico (ma anche, economico, finanziario, contabile, organizzativo...), di carattere eminentemente pratico e 'pedagogico', che ha ricadute, immediate e consistenti, nella gestione quotidiana delle autonomie locali e incide, in profondità, sulle convinzioni e sul comportamento degli amministratori municipali, siano essi di estrazione politica o di provenienza burocratica. D'altro canto, un'indagine rivolta a delineare il concetto di autonomia, così come esso emerge nelle riviste giuridiche del dopoguerra, non solo serve a colmare una lacuna – perché non risultano, a tutt'oggi, scavi di siffatta natura – ma può essere utile per gli studiosi di diritto amministrativo (e, più latamente, della cultura amministrativa) interessati a una più rigorosa e puntuale definizione di questo istituto giuridico fondamentale ma dai contorni spesso incerti e sfumati.

Alcune precisazioni sono ancora necessarie prima di entrare in *medias res*. Per quanto concerne la periodizzazione, va detto che la scelta del segmento temporale 1946-1953, corrispondente alla prima legislatura repubblicana, è stata effettuata dagli organizzatori del convegno; è ovvio che esistono riviste giuridiche anche prima di tale periodo e nelle quali il tema dell'autonomia viene trattato e discusso. In ogni modo, e a motivo degli eventi bellici, sono poche le riviste che, dopo la caduta del fascismo, riprendono subito le pubblicazioni: dunque il *terminus a quo*, fatto coincidere con l'avvento della Repubblica, non nuoce più di tanto alla completezza della ricerca. Bisogna poi sottolineare che si è qui inteso il concetto di autonomia locale in senso ampio, tenendo conto, insomma, anche di altri elementi, giuridici e non, che con esso si intrecciano strettamente: la finanza, i controlli, l'organizzazione interna, le competenze, i rapporti con (l'istituendo) ente regione, ovvero con i prefetti e i segretari comunali. Infine, è bene precisare che l'immagine complessiva dell'autonomia, che affiora dalla schedatura e lettura di un centinaio di articoli in argomento, pubblicati su una ventina di riviste, è un po' semplicistica, frammentaria, schematica; ma ciò deriva, anche, dalla qualità e dalle caratteristiche della documentazione esaminata che, come poc'anzi ricordato, consiste in articoli brevi, poco articolati, talvolta apodittici e ascrivibili, soprattutto, a tecnici e burocrati.

## 2. LE RIVISTE

Per comprendere appieno un 'contenuto' è necessario soffermarsi sul 'contenitore'; in altri termini, prima ancora di affrontare l'oggetto specifico della nostra indagine, non si può non prestare attenzione alle riviste giuridiche che sono state esaminate per predisporre la presente relazione. Iniziamo dalla scelta fra i diversi periodici che risultano editi nel periodo indicato. La cernita è avvenuta sulla base di un criterio essenzialmente empirico: si sono escluse quelle di carattere generico, rivolte, cioè, a tematiche afferenti all'ampio e indistinto spettro delle discipline giuridiche e, al contempo, non si sono considerate quelle più interessate a un settore specifico e delimitato del sapere giuridico, come nel caso del diritto privato o di quello processuale, tendenzialmente estranei alle problematiche proprie dell'autonomia degli enti pubblici territoriali. Si sono invece inclusi alcuni periodici che, pur destinati, più o meno esplicitamente, alla trattazione di argomenti giuridico-istituzionali, li affrontano da una particolare visuale ideologica e politica: si pensi allo «Stato moderno», il noto quindicinale della c.d. «destra azionista», o alle riviste di ispirazione cattolica, come «Jus» e «Iustitia». Un interesse prioritario è stato poi riservato alle pubblicazioni di tipo tecnico, quelle più lette dai pratici – ossia dai funzionari pubblici e dagli amministratori locali – o di natura 'corporativa', espressione, diretta o indiretta, di associazioni di settore (come l'ANCI o l'UPI) o di categorie professionali (come quella dei segretari comunali).<sup>2</sup> In carenza di studi approfonditi sulle riviste giuridiche, in quanto tali, e, dunque, senza una bussola con cui orientarsi in tale specifico e molto variegato universo della cultura giuridico-istituzionale del dopoguerra, non si è potuto fare altro che attenersi al criterio pragmatico suesposto e, al contempo, utilizzare l'unico repertorio sinora esistente in materia, quello cioè risalente alle iniziative per le celebrazioni del trentennale della Costituzione, e che nasceva appunto da uno «spoglio sistematico delle riviste giuridiche dell'epoca».<sup>3</sup> Si sono così monitorate e schedate le seguenti riviste: «L'Amministrazione italiana», «L'Amministrazione locale», «Annuario di diritto comparato e di studi legislativi», «Archivio giuridico Filippo Serafini», «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», «Burocrazia», «Il Consiglio di Stato», «Il Corriere ammini-

---

<sup>2</sup> Fra le prime, si possono segnalare, ad esempio, «Il Consiglio di Stato», la «Rivista della Corte dei conti», la «Rivista amministrativa della Repubblica italiana»; fra le seconde, «Il Corriere amministrativo» e la «Rivista delle Provincie»; infine, in merito al terzo tipo di rivista, si distinguono la «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza» e «L'Amministrazione italiana».

<sup>3</sup> U. De Servo (a cura di), *Verso la nuova Costituzione. Indice analitico dei lavori della Assemblea Costituente. Spoglio sistematico delle riviste giuridiche dell'epoca*, Bologna, 1980; in particolare, si veda il contributo di A. Colzi, O. Roselli, *Le riviste giuridiche dal 1943 al 1948 e la trasformazione costituzionale dello Stato: ricerca bibliografica*, pp. 99 ss.

strativo», «Il Foro amministrativo», «Iustitia», «Jus», «Manuale Astengo per gli amministratori comunali e provinciali e delle opere pie», la «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», «Rassegna di diritto pubblico», «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», «Rivista della Corte dei conti», «Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze», «Rivista di diritto pubblico», «Rivista delle Province», «Rivista italiana per le scienze giuridiche», «Rivista trimestrale di diritto pubblico» e «Lo Stato moderno». A riscontro ultimato, solo da 11 periodici<sup>4</sup> si è però ricavato del materiale utile all'indagine e, come si dirà più avanti, sono state proprio le pubblicazioni di tendenza tecnico-pratica quelle in grado di fornire il maggior numero di contributi attinenti al problema specifico dell'autonomia locale.

Ma non si pone solo una questione di scelta 'fra' le riviste, ma anche di selezione 'nelle' riviste stesse. È ben noto che l'articolazione interna dei periodici (giuridici) è quanto mai varia e così, accanto ai consueti articoli dottrinali, si possono rinvenire recensioni, interventi redazionali, interviste, rassegne critiche, notiziari, inchieste, oltretutto commenti a sentenze, leggi e decreti, etc. È bene precisare che si è data qui la preferenza agli articoli proprio perché considerati maggiormente espressivi di un determinato orientamento teorico e ideologico; inoltre, benché siano talvolta anche molto concisi, consentono all'autore di strutturare in maniera più organica il suo pensiero e di esporre in modo più lineare le sue argomentazioni. Nell'affrontare lo studio delle singole riviste occorre poi essere avvertiti di alcuni elementi editoriali che possono produrre effetti rilevanti sulle posizioni che in esse vengono manifestate<sup>5</sup> e sulle tendenze dottrinali alle quali si ispirano. Molto dipende da chi le fa, da chi ci scrive, dai destinatari a cui sono prioritariamente rivolte; ad esempio, è sufficiente dare un'occhiata ai comitati scientifici o ai consigli di direzione, o scorrere i sottotitoli, per capire quali sono le esigenze che la rivista intende tutelare (di associazioni di comuni e province; di categorie di burocrati...) e quali scopi si prefigge, quali sono i suoi lettori privilegiati (mondo accademico; amministratori locali; funzionari pubblici), quali sono i soggetti che

---

<sup>4</sup> Si tratta delle seguenti riviste: «L'Amministrazione italiana» (d'ora in poi Amm.it.); «L'amministrazione locale» (Amm.loc.) che, nel 1946 e 1947, si intitola «La nuova amministrazione locale»; «Annuario di diritto comparato e di studi legislativi» (Ann.dir.comp.); «Il Corriere amministrativo» (Cor.amm.); la «Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza» (Nuova.Rass.); «Rivista amministrativa della Repubblica italiana» (Riv.amm.); «Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze» (Riv.dir.fin.); «Rivista di diritto pubblico» (Riv.dir pubbl.); «Rivista delle Province» (Riv.Prov.); «Rivista trimestrale di diritto pubblico» (Rtdp); «Lo Stato moderno» (Stat. mod.). Si tenga presente che la «Rivista di diritto pubblico» cessa le pubblicazioni nel 1950, mentre nel 1951 inizia il suo cammino la «Rivista trimestrale di diritto pubblico». La «Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze» incomincia invece nel 1949; nello stesso anno termina «Lo Stato moderno».

<sup>5</sup> Ad esempio, tendenti a favorire, o contrastare, politiche pubbliche e riforme normative per dare maggior autonomia a comuni e province.

più frequentemente vi collaborano (professori, esperti, politici). Per quanto non ci si possa sempre fidare delle autorappresentazioni, va detto che taluni di questi aspetti vengono palesati sin dall'inizio o sono esplicitati in corso d'opera. La «Rivista amministrativa» si dichiara interessata ai problemi pratici, ma punta pure a una virtuosa commistione fra dottrina e prassi;<sup>6</sup> l'«Amministrazione italiana» pone tra i suoi obiettivi quello di volgarizzare la dottrina giuridica, di esercitare, cioè, una funzione didattica (e formativa), ma vuole altresì dare un impulso a una riforma della pubblica amministrazione;<sup>7</sup> la «Rivista di diritto pubblico», che si definisce periodico di «alta cultura», mira invece alla ricostituzione di una «scuola nazionale di diritto pubblico», di cui ambisce a diventare il portavoce, l'organo propulsore;<sup>8</sup> la «Rivista delle Provincie» non nasconde, di fatto, la sua intenzione di difendere, innanzitutto, l'istituzione che rappresenta e che, come è risaputo, all'epoca è minacciata persino di estinzione.<sup>9</sup>

Restando ancora, per il momento, sul piano del 'contenitore', vediamo quali considerazioni generali si possono evincere dalla schedatura dei singoli articoli pubblicati nelle riviste prescelte. Cominciamo dagli autori: ciò che emerge subito è che un certo numero di essi scrive, contemporaneamente, su più periodici e quindi si assiste a una ripetitività di tematiche e a una reiterazione di argomenti e problemi. Si segnala poi una scarsa partecipazione di giuristi 'accademici', mentre corposa è la presenza di segretari comunali, di funzionari pubblici, di prefetti, di giudici amministrativi. È probabile che i professori universitari prediligano, al contrario del passato,<sup>10</sup> le monografie o non ritengano opportuno sprecare energie in 'fogli' dal taglio tecnico-pratico od orientati, in prevalenza, a una mera esegesi della legislazione e a un puro commento della giurisprudenza. Carezza di apporti speculativi che viene di fatto compensata da quelle elucubrazioni astratte che i pratici non mancano talvolta di inserire nei loro articoli, a testimonianza (e 'sfoggio') delle loro solide conoscenze dogmatiche. Dal punto di vista meramente quantitativo risultano assai contenuti gli studi, sui temi autonomistici, presenti nelle riviste dottrinali; la giuspubblicistica sembrerebbe dunque meno interessata alla materia, non considerandola forse passibile di nuove interpretazioni teoriche o di più ardite prospettazioni concettuali. Più attenzione alla questione autonomistica

---

<sup>6</sup> La Direzione, «Riv.amm.», 1950, pp. 1-3; cfr. anche La Direzione, *Ai cortesi associati e lettori*, «Riv.amm.», 1946, p. 1.

<sup>7</sup> Vedi la presentazione della rivista da parte di M. La Torre, «Amm.it.», 1946, pp. 1-2 e *Dopo tre anni*, «Amm.it.», 1949, p. 1; l'autore, già Sottoprefetto e Consigliere di Stato, era anche libero docente di diritto amministrativo.

<sup>8</sup> La Direzione, *Riprendendo ancora una volta il lavoro*, «Riv.dir.pubbl.», 1944-1945-1946, p. 1.

<sup>9</sup> Questo si evince, chiaramente, dagli articoli che in essa vengono ospitati.

<sup>10</sup> M.S. Giannini sostiene, infatti, che «i grandi maestri [come Ranelletti, Cammeo, S. Romano] scrivevano moltissimo sulle riviste»; cfr. M.S. Giannini, *Introduzione ai lavori*, in P. Grossi (a cura di), *La "cultura" delle riviste giuridiche*, pp. 21 ss., specie p. 22.

si ritrova nelle riviste di impianto tecnico-pratico che, senza dare eccessivo rilievo ai profili strettamente formalistici, si occupano di comuni e province (e di regioni) non escludendo il contributo dei cultori di economia e di finanza o degli esperti di organizzazione pubblica. Per quanto riguarda l'oggetto degli articoli si nota una tendenza alla circolarità delle tematiche, che appaiono dunque sempre le medesime e che rimbalzano da un periodico all'altro. Per ciò che attiene alla dimensione temporale si riscontra, peraltro, un andamento decrescente; il problema dell'autonomia perde di interesse mano a mano che ci si allontana dal periodo dell'immediato dopoguerra. Segno, forse, di un certo disincanto, di una sostanziale sfiducia nella possibilità che, a breve, si ottenga una piena ed effettiva autonomia degli enti locali o, almeno, si giunga a una riforma delle parti più obsolete della legge comunale e provinciale. Ci si limiterà, in buona misura, a commentare i principi sanciti nella nuova Costituzione o a esaminare, criticamente, la legislazione ordinaria che, per l'appunto, sembra non essere del tutto rispettosa dei dettami della carta fondamentale e risulta spesso ispirata a un risorgente e mai sopito centralismo. Ma se il legislatore non recepisce le istanze riformatrici e stenta ad accogliere i più moderni orientamenti costituzionali, ciò deriva anche dalla debolezza intrinseca della cultura autonomistica dell'epoca. Negli articoli esaminati si trova infatti una riproposizione di idee e di argomentazioni risalenti all'età liberale (quando non, addirittura, alla stesso regime fascista), come se la dottrina giuspubblicistica, nei suoi esponenti più prestigiosi o nei suoi studiosi più modesti, preferisse impiegare i vecchi schemi interpretativi e far ricorso a dogmi consolidati: si pensi, ad esempio, al costante richiamo al concetto di «autarchia». Ciò non significa che esista una sorta di 'pensiero unico' o di un appiattimento totale sulla tradizione;<sup>11</sup> è infatti ben visibile un certo qual pluralismo delle posizioni anche all'interno di una medesima rivista, sicché diventa difficile delineare, per ciascun periodico, una tendenza ideologica unanimemente condivisa o quantomeno dominante. Cultura giuridica, questa, spesso disattenta nei confronti dell'innovazione teorica ma che non si esime dall'esprimere precise valutazioni politiche,<sup>12</sup> talvolta con critiche, persino rabbiose, ai danni degli amministratori democratici. Ma, come è noto, la questione autonomistica è anche, e soprattutto, una vicenda che attiene alla distribuzione del potere politico in una data società e il pensiero giuridico, nonostante gli sforzi per depurarsi da contaminazioni di tale natura, non può non tenerne conto. Un'ultima osservazione sulla tipologia di questi articoli; come già detto, si tratta quasi sempre di scritti brevi, sovente generici, limitati a petizioni di princi-

---

<sup>11</sup> Sulla presenza, negli articoli esaminati, di spunti originali e di proposte innovative, si rinvia a quanto detto nella Conclusione.

<sup>12</sup> Sul «coinvolgimento dei giuspubblicisti nella vita politica» del dopoguerra insiste, ad esempio, M.S. Giannini; vedi *Diritto amministrativo*, in *Cinquanta anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, 1982, pp. 363 ss., specie p. 373.

pio, non documentati a sufficienza; in taluni casi, essi entrano però nel merito dei problemi con proposte tecniche anche molto dettagliate che, proprio per la loro specificità, non è stato possibile prendere qui in considerazione.

### 3. I TEMI

Dopo aver descritto il ‘contenitore’ è giunto il momento di esaminare il ‘contenuto’, di vedere cioè come l’idea di autonomia locale, intesa nel senso ampio di cui si è detto, venga presentata e dibattuta nelle riviste qui selezionate. L’esposizione – per ragioni di semplicità e praticità – procede per ‘argomenti’ e vi è quindi il rischio di spezzettare e frammentare l’oggetto di ciascun articolo che, è bene precisarlo, molto spesso si riferisce a diversi profili sostanziali. Il lettore potrà comunque ricomporre, nella sua interezza, la posizione di ogni singolo autore legando insieme, anche con l’ausilio delle note, le valutazioni da lui espresse in ordine a ogni tema trattato. Cominciamo dal concetto di autonomia, considerata nelle sue differenti declinazioni e nelle sue multiformi manifestazioni. Molto frequenti sono, innanzitutto, le istanze generiche perché essa venga finalmente concessa in misura maggiore rispetto a quanto è avvenuto in passato,<sup>13</sup> anche perché i comuni, come talvolta si ricorda con una certa retorica, sono «nuclei naturali e spontanei di una associazione di interessi pubblici fra abitanti di un determinato territorio vicendevolmente legati da una tradizione di costumi e di comunanza di vita materiale e morale...»<sup>14</sup> e gli enti più capaci di «educare ed elevare moralmente e politicamente»<sup>15</sup> gli italiani. Diverse sono le giustificazioni sottese a una simile richiesta; si sottolinea, ad esempio, come lo Stato moderno non possa disconoscere l’esistenza, al suo interno, di corpi o enti preesistenti alla sua stessa comparsa;<sup>16</sup> si fa appello a ragioni naturali e a tradizioni etniche o linguistiche;<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> La Direzione, *La costituzione del Comune e il suo funzionamento*, «Amm.loc.», 1946, p. 8, ove si critica pure l’eventuale assorbimento dei piccoli comuni da parte di quelli più grandi (a tal proposito, si ritiene che sarebbe meglio utilizzare lo strumento della «fusione»); G. Dominici, *Verso l’autonomia comunale e regionale*, «Amm.loc.», 1946, p. 32; A. Greco, *Autogoverno locale*, «Nuova Rass.», 1948, pp. 914-915, specie p. 914.

<sup>14</sup> *La ricostituzione dei Comuni e le elezioni comunali*, «Riv.amm.», 1946, pp. 113 ss., specie p. 114.

<sup>15</sup> C. Sforza, *Decentramento, Regionalismo, Autonomia*, «Riv.Prov.», 1946, pp. 35-36, specie p. 35. Si tratta della riproposizione di un articolo già apparso sul «Corriere della sera» del 15 maggio 1946.

<sup>16</sup> L. Gioenco, *In tema di autonomia degli enti locali*, «Riv.amm.», 1947, pp. 13 ss., specie p. 15. Secondo l’autore, non è dunque lo Stato a riconoscere gli enti locali o, meglio, «... è con unico atto e nel medesimo momento che, emanandosi la costituzione dello Stato – o – il che fa lo stesso –... modificandosi la costituzione, si fissano le linee fondamentali dell’organizzazione dello Stato e si riconosce giuridicamente e positivamente l’esistenza di Enti autonomi»; vedi p. 16.

<sup>17</sup> Cfr. *Ibidem*.

si rimarca l'esigenza di un autentico contropotere per battere finalmente il centralismo.<sup>18</sup> Ma, a fronte di queste sollecitazioni a favore dell'autogoverno, della libertà e, persino, dell'indipendenza degli enti locali, ben più consistenti appaiono le visioni moderate e conservatrici che puntano a limitare l'autonomia, quando, addirittura, a non abolirla del tutto. La si invoca purché non sia troppo estesa, perché i comuni non sono dotati di «imperismo»<sup>19</sup> o non hanno «poteri originari» ma solo «derivati»,<sup>20</sup> o sono considerati alla stregua di «minori», ai quali non può essere certo riconosciuta una reale «indipendenza» dallo Stato;<sup>21</sup> oppure la si ritiene prematura, vista la disastrosa condizione della finanza locale.<sup>22</sup> Nel 1947, un Consigliere di prefettura non ha scrupoli nel sostenere che i comuni, intesi quali enti locali autonomi, devono essere aboliti, essendo sufficiente, a suo avviso, un ben «dosato decentramento»<sup>23</sup> e, ancora nel 1952, un Segretario comunale, per scongiurare il rischio dell'«anarchia» amministrativa, non trova di meglio che suggerire di «declassare» i comuni stessi a semplici organi decentrati dello Stato.<sup>24</sup> Specie fra il 1946 e il 1949, dunque in un contesto politico che è contrassegnato dalle elezioni per la Costituente, da quelle amministrative e dalla prima formazione del Parlamento (e dal clima teso e conflittuale che spesso accompagna e segue tali avvenimenti) si moltiplicano gli avvertimenti circa i pericoli legati a una eventuale espansione dell'autonomia locale. Essa non può tradursi in «licenziosità» o in «arbitrio»;<sup>25</sup> non può essere «sconfinata»;<sup>26</sup> deve tener conto degli interessi

<sup>18</sup> M. Boneschi, *Prospettive di riforma nell'amministrazione*, «Stat.mod.», 1946, pp. 367-368, specie p. 367; in questo contributo l'autore ritiene inoltre che un sostegno al centralismo venga anche dalla «classe burocratica» e che nei ministeri «si pronuncia la parola "autonomia" con lo stesso spirito con cui una suora parlerebbe del demonio!»

<sup>19</sup> G. De Gennaro, *Sguardo d'insieme all'attuale problema dell'autonomia degli enti locali*, «Riv. amm.», 1946, pp. 231 ss., specie p. 237.

<sup>20</sup> L. Toro, *L'autarchia non è l'autonomia*, «Cor.amm.», 1948, pp. 133 ss., specie p. 134. Di «potere derivato» parla anche U. Baldi Papini, *L'amministrazione locale. I. - Il Comune*, «Cor.amm.», 1947, pp. 668 ss., specie p. 668.

<sup>21</sup> Toro, *L'autarchia*, cit., p. 135.

<sup>22</sup> A. Cardone, *L'autonomia degli enti locali*, «Cor.amm.», 1946, p. 160.

<sup>23</sup> E. Mellaro, *Decentramento od autonomia*, «Amm.it.», 1947, pp. 9 ss., specie p. 10. I comuni diventerebbero, insomma, degli uffici statali periferici, retti da un funzionario dello Stato! È bene precisare che, in una nota della Direzione della rivista, si prendono le distanze da tali posizioni estreme («libertà, libertà, Mellaro!»).

<sup>24</sup> G. Broccoli, *Amministrazione collegiale o amministratore unico nei Comuni?*, «Amm.it.», 1952, pp. 369 ss., specie p. 371; secondo l'autore, il Comune dovrebbe diventare «come l'Ufficio del Registro, l'Ufficio delle Imposte e simili!»

<sup>25</sup> I.M. Saraceno, *L'autonomia comunale, i controlli e l'abolizione delle prefetture*, «Nuova.Rass.», 1947, pp. 627-628, specie p. 628.

<sup>26</sup> B. Galli, *Le autonomie locali e la scelta degli organi del Comune*, «Nuova.Rass.», 1949, pp. 1503 ss., specie p. 1503; l'autore è un Segretario comunale.

di tutti i cittadini dell'intero Stato<sup>27</sup> per evitare che si cada nell'«anarchia» o nella «disgregazione» del Paese.<sup>28</sup> La libertà degli enti locali va dunque «disciplinata»<sup>29</sup> e l'autonomia, in quanto tale, non è comunque in grado di risolvere i gravi problemi sociali del momento.<sup>30</sup> Si tratta, insomma, di idee che si collocano nell'alveo di quelle tendenze neoaccentratrici che già nel 1947 Solmi registrava, con rammarico,<sup>31</sup> e che, qualche anno più tardi, Barazzutti, con una certa soddisfazione, percepiva come ormai prevalenti visto che le concezioni teoriche, di fede autonomistica, non avevano «retto all'urto brutale della cruda realtà».<sup>32</sup>

Per contestare, e contrastare, le proposte tese a dare maggior autonomia a comuni e province non ci si esime dal ricorrere ad alcuni dei classici argomenti usati, già nell'Ottocento, dagli esponenti del filone centralistico e dai fautori dello statalismo. Sono appunto le critiche, severe e spesso immotivate e ingiuste, al comportamento degli amministratori locali che legittimano una tale prudenza – dato che, in simili condizioni, sarebbe un grave errore concedere ulteriore autonomia –, o vengono sollevate a sostegno di riforme antidemocratiche, o servono per rivendicare un inasprimento dei controlli.<sup>33</sup> Si parla così di incapacità amministrativa, di abusi, di errori, di impreparazione tecnica, di sperperi, di illegalità. Si discetta di tassazioni «esagerate», di licenziamenti politici, di angherie nei confronti degli impiegati, di favoritismi, di eccessive spese per il personale, di delibere «partigiane», di ostilità preconcepite verso le autorità statali e persino di minacce totalitarie da parte delle giunte socialcomuniste.<sup>34</sup> Sono poche le voci

<sup>27</sup> M. Amoroso, *L'autonomia del Comune e la riforma della legge comunale*, «Cor.amm.», 1949, pp. 480 ss., specie p. 480.

<sup>28</sup> Vedi, rispettivamente, G. Broccoli, *Autonomia locale e controlli governativi*, «Cor.amm.», 1946, pp. 553 ss., specie p. 554, e G. Norrito, *In materia di autonomia degli Enti locali*, «Cor.amm.», 1946, pp. 477 ss., specie p. 477.

<sup>29</sup> Broccoli, *Autonomia locale*, p. 554.

<sup>30</sup> N. Minissi, *Critica dell'autonomismo*, «Stat.mod.», 1947, p. 242; secondo l'autore, l'autonomismo non è la soluzione del problema sociale perché «presuppone e richiede una società stabile, e quindi è una forza anti-innovatrice per eccellenza»; inoltre, secondo lui, non basta dire che l'autonomia serve a conservare la libertà nel Comune (e a mantenerla «come si mantiene il grano da seme nel solaio») perché la libertà non può essere privilegio di una piccola parte della popolazione.

<sup>31</sup> G. Solmi, *L'autonomia locale in pericolo?*, «Riv.Prov.», 1947, pp. 21-22, specie p. 22; e dello stesso autore, che è Segretario generale della Provincia di Milano, *A quando l'attuazione delle autonomie locali?*, «Nuova.Rass.», 1948, pp. 1322 ss., specie p. 1322.

<sup>32</sup> A. Barazzutti, *L'autonomia dei comuni e i controlli*, «Cor.amm.», 1951, pp. 1086 ss., specie p. 1088.

<sup>33</sup> A. Lago, *L'autonomia finanziaria presupposto dell'autonomia amministrativa*, «Nuova.Rass.», 1949, pp. 363 ss., specie p. 363; Galli, *Le autonomie locali*, p. 1504; R. Malinverno in *L'autonomia locale e il Segretario comunale, visti da un giurista (R. Malinverno), da un Sindaco (R. Fiorentino) e da un Segretario comunale (S. Chiarello)*, «Nuova.Rass.», 1953, pp. 241 ss., specie p. 242.

<sup>34</sup> M. Tuveri, *Il decentramento amministrativo*, «Nuova.Rass.», 1947, pp. 127 ss., specie p. 128; A. Scicchitano, *Considerazioni sulle autonomie locali*, «Nuova.Rass.», 1948, p. 1529; Lago, *L'auto-*

che, in proposito, si distaccano dal 'coro' e che avanzano dubbi sulla presunta «immaturità» dei rappresentanti elettivi o che, giustamente, sottolineano come prima di «educare» gli amministratori locali occorra dare loro la «libertà»;<sup>35</sup> in altri termini, è proprio l'autonomia che può stimolare l'emergere del senso di responsabilità e favorire la capacità di autocontrollo.

Un buon numero di contributi, naturalmente, si occupa in maniera più consapevole, e meno polemica, del concetto di autonomia, tentando di darne una definizione giuridica il più possibile precisa e articolata. Una prima sistemazione teorica della materia viene fornita da Massimo Severo Giannini con alcuni contributi che escono nel 1948 e nel 1949. Il giovane amministrativista riesce a portare chiarezza espositiva e rigore metodologico in un contesto dottrinale contrassegnato, sino ad allora, da confusione concettuale e da approssimazione linguistica. L'autonomia, in senso lato, viene 'smontata' nelle sue componenti essenziali e distinta dalle categorie affini. Così è «autarchia» la capacità, degli enti locali, di emanare atti amministrativi simili, negli effetti, a quelli provenienti dagli organi statali; è «autonomia normativa» la facoltà di porre in essere regole, di portata generale, assimilabili all'esercizio della potestà legislativa ordinaria; è «autocefalia», qualità caratteristica dei comuni medievali, l'indipendenza da autorità sovraordinate; è «autogoverno» quella figura organizzatoria, tipica dei Paesi anglosassoni, in cui gli organi del governo locale, eletti dai cittadini, sono diramazioni periferiche dell'unica amministrazione statale; è «autonomia politica», infine, la possibilità, per l'ente locale, di formulare, e attuare, un indirizzo politico proprio, eventualmente contrastante con quello espresso dal Governo centrale.<sup>36</sup> Lo sforzo di Giannini, proprio per la sua impostazione decisamente filoautonomistica, non troverà unanime consenso nella cultura giuridica e così, ad esempio, La Torre non solo negherà l'utilità di alcune di quelle partizioni teoriche, in quanto troppo astratte od ormai «irrealistiche» e antistoriche, ma si opporrà, soprattutto, all'idea, assai delicata e controversa, di «autonomia politica».<sup>37</sup>

---

*nomia finanziaria*, p. 363; A. Zuliani, *La crisi del controllo degli atti amministrativi degli Enti locali*, «Cor.amm.», 1947, pp. 263-264, specie p. 264; C. D'Antonio, *Il Comune di fatto ed il Comune di diritto*, «Cor.amm.», 1948, pp. 359 ss., specie p. 360; Amoroso, *L'autonomia del Comune*, p. 481; U. Baldi Papini, *La maschera e il volto dell'autonomia comunale*, «Cor.amm.», 1949, pp. 906 ss., specie pp. 907-908; Barazzutti, *L'autonomia*, p. 1097.

<sup>35</sup> Greco, *Autogoverno*, p. 914; S. Marcelloni, *La riforma della legge comunale*, «Nuova.Rass.», 1951, pp. 85-86, specie p. 86.

<sup>36</sup> Per «auto-amministrazione» si intende poi quella figura organizzatoria che prevede che le cariche direttive degli enti locali siano affidate a persone scelte dai consociati stessi; cfr. M.S. Giannini, *Autonomia locale e autogoverno*, «Cor.amm.», 1948, pp. 1058 ss.; id., *L'autonomia comunale e le regioni*, «Cor.amm.», 1949, pp. 66 ss. (si tratta della Relazione all'Assemblea nazionale dell'ANCI del febbraio 1949). Queste tematiche saranno poi riprese dall'autore nel 1951: vedi *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, «Rtdp», 1951, pp. 851 ss.

<sup>37</sup> M. La Torre, *Alcune osservazioni in tema di autonomia*, «Amm.it.», 1949, pp. 401 ss., specie

Contro di essa si scaglieranno, infatti, anche altri autori, mettendo in rilievo tutti i rischi di una eccessiva politicizzazione degli enti locali,<sup>38</sup> e riproponendo quell'antica contrapposizione tra 'politica' e 'amministrazione' che, sin dall'Ottocento, aveva consentito a molti giuristi ed esponenti governativi di confinare l'autonomia locale nel sicuro, e in fondo innocuo, recinto della mera attività amministrativa e regolamentare.

Se, dunque, l'autonomia va intesa in senso più moderato e non può mai coincidere con quella c.d. "politica", è al tradizionale e rassicurante concetto di "autarchia" (o di "amministrazione statale indiretta")<sup>39</sup> a cui bisogna ritornare. Toccherà questa volta a De Gennaro fornire un quadro teorico, coerente e lucido, di questo antico istituto del diritto pubblico. Escluso il termine di autonomia, in quanto locuzione «volgare» (o «meno ortodossa», come altri dirà),<sup>40</sup> evitata ogni confusione logica e scartati i possibili equivoci lessicali, è la concezione «integrale» dell'autarchia che si deve accogliere sul piano dogmatico e applicare nell'ambito della legislazione.<sup>41</sup> Come l'autonomia, l'autarchia richiede gradualità ma aborrisce l'indipendenza «assoluta» dallo Stato.<sup>42</sup> Secondo un'opinione già in voga durante il fascismo, ma risalente all'età liberale, la stessa elettività degli

---

pp. 402-404; secondo l'autore, ipotizzare un'autonomia «politica» per l'ente locale sarebbe come attribuire al Comune «il diritto di fare la rivoluzione»!

<sup>38</sup> Baldi Papini, *L'amministrazione locale*, p. 668, e, dello stesso autore, *La maschera*, pp. 907-908; G. Romiti, *Decentramento Amministrativo*, «Cor.amm.», 1947, pp. 1223-1224, specie p. 1223; D'Antonio, *Il Comune di fatto*, p. 359; Lector, *Le recenti polemiche sull'autonomia comunale*, «Nuova.Rass.», 1950, pp. 3-4. Secondo l'anonimo funzionario amministrativo, che si cela sotto lo pseudonimo Lector, si potrebbe stabilire, per legge, che sono consentite delle manifestazioni politiche agli enti locali «solo in casi eccezionali» e che le delibere di protesta, di contenuto politico, dovrebbero essere adottate unicamente «in seduta segreta e a maggioranza qualificata»; vedi p. 4.

<sup>39</sup> E. Marinoni, *Considerazioni sull'autarchia*, «Amm.it.», 1947, pp. 393 ss., specie p. 393.

<sup>40</sup> V. Bisconti, *Autonomie locali e controlli (Cooperazione giuridica del Segretario comunale)*, «Amm.it.», 1946, pp. 19 ss., specie p. 19; l'autore è un Segretario comunale.

<sup>41</sup> De Gennaro, *Sguardo d'insieme*, pp. 231-232; l'autore dichiara di adoperare il termine «autonomia», volente o nolente, perché trascinato dalla «pubblica corrente», pur essendo convinto che si tratti di espressione «politica» e, appunto, «volgare»: vedi p. 231. Cfr. pure: id., *La concezione integrale dell'autarchia e lo Stato democratico*, «Nuova.Rass.», 1946, pp. 622 ss. Anche M. Di Capua, in *Il Comune italiano nel futuro assetto politico-amministrativo*, «Cor.amm.», 1946, pp. 313 ss., dopo aver escluso che il Comune sia un soggetto «autonomo», perché non può essere «indipendente» da qualsiasi altro ente, sostiene che ci si debba orientare «verso una maggior autarchia» dei comuni stessi: vedi pp. 313-314. Di «confusione» concettuale fra autarchia, autonomia, autogoverno e decentramento parla infine G. Giacobelli (libero docente in diritto amministrativo e Segretario comunale) in *Autarchia dei comuni e statizzazione dei segretari*, «Nuova.Rass.», 1946, pp. 18 ss., specie p. 18.

<sup>42</sup> A. Ghiani, *L'autonomia dei comuni e la legge 9 giugno 1947 N. 530*, «Amm.loc.», 1947, pp. 236-237, specie p. 236; l'autore, che è un Segretario comunale, dice – in nota a p. 236 – di usare indifferentemente i due vocaboli, benché sia più esatto parlare di autarchia, perché, in dottrina, la distinzione fra di essi sarebbe «sottile».

organi locali non è elemento essenziale o irrinunciabile dell'autarchia stessa.<sup>43</sup> Non sempre l'uso del lemma autarchia assume però una connotazione così limitativa; Luigi Gioenco, ad esempio, lo utilizza pur nella convinzione che sia lo Stato a riconoscere, nei comuni, degli enti preesistenti alla sua formazione e nel considerare il governo locale come un limite necessario all'«onnipotenza» dello Stato stesso.<sup>44</sup>

In corrispondenza del dibattito in Assemblea costituente e, poi, a testo costituzionale approvato, il concetto di autonomia diventa, ovviamente, oggetto di discussione dottrinale non meno che di polemica politica. Da un lato, troviamo delle interpretazioni restrittive, vuoi di articoli del progetto di Costituzione, vuoi di quelli contenuti nel testo definitivo. Si sostiene, ad esempio, che l'art. 121 del progetto usa il termine «autonomia» al posto di quello, più corretto, di «autarchia»; ma non si tratterebbe che di una pietosa «bugia» imputabile al legislatore costituente.<sup>45</sup> E così, nel 1949, un Segretario comunale afferma che tale vocabolo sarebbe stato scelto solo perché andava «di moda». <sup>46</sup> A proposito degli artt. 115 e 128 si argomenta che abbiano un valore essenzialmente «teorico» e non configurino dunque una autonomia giuridica piena e perfetta.<sup>47</sup> Dall'altro lato, secondo una lettura per così dire 'progressista', si sottolinea il significato «sostanziale» dell'autonomia locale e il valore «politico» dell'art. 5;<sup>48</sup> si critica la formulazione dell'art. 128 perché il rinvio ai principi fissati nelle leggi generali della Repubblica, all'interno delle quali si esplicherebbe l'autonomia, non costituirebbe una garanzia sufficiente per gli enti comunali e provinciali;<sup>49</sup> si giudica positivamente l'elevazione dell'autonomia locale a canone fondamentale del diritto pubblico, così come previsto nell'art. 106 del progetto di Costituzione.<sup>50</sup>

Si discute di autonomia e di autarchia, dunque, ma poco di decentramento che, in modo corretto, viene qualificato come un semplice processo di «deconcentrazione» dell'amministrazione statale. Secondo una giusta osservazione di

<sup>43</sup> Giacobelli, *Autarchia*, p. 19.

<sup>44</sup> L. Gioenco, *Autarchia amministrativa e governo locale. Il sistema dell'autonomia amministrativa*, Cap. V, «Cor.amm.», 1946, pp. 190 ss., specie pp. 192-193.

<sup>45</sup> L. Toro, *E dagli con l'Autonomia dei comuni*, «Cor.amm.», 1947, pp. 381-382.

<sup>46</sup> Galli, *Le autonomie locali*, p. 1503.

<sup>47</sup> M. Caldara, *La difesa dell'autonomia locale*, «Cor.amm.», 1949, pp. 803 ss. (l'autrice, che è assessore al Comune di Milano, si riferisce all'art. 128 della Costituzione); D'Antonio, *Il Comune di fatto*, p. 362.

<sup>48</sup> C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione*, «Riv. dir.publ.», 1948, pp. 194 ss., specie pp. 196, 199 e 203.

<sup>49</sup> Malinverno, in *L'autonomia locale*, p. 242, e G. De Gennaro, *I controlli sui Comuni nella schematica formula del progetto di Costituzione*, «Amm.loc.», 1947, pp. 69 ss., specie p. 69; l'autore fa riferimento, ovviamente, all'art. 121 del Progetto.

<sup>50</sup> M. Boneschi, *Autarchia e decentramento*, «Stat.mod.», 1947, numero speciale del 17 aprile, pp. 38 ss., specie p. 38.

Massimo Severo Giannini, il contrario dell'autonomia non è l'accentramento bensì lo «statalismo» e quindi il decentramento ha ben poco a che fare con l'autonomia propriamente intesa.<sup>51</sup> Ciò non esclude che, nel 1952, in rapporto a un disegno di legge per la delega di talune funzioni statali agli enti locali, lo stesso decentramento «burocratico» venga giudicato con favore per i suoi possibili effetti benefici sui comuni.<sup>52</sup> Non manca neppure un contributo più teorico che, con molta lucidità, tocca un punto nodale della questione 'autonomistica' e cioè il legame fra decentramento e democrazia e, di rimando, tra libertà e uguaglianza. Quanto più si invoca la prima, tanto più si compromette la seconda, e viceversa. La preferenza dell'autore va comunque al principio democratico visto che, a suo parere, mentre può esistere una democrazia senza decentramento, al contrario non si dà decentramento senza democrazia.<sup>53</sup>

Affinché gli enti locali possano godere di una compiuta e autentica autonomia è assodato – e i suoi fautori lo hanno ribadito sin dall'Ottocento – che deve essere loro concesso un ampio margine di manovra nell'ambito della finanza locale; la riscossione delle imposte, per opera degli uffici statali, sarebbe infatti, secondo il Solmi, profondamente lesiva dell'autonomia locale.<sup>54</sup> Senza proventi adeguati e senza la possibilità di utilizzarli a seconda dei bisogni specifici dei cittadini, l'autonomia resta dunque una formula vuota, si riduce a una mera definizione dottrinale. Nelle pagine delle riviste giuridiche esaminate sono perciò frequenti le sollecitazioni, sia pure generiche, a favore di una maggior autonomia in questo peculiare campo dell'attività amministrativa.<sup>55</sup> Non solo si invoca una semplificazione del sistema,<sup>56</sup> ma si suggerisce di dare agli enti locali la facoltà di imporre, «ripartire» e «graduare» i tributi in base alle loro peculiari necessità e differenti

<sup>51</sup> Giannini, *Autonomia locale*, p. 1071.

<sup>52</sup> P.G. (Pietro Gilardoni?), *Autonomia e decentramento*, «Riv.Prov.», 1952, pp. 61 ss., specie p. 62.

<sup>53</sup> A.L. Benedicenti, *Democrazia e Decentramento*, «Cor.amm.», 1947, pp. 1101 ss., *passim*. Secondo un altro autore, «democrazia» e «autonomia» sarebbero «termini antitetici» perché quanto più si estende la seconda, tanto più si «favorisce l'affermazione della personalità, ottenuta con mezzi leciti ed illeciti!»; l'autonomia «determina quindi una acquisizione di potere *personale* per chi amministra» con una conseguente limitazione della libertà per gli amministrati: vedi E. Rando, *Democrazia ed autonomia degli Enti locali*, «Amm.it.», 1946, pp. 340-341, specie p. 340.

<sup>54</sup> G. Solmi, *Finanza locale e autonomia*, «Amm.loc.», 1949, pp. 208-209, specie p. 208; l'autore motiva infatti tale affermazione sostenendo che «la misura del tributo non è più affidata alla determinazione degli amministratori locali, ma stabilita in base a criteri estranei alla loro volontà e quasi meccanici».

<sup>55</sup> De Gennaro, *Sguardo d'insieme*, p. 234, e, in rapporto alle province, A. Albertini *La Finanza della provincia*, «Riv.Prov.», 1946, pp. 39-40, specie p. 39.

<sup>56</sup> N. Blancato, *Considerazioni in materia di finanza locale*, «Amm.loc.», 1947, pp. 38-39, specie p. 38.

esigenze.<sup>57</sup> Si giunge persino a ipotizzare, ma è una presa di posizione isolata ed estrema, che il prelievo fiscale sia totalmente affidato ai comuni e alle province, consentendo allo Stato di «sovrimporre» su tali cespiti, con un capovolgimento completo rispetto al modello seguito sin dall'unificazione del Paese.<sup>58</sup> Tuttavia, anche coloro che, più realisticamente, reclamano una riforma dell'ordinamento in senso più favorevole agli enti locali non omettono di ricordare che un eventuale riassetto del comparto finanziario non deve comunque pregiudicare il potere dello Stato<sup>59</sup> e non si nascondono che un eccesso di autonomia – sotto questo aspetto – potrebbe creare una situazione di palese ingiustizia a danno di alcune categorie di cittadini.<sup>60</sup> Nel mirino delle critiche finisce pure il noto meccanismo della concessione di contributi statali integrativi, dei quali si pretende l'abolizione o, quanto meno, l'erogazione solo in casi del tutto eccezionali.<sup>61</sup> È una richiesta, quest'ultima, non priva di ambiguità; talvolta l'autonomia finanziaria viene presentata come un logico corollario, il presupposto della stessa autonomia amministrativa ma gli enti locali dovrebbero sostenersi solo con i «mezzi propri» e nulla sperare dall'intervento esterno dello Stato.<sup>62</sup> In realtà, si tratta di una visione ideologica tendenzialmente centralistica, non solo perché ritiene possibile – in modo irrealistico – che *in loco* esistano sempre le risorse economiche sufficienti per amministrare una comunità ed erogare tutti i servizi di cui necessita, ma anche perché si accompagna a una serie di critiche rivolte agli amministratori, rei di sfruttare scarsamente i cespiti fiscali a loro disposizione, di mostrarsi troppo indulgenti con i contribuenti (inclinati al «ribellismo»), di essere timorosi dell'impopolarità che deriva da un esercizio severo della leva fiscale, di sperperare i fondi statali loro assegnati.<sup>63</sup> Lo slogan che viene ripetuto più spesso è infatti il seguente: «più entrate, meno spese».<sup>64</sup> In sintonia con queste valutazioni

<sup>57</sup> Bisconti, *Autonomie locali*, p. 20.

<sup>58</sup> U. Calistri, *Dell'autonomia finanziaria dei Comuni e di un nuovo sistema tributario locale*, «Cor.amm.», 1948, pp. 416 ss., specie pp. 419-421.

<sup>59</sup> G. De Gennaro, *La concezione integrale dell'autarchia e lo Stato democratico*, «Nuova.Rass.», 1946, pp. 788 ss., specie p. 793. Si tratta della continuazione dell'articolo citato alla nota n. 41.

<sup>60</sup> Ghiani, *L'autonomia*, p. 236.

<sup>61</sup> G. Broccoli, *Per il risanamento della finanza comunale ossia Ancora del problema della finanza locale*, «Cor.amm.», 1946, pp. 1013 ss., specie p. 1013; id., *Economia, Finanza e Comuni*, «Cor.amm.», 1947, pp. 1058 ss., specie p. 1059; G. Solmi, *A quando l'attuazione delle autonomie locali?* «Nuova.Rass.», 1948, pp. 1322 ss., specie p. 1324. Tuttavia, nel 1949, A.P. Torri metteva in luce come la soppressione dei contributi integrativi avesse posto i comuni «in uno stato di gravissimo disagio»: *Indagine sulla finanza locale*, «Riv.dir.fin.», 1949, pp. 305 ss., specie p. 308.

<sup>62</sup> Lago, *L'autonomia finanziaria*, p. 364.

<sup>63</sup> Lago, *L'autonomia finanziaria*, p. 365; Torri, *Indagine*, p. 307; G. Broccoli, *Il problema della finanza locale*, «Cor.amm.», 1946, pp. 233 ss., specie p. 235.

<sup>64</sup> O. Checchi, *Finanze e comuni*, «Amm.it.», 1946, pp. 61 ss., specie p. 63; Broccoli, *Economia*, p. 1060 e id., *Il problema della finanza*, p. 235.

‘conservatrici’ possono essere poi classificati alcuni contributi che, al posto di una maggior autonomia finanziaria, auspicano una più stretta integrazione della finanza locale con quella statale.<sup>65</sup> Ci dovrebbe essere un’unica tassazione a cura dello Stato, cui spetterebbe l’accertamento e la riscossione di tutti i tributi; solo in una seconda fase toccherebbe a organi centrali il compito di «ripartire», «devolvere» o «girare» parte di questi introiti alle singole amministrazioni comunali e provinciali.<sup>66</sup>

L’interesse per i problemi della finanza locale non si manifesta solo in rapporto ai principi generali, alle questioni strutturali di fondo, ma si rivolge anche, seppur in minor misura, ai profili più tecnici e agli aspetti organizzativi, con particolare riguardo per i due tipi di imposta che, tendenzialmente, sono quelli di maggior impatto a livello locale: l’imposta di famiglia e il dazio consumo. Nel primo caso le proposte sono quanto mai variegate: c’è chi pensa di fare di questo tributo la chiave di volta dell’intero sistema della finanza locale e chi, invece, vorrebbe sopprimerlo a vantaggio di un’unica imposta «personale» locale, ovvero punta a trasformarlo nell’«equivalente locale» dell’imposta di ricchezza mobile.<sup>67</sup> In rapporto al dazio consumo si suggerisce, invece, di farlo gravare su un numero più ridotto di generi alimentari e di essere meno «indulgenti» in materia di infrazioni.<sup>68</sup> Certo è che la fiducia sulla fattibilità di una riforma complessiva dell’assetto della finanza locale è assai scarsa: ancora nel 1949, nell’unico articolo che, nel periodo esaminato, la «Rivista di diritto finanziario» dedica espressamente a questo tema, si paventa che essa si debba ormai considerare «alla stregua di altri problemi insolubili quali la quadratura del cerchio, la trisezione dell’angolo e la duplicazione del cubo»!<sup>69</sup>

Accanto alla finanza locale, il regime dei controlli è un altro degli elementi essenziali per misurare il grado effettivo di autonomia locale esistente in un determinato ordinamento statale e non stupisce allora che i contributi, in materia, siano numerosi e ricorrenti, e persino più frequenti di quelli dedicati ai problemi fiscali. Nel clima antiautoritario dell’immediato dopoguerra, e in netta

---

<sup>65</sup> Norrito, *In materia*, p. 478.

<sup>66</sup> M. Rinaldi, *VI. Ancora dell’Ente Regione, dell’Ente Provincia e dell’Autonomia*, «Riv.Prov.», 1946, pp. 123-124, specie p. 123 (l’autore è un Segretario provinciale); S. Aiosa, *Con quali mezzi i Comuni potrebbero realizzare l’autonomia finanziaria?*, «Cor.amm.», 1948, pp. 622 ss., specie p. 625; R. Jacoviello, *Come un Sindaco vede l’autonomia comunale*, «Nuova.Rass.», 1950, pp. 334 ss., specie p. 335, il quale sottolinea pure che è molto difficile applicare l’imposta di famiglia nei piccoli comuni perché ci sarebbe troppo «egoismo» e «odio di famiglia».

<sup>67</sup> Greco, *Autogoverno*, p. 914; Albertini, *La Finanza*, p. 40; l’autore ritiene che tale nuova imposta debba poi essere ripartita tra comuni e province «in parti da determinarsi»; Blancato, *Considerazioni*, p. 39.

<sup>68</sup> Blancato, *Considerazioni*, p. 39 e Lago, *L’autonomia finanziaria*, p. 365.

<sup>69</sup> Torri, *Indagine*, p. 309.

contrapposizione con il periodo fascista (ma anche con quello dell'Italia liberale), la spinta verso una razionalizzazione, se non eliminazione, dei controlli non ci appare incongrua o inattesa. Una riforma del settore viene ritenuta urgente per evitare che l'autogoverno degli enti locali sia del tutto «illusorio»;<sup>70</sup> vanno aboliti (o corretti) quelli «inceppanti» e sicuramente ridimensionati quelli di merito, che vulnererebbero, profondamente, l'autonomia locale.<sup>71</sup> Più avanti, nel 1953, si osservava, giustamente, che nemmeno durante il regime fascista un inasprimento della tutela e un rafforzamento della vigilanza avevano reso più efficienti gli enti locali.<sup>72</sup> Ma, come abbiamo già riscontrato a proposito della finanza o della stessa concezione teorica dell'autonomia, molteplici sono le posizioni decisamente statalistiche. I controlli (o almeno alcuni) sono necessari e ipotizzare una loro eliminazione è un «assurdo»;<sup>73</sup> lo «statalismo», in fondo, è preferibile al «comunalismo»!<sup>74</sup> In ogni caso, sembra esserci convergenza di opinioni sull'opportunità di semplificare le procedure e di snellire le formalità burocratiche con le quali è stata esercitata, sino ad allora, la complessa e delicata funzione del controllo governativo.<sup>75</sup>

Non ci si limita, però, a discettare di controlli in maniera generica, facendo ricorso a dei semplici 'proclami' a favore o contro tale istituto giuridico; si entra nel dettaglio dei problemi e ci si occupa della tipologia specifica dei controlli stessi. Su quello di legittimità, ritenuto di natura essenzialmente tecnica, non si insiste più di tanto; si può persino lasciarlo nelle mani del Prefetto, visto che ormai ci si trova in uno Stato democratico, o, comunque, – come sostiene un autonomista della tempra di Mario Boneschi – va affidato a organi «paritetici»,

<sup>70</sup> G. Zanobini, *La riforma dei Controlli Governativi sui Comuni e sulle Province*, «Riv.amm.», 1946, pp. 4 ss., specie p. 4. Una «razionalizzazione» del settore è invocata anche da D. Pratelli, in *Regione o Provincia. Autonomia locale*, «Riv.amm.», 1946, pp. 10 ss., specie p. 13; l'autore è un Segretario provinciale.

<sup>71</sup> A. Baccaro, *Costituente-Regionalismo-Autonomia-Decentramento*, «Cor.amm.», 1946, pp. 785 ss., specie p. 788; De Gennaro, *La concezione integrale*, p. 791; il *vulnus* si avrebbe solo quando tale tipo di controllo di merito fosse troppo «intenso». Di eliminazione, o almeno di razionalizzazione, dei controlli parla anche Pratelli, *Regione*, p. 13, perché «autonomia» e «controlli» sarebbero termini «antitetici».

<sup>72</sup> M. Cacciapaglia, *La legittimità costituzionale della forma attuale di tutela governativa sui comuni e sulle provincie*, «Cor.amm.», 1953, pp. 1765 ss., specie p. 1770; l'autore è un Segretario comunale.

<sup>73</sup> R. Magnani, *Il decentramento e gli Enti Locali Territoriali*, «Cor.amm.», 1953, pp. 586 ss., specie p. 587 (l'autore è però contrario alle «esagerazioni»); A. Pellegrini, *Il decentramento e i controlli*, «Nuova.Rass.», 1953, pp. 904 ss., specie p. 907.

<sup>74</sup> Pellegrini, *Il decentramento*, p. 908.

<sup>75</sup> Zanobini, *La riforma*, p. 4; Bisconti, *Autonomie*, p. 20; Norrito, *In materia*, p. 478; Broccoli, *Autonomia locale*, p. 555; A. Lentini, *Prefetti e prefetture*, «Nuova Rass.», 1947, pp. 387-388, specie p. 388; l'autore è un Viceprefetto.

formati cioè da elementi burocratici e da membri elettivi.<sup>76</sup> Più discusso, naturalmente, è il controllo di merito, rispetto al quale la contrarietà e la diffidenza sembrano essere ormai maggioritarie. L'idea prevalente è quella della pura e semplice soppressione,<sup>77</sup> che deve però essere affiancata, secondo alcuni, dalla messa in opera di strumenti alternativi, quali il riesame «politico» dei cittadini, il referendum, l'azione popolare, il giudizio degli elettori.<sup>78</sup> Ci si accontenta anche di una semplice graduazione di questo strumento di valutazione dell'opportunità degli atti, vale a dire di una sua applicazione solo ai comuni minori (quelli con pochi abitanti).<sup>79</sup> Molto numerosi sono poi gli interventi sull'oggetto e sulle modalità del controllo stesso. Fra il resto, si ipotizza di ridurre il numero degli atti che vanno sottoposti al vaglio della GPA, o si propone di circoscrivere la verifica solo alle delibere fondamentali o più rilevanti.<sup>80</sup> Si suggerisce di abolire il riscontro sui bilanci preventivi,<sup>81</sup> di privilegiare i controlli di tipo ispettivo o di limitarsi a quelli «a consuntivo»,<sup>82</sup> ovvero di affidare a una rinnovata GPA il difficile compito di ordinare indagini e di inviare commissari straordinari.<sup>83</sup>

Ancora più frequenti risultano i contributi che si occupano degli organi ai quali sarebbe opportuno demandare la funzione tutoria. Alcuni vorrebbero cancellare *tout court* la GPA o sostituirla con la Deputazione regionale (purché composta anche di tecnici),<sup>84</sup> mentre altri pensano soltanto a prefigurare una impugnativa contro le sue decisioni, che verrebbe decisa, in appello, presso l'organo regionale di controllo.<sup>85</sup> Non è assente, inoltre, una tendenza 'giurisdizionalistica' che intenderebbe assegnare il controllo («repressivo») alla magistratura amministrativa

<sup>76</sup> A. Ghiani, *L'autonomia e il sistema dei controlli sugli atti delle Amministrazioni comunali*, «Amm.it.», 1947, pp. 116 ss., specie p. 116; Boneschi, *Autarchia*, p. 39, il quale scrive pure che «qualcuno troverà il [suo] criterio... poco democratico», ma per lui «esso è poco demagogico»!

<sup>77</sup> Zanobini, *La riforma*, p. 4; De Gennaro, *Sguardo*, pp. 235-236; id., *Il controllo di merito sugli enti locali nella nuova Costituzione dello Stato*, «Riv.amm.», 1948, pp. 684-685, specie p. 684; qui l'autore si dice contrario a tale controllo solo nella forma che ha assunto in quel preciso momento.

<sup>78</sup> De Gennaro, *I controlli*, p. 71 e id., *Sguardo*, p. 235; Boneschi, *Autarchia*, p. 39; Di Capua, *Il Comune italiano*, p. 315.

<sup>79</sup> Ghiani, *L'autonomia*, p. 117; secondo l'autore tale tipo di controllo potrebbe però essere totalmente soppresso nei comuni con più di 100.000 abitanti.

<sup>80</sup> Zanobini, *La riforma*, p. 4; G. Solmi, *Sulla riforma costituzionale. Province e Regioni*, «Stat. mod.», 1946, pp. 28-29, specie p. 29; V. Bisconti, *L'autonomia comunale, i controlli e l'abolizione delle prefetture*, «Amm.loc.», 1947, pp. 99-100, specie p. 99; L. Greco, *Gli Enti locali e i controlli dello Stato*, «Cor.amm.», 1946, pp. 1194-1195, specie p. 1194; l'autore propone che il controllo di legittimità si estenda su un numero ampio di atti, al contrario di quello di merito che dovrebbe essere ristretto a pochi casi.

<sup>81</sup> Solmi, *A quando*, p. 1324.

<sup>82</sup> Broccoli, *Autonomia locale*, p. 555; Baccaro, *Costituente*, p. 788.

<sup>83</sup> Ghiani, *L'autonomia*, pp. 117-118.

<sup>84</sup> Pratelli, *Regione*, p. 14; Bisconti, *L'autonomia*, p. 99.

<sup>85</sup> I.R. Pulli, *I Controlli sui Comuni*, «Amm.it.», 1953, pp. 245 ss., specie p. 251.

o a quella contabile – che potrebbero persino inglobare le competenze del giudice ordinario in materia di responsabilità –<sup>86</sup> o, comunque, allargare il ventaglio dei ricorsi giurisdizionali (e di quelli amministrativi) già esistenti.<sup>87</sup> Si insiste anche sull'utilità di controlli «interni», da delegare ad appositi funzionari comunali,<sup>88</sup> e sull'eventualità di affidarsi alla responsabilità degli amministratori, che potrebbe essere fatta valere con apposite sanzioni.<sup>89</sup> Talvolta, la collegialità degli organi deliberativi degli enti locali sembra una garanzia sufficiente a salvaguardia del regolare funzionamento della macchina amministrativa.<sup>90</sup> Emergono, infine, ipotesi – originali e molto avanzate – alternative rispetto all'impianto tradizionale dei controlli. Si profila, come già ricordato, un impiego del controllo popolare che, oltre al ruolo censorio dell'opinione pubblica (mediante la stampa),<sup>91</sup> si potrebbe realizzare con l'introduzione del referendum o l'applicazione di uno specifico istituto giuridico – peraltro non sconosciuto nel nostro ordinamento amministrativo –, vale a dire l'azione popolare.<sup>92</sup> Ma su queste ultime ipotesi si riverteranno diverse e circostanziate critiche, a testimonianza di una scarsa fiducia sulla efficacia reale e sulla concreta funzionalità di simili strumenti – sostitutivi – di controllo

<sup>86</sup> Lentini, *Prefetti*, p. 388; l'autore ipotizza che tale magistratura amministrativa sia un organo collegiale privo di membri elettivi; M. Di Capua, *Il problema delle autonomie locali e l'organizzazione politico-amministrativa dello Stato italiano*, «Cor.amm.», 1946, pp. 946 ss., specie p. 952, che si riferisce, esplicitamente, al controllo «repressivo»; G. Giacobelli, *Autonomie locali. Lineamenti di una riforma dell'ordinamento degli enti autarchici*, «Nuova.Rass.», 1946, pp. 335 ss., specie p. 339, il quale suggerisce la creazione di un'unica «giurisdizione amministrativa-contabile».

<sup>87</sup> De Gennaro, *Sguardo*, pp. 235-236.

<sup>88</sup> De Gennaro, *La concezione integrale*, p. 792; Bisconti, *Autonomie locali*, p. 21 (qui si immagina che gli organi comunali debbano, obbligatoriamente, «richiedere il parere sulla legalità dei propri atti» al Segretario comunale); Pulli, *I Controlli*, p. 252; secondo questo autore, in ogni Comune ci dovrebbe essere un apposito funzionario – tecnicamente preparato e competente – incaricato di «esaminare tutti gli atti dell'amministrazione locale ed esprimere il proprio parere sulla legittimità dei medesimi».

<sup>89</sup> Giacobelli, *Autonomie locali*, pp. 338-339; l'autore sostiene, infatti, che il principio dell'autonomia include quello della responsabilità («autonomia ampia, Responsabilità piena») e, dunque, della legittimità, formale e sostanziale, degli atti devono rispondere gli amministratori locali. Sul punto vedi anche Broccoli, *Autonomia locale*, p. 555 e Di Capua, *Il problema*, p. 952.

<sup>90</sup> D. Pratelli, *Il controllo di legittimità nella riforma della legge Comunale e Provinciale*, «Riv. amm.», 1947, pp. 62 ss., specie p. 63.

<sup>91</sup> Di Capua, *Il Comune italiano*, p. 315; De Gennaro, *Sguardo*, pp. 235-236; id., *I controlli*, p. 71; Boneschi, *Autarchia*, p. 39 (che ritiene che il controllo di merito «lo devono fare gli elettori»); D'Antonio, *Il Comune di fatto*, p. 367, il quale afferma che ciascun cittadino deve poter fare «opposizione» contro gli atti amministrativi illegittimi «e non sufficientemente giustificati nel merito»; Pratelli, *Il controllo*, p. 61, che, oltre alla collegialità degli organi (vedi nota n. 90), pensa sia sufficiente il «sindacato della pubblica opinione».

<sup>92</sup> Bisconti, *Autonomie locali*, p. 21; De Gennaro, *I controlli*, p. 71. In generale, sulla possibilità di utilizzare lo strumento del referendum negli enti locali, vedi U. Fragola, *Il referendum nelle amministrazioni locali*, «Riv.amm.», 1950, pp. 221 ss.

«democratico» e dal «basso».<sup>93</sup> In particolare, in rapporto all'idea di far leva sulla responsabilità degli amministratori, si pone in luce come i danni eventualmente provocati da episodi di cattiva gestione sarebbero difficilmente «risarcibili» ove la libertà d'azione dell'ente locale, la sua discrezionalità cioè, fosse molto estesa.<sup>94</sup>

In coincidenza con i lavori dell'Assemblea costituente e, poi, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione stessa, aumentano, come era prevedibile, gli articoli di commento ai singoli articoli del progetto o a quelli inseriti nel testo finale. Diverse obiezioni attirano la scelta di affidare alla Regione (o meglio, a un suo organo) il controllo sugli enti locali che, secondo alcuni, sarebbe meglio mantenere in capo allo Stato o deferire alle deputazioni provinciali,<sup>95</sup> o comunque non assegnare a collegi di derivazione politica.<sup>96</sup> Anche il meccanismo innovativo del controllo di merito, mediante richiesta di riesame, non sfugge alle critiche: visto che l'ente locale, cui sia stata notificata l'istanza di riconsiderare o modificare una propria delibera, è poi libero di comportarsi come vuole, tanto varrebbe abolire questo tipo di controllo, sostanzialmente superfluo.<sup>97</sup> Ma c'è pure chi, come il Solmi, insisterà, al contrario, perché l'art. 130 venga applicato immediatamente anche all'attività di tutela svolta (ancora in via provvisoria) dalla GPA.<sup>98</sup> Lo stesso dibattito più generale sul carattere «programmatico» o «precettivo» delle norme costituzionali finisce per coinvolgere gli articoli relativi al controllo, con posizioni che si riconoscono nell'uno o nell'altro corno del dilemma,<sup>99</sup> oppure che ritengono tali alternative entrambe plausibili, pur negando che il controllo di merito, nella sua nuova veste, debba essere sospeso in attesa della attuazione definitiva dell'ordinamento regionale.<sup>100</sup> Del tema in

<sup>93</sup> Broccoli, *Amministrazione*, pp. 370-371; Pellegrini, *Il decentramento*, p. 906; l'autore critica il Sindaco di Genova (Pertusio) e quello di Bologna (Dozza), che si erano espressi a favore dell'«azione popolare».

<sup>94</sup> G. Ortolani, *Autonomia locale e controlli*, «Cor.amm.», 1947, pp. 86 ss., specie pp. 88-89.

<sup>95</sup> De Gennaro, *I controlli*, p. 70; G. Pippo, *La Carta Costituzionale e l'autonomia dei Comuni*, «Amm.it.», 1948, pp. 651 ss., specie p. 652.

<sup>96</sup> V. Bisconti, *La Costituzione della Repubblica e il controllo sui Comuni*, «Amm.loc.», 1948, pp. 87 ss., specie p. 87; in tal caso, secondo l'autore, «il controllo, anche quello di legittimità, sarebbe esercitato con più o meno rigore e scrupolo a seconda del colore politico, contrario od eguale, dell'amministrazione comunale».

<sup>97</sup> Bisconti, *La Costituzione*, p. 88; A. Zuliani, *Il controllo di legittimità sugli atti dei Comuni e degli altri Enti locali nel problema della Costituente*, «Cor.amm.», 1947, p. 331.

<sup>98</sup> Solmi, *A quando*, p. 1324.

<sup>99</sup> G. De Gennaro, *Il controllo di merito sugli enti locali nella nuova Costituzione dello Stato*, «Riv. amm.», 1948, pp. 684-685, specie p. 684; Lector, *I Controlli sui Comuni*, «Nuova.Rass.», 1950, pp. 641 ss., specie p. 642; e, per la «precettività», cfr. Cacciapaglia, *La legittimità*, p. 1766, il quale cita alcune sentenze del Consiglio di Stato che, al contrario, hanno affermato la «programmaticità» dell'art. 130<sup>2</sup> della Costituzione.

<sup>100</sup> \*\*\* *In merito ad una proposta di legge recante norme per l'esercizio del controllo di merito sugli atti dei Comuni e delle Provincie*, «Cor.amm.», 1951, pp. 1290-1291, specie p. 1291.

questione ci si occuperà anche, fra il 1946 e il 1953, in corrispondenza dei ricorrenti progetti di riforma della legislazione ordinaria. Molte contestazioni si addenseranno sul controllo di merito, vuoi perché ritenuto non consono al dettato costituzionale o ancora troppo esteso, vuoi perché ridotto a «pura segnalazione» e perciò inutile.<sup>101</sup> Altro motivo di contrasto sorgerà a proposito del carattere – collegiale o monocratico – dell'organo di controllo e della sua composizione, che alcuni vorrebbero mista, dunque con la partecipazione di tecnici o funzionari governativi.<sup>102</sup>

Scorrendo le annate delle riviste giuridiche ci si imbatte poi in altre tematiche assai rilevanti sotto il profilo della quantità e qualità dell'autonomia effettivamente lasciata agli enti locali. Per quanto attiene alle competenze di comuni e province si sostiene che si debba trattare di funzioni «proprie» e non esercitate per delega dello Stato,<sup>103</sup> così come deve cessare l'inveterata abitudine di addossare a tali enti oneri relativi a servizi di interesse generale (nel campo della prevenzione degli incendi o delle spese per gli uffici giudiziari, etc.).<sup>104</sup> C'è

---

<sup>101</sup> B. Condemì, *Controlli: autonomia e democrazia*, «Nuova.Rass.», 1953, pp. 1231 ss., specie p. 1233; l'autore giudica negativamente le scelte effettuate da una apposita commissione, del Ministero dell'Interno, chiamata a predisporre un disegno di legge per la riforma della legge comunale e provinciale. Nel 1947, Ghiani criticava la legge 9 giugno 1947 n. 530 perché il controllo di merito, in essa previsto, era stato «riportato» alla disciplina contenuta nel Testo Unico del 1915: vedi *L'autonomia*, p. 237. Cfr. anche De Gennaro, *Il controllo di merito*, p. 685; l'autore fa riferimento a un disegno di legge elaborato da una commissione di studio, presso il Ministero dell'Interno, e relativo agli organi e alle funzioni delle regioni.

<sup>102</sup> Ortolani, *Autonomia locale*, p. 89; l'autore interviene a proposito di un progetto di riforma dell'ordinamento comunale e regionale, preparato da una Sottocommissione dell'Assemblea Costituente. Vedi anche G. Solmi, *Controllo sulle Regioni, le Province e i Comuni*, «Riv.Prov.», 1949, pp. 120 ss., specie pp. 121-122; l'autore è contrario all'idea, prevista nel disegno di legge n. 211, di affidare il controllo (di legittimità e di merito) a un organo collegiale perché tale controllo risulterebbe, in tal modo, più lento, più costoso e più pesante. Cfr. anche Lector, *I Controlli*, p. 642; in questo caso l'autore, in rapporto a un progetto di legge formulato dagli onorevoli Tosato, Lucifredi, Resta e altri, considera eccessivo che negli organi di controllo non vi siano più funzionari governativi. Già nel 1946 V.G., riportando un ordine del giorno approvato dai rappresentanti delle province, stigmatizzava la legge 22 aprile 1944, n. 21, perché nella GPA vi erano ben sei membri governativi a fronte di solo quattro di origine elettiva: vedi *Provincia e Comuni*, «Nuova.Rass.», 1946, pp. 522-523.

<sup>103</sup> Pratelli, *Regione*, p. 13; P.G., *Autonomia*, p. 62; l'autore si riferisce a un disegno di legge-delega, del 18 aprile 1952, relativo all'attribuzione di funzioni statali, di interesse esclusivamente locale, ai comuni e alle province e ritiene che tale trasferimento si debba intendere, esclusivamente, come attribuzione di «funzioni proprie» agli enti locali stessi, che potranno svolgerle «liberamente». Nel 1946, Giacobelli, a proposito delle funzioni degli enti locali, sottolineava però come non fosse semplice distinguere nettamente quelle di competenza comunale e provinciale da quelle statali, visto che era difficile separare gli interessi generali da quelli locali; vedi *Autonomie locali*, p. 336.

<sup>104</sup> D. Così, *Le autonomie comunali*, «Amm.loc.», 1948, pp. 269-270, specie p. 269; l'autore è un Segretario comunale.

persino qualche autore che si spinge fino al punto estremo di ipotizzare che al Comune sia consentito di assumere tutte le iniziative necessarie per il «bene della popolazione», anche se esse esulano dalle sue competenze, intese in senso strettamente formale.<sup>105</sup> Ma vi è pure chi, considerate le condizioni critiche in cui si troverebbero i poteri locali (circostrizioni troppo piccole; scarsa educazione civica del popolo; burocrazia inefficiente...), propende, al contrario, per una drastica riduzione dei compiti dei comuni, molti dei quali andrebbero riassegnati allo Stato.<sup>106</sup> L'elemento strutturale viene poi in evidenza in diversi articoli che si occupano, per l'appunto, degli organi, rappresentativi o deliberativi, degli enti locali. Si pone, intanto, una questione peculiare in rapporto alle province che, come è noto, continueranno sino al 1951 a essere guidate dalle amministrazioni nominate dai CLN. Quando si penserà, concretamente, a una ricostituzione di questi enti, verrà proposto, in sede ministeriale, di ripristinare la duplicità dell'assetto istituzionale (Consiglio e Giunta) e simile ipotesi sarà salutata con favore da Solmi proprio perché, a suo dire, solo tale molteplicità di organi può garantire l'effettiva attuazione del principio di pubblicità e di libertà dell'ente locale.<sup>107</sup> Contro tale «pluralità» si scaglierà, invece, De Gennaro, paladino della semplificazione della «forma di governo».<sup>108</sup> Ed è poi Imbriaco a criticare il d.d.l. n. 212, del 1949, elaborato dal Ministro Scelba, e che prevedeva, questa volta, un unico organo rappresentativo, sostenendo la necessità che esso abbia un carattere collegiale, ben potendo quello esecutivo concentrarsi nelle mani di un singolo soggetto.<sup>109</sup> È significativo sottolineare che in queste discussioni non fa difetto la cultura storico-istituzionale, visto che si fa esplicito riferimento a quel noto assioma del diritto pubblico, risalente al periodo napoleonico, secondo cui «amministrare è affare di uno solo, deliberare quello di più».<sup>110</sup>

<sup>105</sup> G. Bardi, *Le funzioni del Comune*, «Cor.amm.», 1947, p. 1268.

<sup>106</sup> Tuveri, *Il decentramento*, p. 128.

<sup>107</sup> G. Solmi, *In tema di riforma costituzionale. La molteplicità degli organi negli enti locali presupposto di ogni autonomia*, «Riv.Prov.», 1948, pp. 175-176, specie p. 175.

<sup>108</sup> G. De Gennaro, *La riforma degli organi istituzionali della Provincia*, «Riv. Prov.», 1949, pp. 38 ss., specie p. 38.

<sup>109</sup> G.L. Imbriaco, *Provinciofili e Provinciofobi*, «Riv.Prov.», 1949, pp. 50 ss., specie pp. 51-52; l'autore è anche favorevole all'elettività di tale organo collegiale, mentre il disegno di legge "Scelba" prevedeva una forma di elezione «indiretta». Invece, secondo l'autore che si nasconde sotto lo pseudonimo Gim, per la Provincia non occorre «un organo rappresentativo pletorico e tanto meno un'assemblea, a elezione diretta, ma è sufficiente un ristretto comitato di amministratori», scelti in maniera semplice, come previsto dal disegno di legge governativo: vedi *Regione e provincia*, «Riv. amm.», 1949, pp. 145-146, specie p. 145.

<sup>110</sup> Vedi la risposta di Solmi in De Gennaro, *La riforma*, p. 38; Solmi – che attribuisce, erroneamente, al Ducrocq (1860) la formulazione originaria di tale principio – dice pure che non bisogna darne un'interpretazione troppo letterale.

Di «amministratore unico» si tornerà a parlare, nel 1952, in un'ottica di razionalizzazione organizzativa dalle forti propensioni antidemocratiche. Per contrastare il cattivo funzionamento degli enti locali, per evitare il pericolo di una strisciante «anarchia» amministrativa, si propone infatti di conferire ogni potere decisionale a una sola persona, ancorché si tratti di un soggetto scelto tramite regolari elezioni.<sup>111</sup> Se poi si tiene conto che non si esclude la presenza, accanto a tale amministratore monocratico, di un «Consiglio tecnico», con funzioni puramente consultive, la parentela con l'ordinamento podestariano fascista appare difficilmente contestabile.<sup>112</sup> Non si faranno attendere, perciò, delle critiche serrate che, oltre a stigmatizzare questo ritorno a un passato totalitario,<sup>113</sup> mettono in luce come la tanto biasimata «lentezza» degli organi comunali nell'assumere delle decisioni abbia invece i suoi vantaggi, consentendo l'emanazione di delibere ponderate e di provvedimenti non avventati; la celerità procedurale potrebbe allora essere favorita dalla semplice riduzione del numero dei consiglieri.<sup>114</sup> E sono ancora le accuse, non sempre fondate, sull'incapacità degli amministratori locali o sull'eccessiva politicizzazione dei comuni che alimentano nostalgie corporative e sprigionano pulsioni tecnocratiche. In questo contesto si avanzano proposte dirette al ripristino della nomina governativa del Sindaco, a un taglio consistente del numero dei consiglieri (e persino all'abolizione dello stesso Consiglio, nei comuni fino a 10.000 abitanti),<sup>115</sup> alla predisposizione di congegni elettorali di natura corporativa o basati, comunque, sul criterio della capacità professionale e della competenza tecnica.<sup>116</sup> È opportuno precisare che la redazione della «Nuova Rassegna», la rivista cioè in cui compaiono gli articoli che propagandano simili tesi, prenderà subito le distanze da queste posizioni estremistiche, sostanzialmente autoritarie e di sicura valenza antiautonomistica.<sup>117</sup>

Ai fini di una precisa delimitazione del principio dell'autonomia locale non hanno importanza solo le idee prospettate in merito agli organi o alle funzioni

<sup>111</sup> V. Carrozza, *Amministrazione collegiale o amministratore unico nei Comuni?*, «Amm.it.», 1952, pp. 73 ss., specie pp. 74 ss.; Broccoli, *Amministrazione*, pp. 369 ss.

<sup>112</sup> Di un «Consiglio Tecnico» fa menzione il Carrozza, in *Amministrazione*, p. 76.

<sup>113</sup> Vedi le osservazioni critiche di Broccoli in *Amministrazione*, p. 370, il quale propone, inoltre, che sull'amministratore unico le autorità governative esercitino un «vigile controllo».

<sup>114</sup> G. Galuppo, *Democrazia o dittatura nei Comuni?* (*Confutazioni ad un lavoro di Carrozza*), «Cor.amm.», 1952, pp. 484 ss.

<sup>115</sup> Galli, *Le autonomie*, pp. 1504-1505; secondo tale autore, il Sindaco dovrebbe essere nominato con decreto presidenziale, sentito il Consiglio dei ministri, nei comuni con meno di 10.000 abitanti, e non capoluoghi di Provincia.

<sup>116</sup> Galli, *Le autonomie*, p. 1504, nota 2; Baldi Papini, *L'amministrazione locale*, pp. 668-670; l'autore, pur favorevole al criterio della rappresentanza dei «tecnici», scarta però il sistema basato sulle «categorie professionali»; id., *La maschera*, p. 909; D'Antonio, *Il Comune di fatto*, p. 367.

<sup>117</sup> Vedi le precisazioni di M. Bandinelli all'articolo di Galli, *Le autonomie*, pp. 1506-1507.

degli enti locali ma, lo si comprende bene, anche quelle attinenti all'istituzione dell'ente Regione. Va subito detto che, in questa relazione, non si sono esaminati tutti gli articoli dedicati espressamente alla questione regionale, sia perché, in tal caso, si sarebbe dilatato enormemente il lavoro di ricerca, sia perché sull'avvento della Regione esiste ormai una letteratura consolidata, che ha pure preso in considerazione, quale documentazione storica, i contributi apparsi su riviste di taglio giuridico.<sup>118</sup> Si sono qui recensiti solo quegli articoli dove il nesso Regione-enti locali sembrava emergere con più forza e maggior consapevolezza. Innanzitutto appare molto diffusa, sia nel periodo antecedente la Costituzione che in quello immediatamente successivo, una esplicita ostilità nei confronti dell'ente regionale in quanto tale.<sup>119</sup> Si fa presente come la Regione – oltre a rappresentare, secondo pregiudizi risalenti, un pericolo per l'unità del Paese –<sup>120</sup> possa diventare un'ulteriore e artificiosa sovrastruttura posta fra lo Stato e gli enti locali e scatenare un pericoloso conflitto di interessi fra le diverse aree territoriali dell'Italia;<sup>121</sup> così come non cessa di far presa lo spettro di 15-20 «parlamentini», separatisti e autoreferenziali.<sup>122</sup> Ma è soprattutto il rapporto che si andrà a instaurare fra il nuovo livello di governo e i poteri locali che preoccupa molti autori. Ci si riferisce, in sostanza, al timore di un possibile «neocentralismo» di marca regionale,<sup>123</sup> che verrebbe ulteriormente accentuato se alle regioni stesse venisse attribuita anche la funzione di tutela e vigilanza su comuni e province.<sup>124</sup> Nel 1949 ci sarà addirittura chi andrà alla ricerca di una specie di primogenitura in questa presa di coscienza, ricordando come sia stato proprio il Consiglio comunale di Milano a sollevare per primo la questione di una possibile ingerenza regionale a danno delle autonomie locali.<sup>125</sup>

<sup>118</sup> Si pensi, soprattutto, al noto lavoro di E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967.

<sup>119</sup> Rinaldi, *VI. Ancora dell'Ente*, pp. 123-124; E. Rossetti, *Autonomia e decentramento. Regione e Provincia*, «Amm.loc.», 1946, pp. 92-93, specie p. 92 (l'autore è un Segretario comunale); A. Giannini, *Riforme nell'amministrazione e nella burocrazia*, «Ann.dir.comp.», 1947, XXIV, fasc. 1, pp. 58 ss., specie p. 58; e id., *Riflessi amministrativi della Costituzione Repubblicana*, «Riv.amm.», 1948, pp. 133 ss., specie p. 136, dove sostiene che la Regione sarebbe un semplice «ente autarchico locale».

<sup>120</sup> M. Rinaldi, *Regionalismo-Provincia-Autonomia*, «Cor.amm.», 1946, pp. 300 ss., specie p. 300; S. Chiarello, *Ordinamento regionale o provinciale?*, «Cor.amm.», 1947, pp. 1032 ss., specie p. 1032; Jacoviello, *Come un Sindaco*, p. 335; Mellaro, *Decentramento*, p. 9.

<sup>121</sup> Rinaldi, *Regionalismo*, p. 300.

<sup>122</sup> Pratelli, *Regione*, p. 10.

<sup>123</sup> P.G., *VIII. Conclusione*, «Riv.Prov.», 1946, pp. 127-128, specie p. 127; Pratelli, *Regione*, p. 11; P. Bogianckino, *Il problema delle autonomie locali nei lavori della Costituente*, «Amm.loc.», 1946, pp. 195-196, specie p. 196; Lector, *Le recenti polemiche*, p. 4.

<sup>124</sup> Lentini, *Prefetti*, p. 388.

<sup>125</sup> Caldara, *La difesa*, p. 805.

Non meno interessanti sono pure i testi che si occupano, in modo specifico, dell'ente Provincia; in questo caso, infatti, è implicata un'istituzione autonoma di cui si mette persino in dubbio la sopravvivenza. Le voci a sostegno di questa opzione estrema sono, in verità, poche e isolate. La motivazione principale che vi è sottesa è quella, non particolarmente originale, del carattere «artificioso» della Provincia, il suo essere sorta, cioè, dall'alto per impulso dello Stato, il risultare priva di un effettivo radicamento sociale ed economico.<sup>126</sup> Più numerosi sono gli articoli in cui ci si esprime a favore del suo mantenimento, e anzi si auspica un potenziamento e un rafforzamento delle sue attribuzioni.<sup>127</sup> A supporto di questa impostazione – ma peraltro anche di quella di segno opposto – non vengono tuttavia fornite argomentazioni molto approfondite e ci si limita, talvolta, a delle semplici petizioni di principio. Un'eccezione è però rappresentata da un articolo di Solmi in cui si sostiene che l'introduzione dell'ordinamento regionale non deve essere effettuata a spese delle province, ma con una consistente riduzione delle funzioni dell'amministrazione centrale.<sup>128</sup> È lo stesso Solmi che, replicando ai nemici della Provincia, i quali affermano che essa sarebbe scarsamente conosciuta dai cittadini, ricorda come tale ente, in realtà, svolga molte e importanti funzioni, specie di carattere facoltativo.<sup>129</sup> A Costituzione approvata, sarà poi E. Finocchiaro Aprile a criticare un disegno di legge governativo che, in vista dell'attuazione delle regioni, comprimeva e mortificava il ruolo degli enti provinciali; secondo lui, se si fossero «soffocate» le province – cui la Costituzione riconosceva un'autentica e piena autonomia – le stesse regioni sarebbero «nate male».<sup>130</sup>

Vi sono poi ulteriori questioni, strettamente correlate con il concetto di au-

<sup>126</sup> Dominici, *Verso l'autonomia*, p. 32; Rubino, *recensione a* L. Gioenco, *Autarchia amministrativa e governo locale*, Arti Grafiche dei Comuni, Empoli, 1946, «Riv.dir.pubbl.», 1944-1946, pp. 291 ss., specie p. 297; Di Capua, *Il problema*, pp. 953-954; Mellaro, *Decentramento*, p. 10. C'è pure chi assume una posizione 'attendista': secondo M. Boneschi, infatti, «Quello che la Costituente può fare di buono ora, è forse di non compromettere il problema della provincia e di rimandare la soluzione a quando sarà maturato con gli studi e l'esperienza regionale»; vedi *Autarchia*, p. 39.

<sup>127</sup> Pratelli, *Regione*, p. 12; Rinaldi, *VI. Ancora dell'Ente*, p. 123; P.G., *VIII.*, p. 127 (l'autore pensa, inoltre, che la Provincia debba essere considerata come vero e proprio «ente autarchico» e non semplicemente come organo di decentramento regionale); Rinaldi, *Regionalismo*, p. 301; Rossetti, *Autonomia*, p. 93; A. Baccaro, *Il problema dell'ordinamento regionale*, «Cor.amm.», 1946, pp. 1264 ss., specie p. 1265; Saraceno, *L'autonomia comunale*, p. 627; Chiarello, *Ordinamento*, p. 1034.

<sup>128</sup> Solmi, *Sulla riforma*, p. 29.

<sup>129</sup> G. Solmi, *Errori, pregiudizi e incomprensioni sulla essenza e sulla funzionalità dell'Ente Provincia*, «Nuova. Rass.», 1951, pp. 87-88.

<sup>130</sup> E. Finocchiaro Aprile, *Regione e Provincia*, «Riv.Prov.», 1949, pp. 6 ss., specie p. 8; l'autore si riferisce al disegno di legge n. 212 relativo all'elezione degli organi delle amministrazioni provinciali.

tonomia locale, sulle quali si soffermano diversi articoli e che vale la pena di richiamare ancora in questa sede. Ci si riferisce, naturalmente, alle figure del Prefetto e del Segretario comunale (e provinciale). Il primo ha sempre costituito il fulcro dell'accentramento statale; il secondo è stato, in ogni epoca, una pedina essenziale nel complesso 'gioco' dei rapporti centro-periferia. Cominciamo dal rappresentante del Governo nella Provincia che, come era del resto prevedibile, viene fatto segno di critiche, anche molto dure – in quanto la sua presenza sarebbe virtualmente lesiva del principio autonomistico –, che sfociano persino nella richiesta di soppressione o, in subordine, sollecitano un radicale mutamento delle sue funzioni.<sup>131</sup> È, in primo luogo, il suo ruolo politico a essere contestato e dunque vi è anche chi non si opporrebbe al mantenimento di tale organo ove a esso venissero unicamente conferite delle attribuzioni «amministrative» o di tipo giurisdizionale.<sup>132</sup> Ben più consistenti sono però gli scritti di coloro che parteggiano per la conservazione del Prefetto nel nuovo assetto amministrativo uscito dalla caduta del fascismo, e pure in quello che si verrà a delineare con l'introduzione dell'ordinamento regionale.<sup>133</sup> Si insiste, infatti, sulla gran mole di lavoro che quotidianamente si svolge nelle prefetture (e che difficilmente potrebbe essere delegata ad altri uffici), sull'imparzialità manifestata dai prefetti nella loro attività di controllo, sul pericolo di lasciare troppa libertà agli enti locali, che «non sarebbero mondi dal peccato originale!»<sup>134</sup> Sopravvivenza ampiamente invocata, dunque, e alla quale si affianca, talvolta, la proposta di estendere e rafforzare i poteri del Prefetto stesso.<sup>135</sup> Soltanto nel 1952 un Segretario di prefettura auspicherà che le funzioni del Prefetto siano più chiaramente delimitate

<sup>131</sup> Di Capua, *Il problema*, pp. 953-954; Bisconti *L'autonomia comunale*, p. 100; Lentini *Prefetti*, pp. 387-388, che parla di un accordo generale sulla soppressione delle prefetture e, in particolare, dei prefetti; tali considerazioni saranno ripetute dall'autore l'anno successivo sul «Corriere amministrativo»: vedi id., *Prefetti e prefetture*, «Cor.amm.», 1948, pp. 1017 ss. In calce a questo articolo vi è però una lunga nota della Redazione della rivista in cui si manifesta una netta propensione per la conservazione delle prefetture e dei prefetti (vedi le pp. 1022 ss.). Si discute anche, negli anni Cinquanta, se la figura del Commissario prefettizio sia, o meno, compatibile con il principio dell'autonomia locale; dà una risposta negativa il Prefetto a riposo D. Soprano, in *La diarchia comunale e la Costituzione: il Commissario prefettizio*, «Riv.amm.», 1951, pp. 670 ss., specie p. 672 e in *L'autonomia comunale e il Commissario prefettizio*, «Cor.amm.», 1951, pp. 1015 ss., specie pp. 1015-1016, che però non esclude che sia opportuno che tale istituto sopravviva.

<sup>132</sup> Chiarello, *Ordinamento*, p. 1034 e Lentini, *Prefetti e prefetture*, «Nuova.Rass.», p. 388.

<sup>133</sup> A. Berio, *L'art. 19 della Legge Comunale e Provinciale nel nuovo testo approvato con la legge 8 marzo 1949*, N. 277, «Riv.amm.», 1949, pp. 667 ss., specie p. 669; l'autore è Presidente onorario del Consiglio di Stato.

<sup>134</sup> Saraceno, *L'autonomia comunale*, pp. 627-28; Ortolani, *Autonomia locale*, p. 87 (l'autore, nel criticare le ipotesi di soppressione dei prefetti, sostiene, con enfasi retorica, che non vuole che sia abbattuto «il cancello di quella grande rocca avanzata», che è appunto la Prefettura; vedi p. 88); *Nota redazionale* in A. Lentini, *Prefetti*, «Cor.amm.», p. 1023.

<sup>135</sup> Mellaro, *Decentramento*, p. 10.

ed esso diventi finalmente un rappresentante dello Stato e non solo del Governo in carica.<sup>136</sup>

Quanto al Segretario comunale (e provinciale) il dibattito principale, di cui si trovano numerose tracce nelle riviste esaminate, ruota attorno al ben noto problema della statizzazione, sancita durante il periodo fascista, e, dunque, verte essenzialmente sull'eventualità – desiderata o temuta a seconda dei casi – di un suo superamento. Sono, in particolare, i segretari a difendere il loro *status* giuridico non solo perché non ritenuto in antitesi con il principio dell'autonomia locale, o in quanto essi rappresentano un insostituibile supporto tecnico, e imparziale, per gli amministratori, o, ancora, perché hanno svolto un ruolo indispensabile e meritorio nella ricostruzione del Mezzogiorno, ma anche, e soprattutto, perché la statizzazione è l'unico strumento che garantisce loro prestigio sociale, dignità professionale, decoro economico e tutela dall'arbitrio.<sup>137</sup> Né è motivo particolare di imbarazzo che, in questo modo, si finisca per valutare positivamente la scelta operata nel 1928-1929 (e poi nel 1942) dal regime autoritario.<sup>138</sup> Sostanzialmente minoritarie, perciò, risultano le posizioni di coloro che si battono affinché il Segretario cessi di essere un funzionario dello Stato e perché la sua nomina torni a essere di competenza dell'ente locale.<sup>139</sup> A questo proposito va ricordato che i fautori della statizzazione motivano la loro contrarietà alla «designazione» municipale del Segretario ricordando come in passato le procedure concorsuali, gestite a livello locale, siano state, in realtà, un'autentica «beffa»; al massimo, si potrebbe ripristinare l'istituto del «gradimento» – già introdotto dal fascismo e poi soppresso –, cioè dell'obbligo di chiedere l'assenso preventivo del comune interessato.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> E. Vicari, *Prefetti e prefetture. In relazione ai limiti ed alla necessità dell'intervento dello Stato nella vita degli Enti locali*, «Amm.it.», 1952, pp. 121 ss., specie p. 123.

<sup>137</sup> G. Marino, *Perché difendiamo la statizzazione*, «Amm.it.», 1946, pp. 133 ss.; l'autore è il Presidente del Centro di Perugia dell'associazione dei segretari comunali e provinciali; Giacobelli, *Autarchia*, p. 20; vedi anche gli interventi di R. Malinverno, R. Fiorentino e S. Chiarello, in *L'autonomia locale*, pp. 243, 244 e 247 ss. Il secondo autore, che – come già ricordato – è un Sindaco, ricorda che a favore della statizzazione si sono schierati molti altri sindaci del Sud proprio perché, nelle regioni meridionali, e nel periodo del dopoguerra, i segretari hanno fatto molto a vantaggio delle popolazioni. Vi è pure chi vorrebbe dare maggior autorità e poteri al Segretario stesso e preferirebbe chiamarlo «Direttore amministrativo»: vedi Pulli, *I Controlli*, p. 253; già nel 1946, Norrito proponeva invece di mutarne il nome in «Direttore dei Servizi Civili»: cfr. *In materia*, p. 478.

<sup>138</sup> Marino, *Perché*, p. 133; l'autore scrive infatti che la legge del 1928 è stata una conquista per la classe dei segretari «anche se fu negato il pieno conseguimento di quello che si sperava e si attendeva...»

<sup>139</sup> Bardi, *Le funzioni*, p. 1268 (in una nota della Redazione non si condivide tuttavia l'idea che il Segretario cessi di essere un impiegato dello Stato); Caldara, *La difesa*, p. 804. Peraltro c'è anche chi immagina uno *status* giuridico misto (comunale e regionale): vedi Galli, *Le autonomie*, p. 1506.

<sup>140</sup> Marino, *Perché*, pp. 134-136.

#### 4. CONCLUSIONE

Non resta che esporre qualche riflessione finale, svolgere poche considerazioni sintetiche, visto che non è possibile trarre delle vere e proprie conclusioni generali in ordine ai problemi trattati in questa sede e tenuto conto che i lineamenti generali dell'autonomia locale risultano, nel complesso, disorganici, approssimativi, elementari. Come si detto all'inizio, la fonte principale della ricerca è costituita infatti da un centinaio di articoli, pubblicati su riviste giuridiche nell'arco di quasi un decennio; testi normalmente corti, talvolta schematici, privi, sovente, di adeguate motivazioni o di sufficiente materiale probatorio a sostegno delle tesi ivi contenute. Fatta questa osservazione, si può comunque affermare, e ribadire, che il problema dell'autonomia locale non risulta essere stato al centro delle priorità scientifiche e delle preferenze culturali dei periodici esaminati. Poco interesse viene manifestato, innanzitutto, dalle riviste di dottrina, mentre una maggior curiosità in argomento si ritrova nelle pubblicazioni di indole pratica o di natura tecnica. Spesso, però, si tratta di un'attenzione giustificata dalla necessità di difendere le esigenze di specifiche categorie o le aspettative di determinate associazioni. Peraltro, le idee espresse in proposito non sembrano, per molti aspetti, particolarmente innovative; paradossalmente, gli elementi di maggior novità provengono da alcune posizioni estreme che mirano quasi a cancellare l'idea stessa di autonomia, o puntano a declassare i comuni a semplici organi dell'apparato statale.<sup>141</sup> Spunti di originalità si possono tuttavia rinvenire, ad esempio, nella discussione sul principio, più moderno, di «autonomia politica» in quanto contrapposto a quello, tradizionale, di «autarchia», o nella progettazione di nuove tipologie di controllo, di carattere democratico e partecipativo.<sup>142</sup> Tutto ciò non fa che confermare quanto sostenuto, in ambito storiografico, circa la carenza, nel periodo postbellico, di una autentica e avvertita 'cultura autonomistica'; debolezza concettuale, questa, dovuta anche alla presenza, e incombenza, di problemi, istituzionali (e non solo), ritenuti, forse a torto, più urgenti e impegnativi.<sup>143</sup> Ma, sotto questo profilo – nell'ostacolare, cioè, l'affermarsi di concezioni più moderne – ha giocato un ruolo sicuramente di rilievo anche il 'conservatorismo' della dottrina giuspubblicistica – ai diversi livelli in cui si esprime e si diffonde – rimasta sostanzialmente ancorata agli schemi dottrinali di derivazione ottocentesca e

---

<sup>141</sup> Vedi, ad esempio, quanto riportato nelle note n. 23 e 24.

<sup>142</sup> Cfr., fra il resto, le note 36, 91 e 92.

<sup>143</sup> La scarsa attenzione per l'autonomismo dipenderebbe, ad esempio, dalla precedenza, e prevalenza, date ai valori sostanziali stabiliti dalla nuova Costituzione; vedi M. Luciani, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997, pp. 73 ss., specie pp. 82-83.

prigioniera di un'ottica interpretativa di ascendenza dogmatica e formalistica.<sup>144</sup> Infine, come si evince dagli stessi contributi esaminati, ottiene ulteriori elementi di prova la convinzione che, al di là delle dispute giuridiche, la questione delle autonomie è stata, è, e sempre sarà, anche e soprattutto, un problema di natura squisitamente politica.

---

<sup>144</sup> Sarebbe infatti scarsa, all'epoca, l'influenza delle «correnti realistiche» ed inoltre il realismo si esprimerebbe soprattutto come interesse dei «pratici» per la «bassa realtà» dell'amministrazione; sul punto vedi: S. Cassese, *La «cultura delle Riviste»*, «Materiali per una storia della cultura giuridica», 1974, VI, pp. 703 ss., specie p. 707.

## L'ORDINAMENTO



## 2. LE AMMINISTRAZIONI MUNICIPALI NELLA SECONDA METÀ DEL XIX SECOLO

### 1. PREMESSA

Forse solo una discreta dose di temerarietà intellettuale può giustificare il proposito di condensare, in una breve e sintetica relazione, gli argomenti cui si fa esplicito riferimento nel titolo per essa prescelto. Benché cronologicamente circoscritta – in quanto confinata nell’arco di un cinquantennio – la tematica che qui si affronta è, infatti, complessa e controversa, di rilievo non meramente giuridico-amministrativo ma anche politico e ‘costituzionale’. La «quisione amministrativa», che comincia a imporsi proprio alla metà del secolo diciannovesimo, è uno dei grandi problemi che la classe dominante – sabauda, prima, italiana, poi – dovrà affrontare nel difficile e tormentato processo di costruzione dello Stato unitario e di rafforzamento dell’identità nazionale. Una «quisione» istituzionale non meno impellente e non meno dilacerante di quella «sociale», o «religiosa» o «meridionale», per stare ai tradizionali *cleavages* teorizzati e utilizzati, prima ancora che dalla storiografia, dalla sociologia e dalla politologia. Una questione assolutamente contemporanea, visto che il groviglio dei rapporti centro-periferia non è mai risolto una volta per tutte e l’incessante lotta fra autonomia e uguaglianza è drammaticamente aperta, come ben dimostrano i recenti e difficoltosi tentativi di riforma costituzionale di ispirazione federalistica.

Oltre al citato limite temporale – piuttosto artificiale, in verità, tenuto conto della ben nota continuità degli apparati amministrativi – altri ve ne sono, nella presente relazione, ed è opportuno elencarli prima di entrare in *medias res*. Intanto si prescindere, quasi del tutto, dall’apporto delle dottrine giuspolitiche, non solo perché disponiamo già di pregevoli sintesi in argomento, cui indirizzare il lettore,<sup>1</sup> ma soprattutto perché l’influenza dell’elaborazione concettuale sullo sviluppo concreto delle istituzioni è ridotta e secondaria; certo innegabile ma comunque da non sovrastimare. In secondo luogo, si darà risalto all’analisi dell’ordinamento normativo piuttosto che alla ricostruzione del rendimento effettivo

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce, in particolare, al ponderoso volume di G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, Milano, 1998. Sui profili ideologici e dottrinali vedi anche la più recente rassegna di S. Mori, *I governi delle città italiane fra antico regime e unità nazionale: percorsi storiografici. Seconda parte*, «Società e storia», 2003, n. 99, pp. 105 ss., specie pp. 116 ss.

delle istituzioni: la prima è prioritaria rispetto a qualunque approfondimento di natura extralegislativa; la seconda è, in larga misura, ancora impedita dalla scarsità di studi sul funzionamento reale degli enti locali, o, quanto meno, dalla loro settorialità ed episodicità.<sup>2</sup> Infine, dei molteplici aspetti dell'evoluzione del governo locale, nel periodo indicato, verranno presi in considerazione solo quelli più significativi o sui quali vi è ormai una letteratura consistente e autorevole. Fatte queste premesse, resta ancora da indicare il modo in cui si articolerà la relazione; prima di tutto, si esaminerà lo svolgimento della legislazione in materia, dal 1848 a fine secolo, suddividendola in due fasi (1848-1865 e 1865-1900) che presentano caratteristiche differenti anche dal punto di vista non strettamente normativo; si passeranno quindi in rassegna alcuni ambiti problematici di particolare rilevanza e, in conclusione, si richiameranno le principali interpretazioni storiografiche che, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, si sono succedute in merito alla genesi, alle caratteristiche e alle trasformazioni dell'accentramento amministrativo.

## 2. LO SVILUPPO NORMATIVO

Come si è anticipato, la nostra esposizione prende avvio da un anno preciso, dal 1848; ma non dalla legge comunale e provinciale del 7 ottobre – come ci si potrebbe aspettare –, bensì dallo stesso Statuto Albertino, emanato otto mesi prima. In verità, per meglio inquadrare l'oggetto di cui ci dobbiamo occupare, occorrerebbe risalire almeno al modello franco-napoleonico e al suo pesante lascito fatto di accentramento gerarchico e di uniformità delle istituzioni, ma tale lacuna è colmata da un'altra relazione (quella di C. Ghisalberti) e a essa si può fare tranquillamente rinvio. Perché, dunque, iniziare con una fonte di livello costituzionale che, oltretutto, ignora, praticamente, le autonomie locali? Perché ci consente di esporre due considerazioni di portata più generale. Secondo una 'regolarità' tipica della storia delle istituzioni, a una discontinuità in sede politico-costituzionale non fa sempre riscontro un'analoga frattura in campo amministrativo; storia costituzionale e storia amministrativa non seguono perciò il medesimo cammino, non procedono, in parallelo, allo stesso ritmo. Nel nostro caso il fenomeno è nitido e incontestabile: il passaggio epocale da una monarchia assoluta a una monarchia costituzionale non trascina, con sé, una analogo trasformazione

---

<sup>2</sup> Un tentativo di ricostruzione del funzionamento concreto degli enti locali, anche attraverso l'utilizzo di fonti archivistiche, è stato fatto, nell'ambito della 'manualistica', da V.G. Pacifici; tuttavia, pure in questo caso, il campione esaminato è ancora troppo limitato perché si possano trarre delle conclusioni definitive e di portata generale. Vedi V.G. Pacifici, *Province e comuni nell'Italia liberale*, Roma, 2002.

radicale sotto il profilo dei corpi amministrativi locali. Questi ultimi, per quanto scossi da una ventata democratica (l'adozione del criterio dell'elettività delle cariche) ed egemonizzati, ora, dalla borghesia emergente, rimangono ancorati al severo modello sabauda di matrice napoleonica e di stampo autoritario. Inoltre – ed è la seconda osservazione che si intende fare – la disciplina costituzionale non è, in proposito, di grande aiuto. Il rinvio alla legge ordinaria, operata dall'art. 74 dello Statuto, poteva anche offrire lo spunto, a una eventuale maggioranza parlamentare progressista, per una riforma coraggiosa dell'ordinamento esistente, ma la mancanza di principi costituzionali in materia lasciava troppo spazio al legislatore ordinario che era in grado, insomma, di agire senza particolari vincoli normativi o limiti formali, contrariamente a quanto stabilito, ad esempio, nella Costituzione belga del 1831, per altri versi tanto ammirata e imitata.<sup>3</sup>

Il 1848 – lo si è appena ricordato – è anche l'anno in cui viene approvata la prima legge comunale e provinciale del nuovo Regno di Sardegna. Emanata dal governo Alfieri, approfittando della concessione dei «pieni poteri», essa, sul piano comunale, prevedeva una struttura non troppo dissimile da quella prospettata, solo un anno prima, nell'ambito della riforma dovuta a Giacomo Giovanetti, ma non entrata in vigore. Il Consiglio municipale eleggeva un più ristretto Consiglio delegato, presieduto dal Sindaco, che era di nomina regia. Quest'ultimo veniva coadiuvato da alcuni vicesindaci, scelti dall'Intendente fra gli stessi consiglieri comunali. All'ente locale di base spettavano funzioni proprie e funzioni delegate,<sup>4</sup> mentre le spese si dividevano in «obbligatorie» e «facoltative» e il controllo, sugli atti e sugli organi del Comune, era affidato agli intendenti, vale a dire ai supremi rappresentanti dello Stato in periferia. Il modello formalizzato nel 1848 non tarderà a venire contestato; l'annessione della Lombardia, seguita alla seconda, e vittoriosa, guerra di indipendenza, metterà infatti in evidenza le profonde divergenze esistenti, in campo istituzionale, fra il Piemonte e i territori lombardi già appartenenti all'Austria. Il rigido schema amministrativo di tipo sabauda-napoleonico si scontrava così con una tradizione autonomistica, risalente alle riforme teresiane di metà Settecento, esaltata e difesa soprattutto dagli esponenti della grande possidenza terriera. La Commissione «Giulini», appositamente convocata per individuare una soluzione legislativa al problema, non riuscirà che a strappare un ordinamento provvisorio, destinato peraltro a durare solo pochi mesi. A propiziare la sconfitta degli esponenti 'filolombardi' fu anche l'ambiguità delle loro argomentazioni: non potendo difendere a spada tratta il

---

<sup>3</sup> A proposito di queste due considerazioni e, più ampiamente, sulle diverse tematiche esposte nella presente relazione, sia consentito di rinviare a P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, Roma, 1998.

<sup>4</sup> Tale differenziazione vale, all'inizio, per l'ente comunale, in quanto tale, e viene poi utilizzata in rapporto ai compiti spettanti, in modo particolare, al Sindaco.

sistema austriaco, per evidenti ragioni di opportunità politica, finirono per tessere l'elogio di quello vigente nel napoleonico Regno d'Italia, ma, così facendo, si prestarono alle facili obiezioni degli avversari che rivendicavano proprio l'origine tutta 'francese' della normativa piemontese in tema di enti locali.

Promulgata, ancora una volta, sulla base dei «pieni poteri», la legge "Rattazzi" del 1859 verrà così estesa alla Lombardia e poi, progressivamente, applicata negli Stati dell'Italia centrale e nelle province del Sud. La linea di tendenza, tracciata nel 1848, non subiva però modifiche eclatanti con il provvedimento dello statista alessandrino. Il Consiglio delegato si trasformava in una vera e propria Giunta, che diventava il centro propulsore dell'apparato amministrativo locale, anche per controbilanciare il ruolo del Sindaco, che permaneva di nomina regia. Ad alcune misure cautamente 'democratiche' (allargamento dell'elettorato; alleggerimento 'quantitativo' dei controlli...) facevano da contraltare disposizioni di indubbia caratura centralistica (aggravamento 'qualitativo' dell'ingerenza governativa; riduzione della potestà di autoregolamentazione...). Il modello franco-napoleonico sembrava dunque destinato a una marcia trionfale e inarrestabile se l'ammirazione per il *self-government* inglese, profondamente radicata nella cultura liberale, non avesse indotto la classe politica dominante a un ripensamento delle scelte istituzionali effettivamente compiute sino a quel momento. Fu appunto il Cavour a dar vita a una Commissione temporanea di legislazione, presso il Consiglio di Stato, allo scopo di rivedere quell'assetto dei poteri locali che aveva incontrato aperta ostilità e suscitato notevole diffidenza in molti dei territori annessi al Piemonte nel corso delle guerre risorgimentali, anche a causa della sua accentuata distanza dalle tradizioni autonomistiche degli ordinamenti amministrativi autoctoni. I progetti che ne scaturirono, e che riguardavano soprattutto l'ipotesi della creazione di un ente regionale, contenevano anche principi giuridici molto avanzati (ad es. il voto alle donne) ma l'esito infausto che caratterizzò l'*iter* di approvazione dei progetti stessi (furono ritirati dal dibattito parlamentare per decisione di Ricasoli) lasciò intatto il modello disegnato dal Rattazzi sulla falsariga di quello elaborato nel 1848.

L'ultima tappa di questa prima fase dell'evoluzione legislativa, in materia di governo locale, è rappresentata dalla legge del 20 marzo 1865 o, meglio, da uno degli Allegati (quello contraddistinto dalla lettera «A») che ne costituiscono la complessa architettura. Con esso venivano apportati dei semplici ritocchi alla normativa del 1859 (ad es., un rafforzamento dei poteri del Sindaco, sempre nominato dall'alto) e la scelta accentratrice di fondo, voluta dall'élite risorgimentale, era sostanzialmente confermata, oltreché applicata, per la prima volta, anche alla Toscana che, sino a quel momento, aveva goduto di un regime d'eccezione. Certo, rimanevano irrisolti molti problemi (ad es., in ordine all'estensione del suffragio; alla riduzione dei controlli statali; alla riforma delle circoscrizioni

territoriali; alla modifica dei cespiti fiscali...) – che torneranno in primo piano nei dibattiti politici e dottrinali dei decenni successivi – ma il solco era definitivamente tracciato e l'opzione statalistica non sarebbe più stata messa seriamente in discussione, anche dai gabinetti della «Sinistra storica» e da quelli alternatisi alla guida del Paese negli anni a seguire.

Un'ulteriore prova di questa tendenza centralizzatrice, ormai irrefrenabile, è rappresentata dalla contrastata annessione delle province venete, dopo la conclusione della terza guerra di indipendenza (1866).<sup>5</sup> Similmente a quanto era accaduto in Lombardia, la classe dirigente locale intendeva salvaguardare le sue istituzioni amministrative, di matrice austriaca, e criticava apertamente il modo con cui, sino ad allora, si era proceduto nell'estendere, alle zone liberate dal dominio straniero, la legislazione piemontese. Anche in tale evenienza si diede vita a una Commissione (sia pure di carattere privato), presieduta da Cesare Correnti, incaricata di prospettare delle soluzioni alternative alla pura e semplice ricezione del modello sabaudo nei territori della ex Serenissima. Lo stesso Governo, guidato da Ricasoli, pareva volersi muovere con estrema cautela, visto che riteneva opportuno «scuotere il meno possibile» l'ordinamento esistente, che, peraltro, nemmeno gli esponenti politici locali erano disposti a difendere «ad oltranza». Tuttavia, ancora una volta, i sostenitori delle specificità 'regionali', nel tentativo di corroborare le loro ragioni, commisero un passo falso, richiamandosi, in prima battuta, alla normativa del Regno Italico che, imposta nel Veneto a partire dal 1806, era, come si è già detto, sostanzialmente conforme a quella poi accolta nel Piemonte sabaudo nel 1848 e modificata, ma solo marginalmente, nel 1859 e, appunto, nel 1865. Fu così che le speranze dei patrioti veneti di mantenere, almeno in parte, le proprie tradizioni in ambito amministrativo andarono deluse e, con una serie di decreti emanati fra il luglio e il dicembre del 1866, la legge comunale e provinciale dell'anno precedente venne integralmente estesa alle province euganee da poco annesse. La fretta con cui tali provvedimenti furono assunti è sicuramente dovuta a una precisa scelta strategica volta a non lasciare il tempo a ulteriori dispute o recriminazioni da parte delle élites locali. In effetti, la classe politica nazionale non era più disposta a mettere in discussione il modello accentrato e statalista fino ad allora seguito e il timore di concedere dei privilegi ingiustificati al Veneto – nel caso in cui fossero stati accettati i suggerimenti<sup>6</sup> dei

---

<sup>5</sup> Su queste vicende si veda l'importante, esaustivo e pressoché unico, finora, contributo di U. Pototschnig, *L'unificazione amministrativa delle Province venete. Pubblicazioni dell'Università di Pavia. Studi nelle scienze giuridiche e sociali*, Pavia, 1967.

<sup>6</sup> La Commissione "Correnti" si era infatti espressa a favore della pubblicazione immediata, nel Veneto, di alcune leggi nazionali purché ogni altra questione restasse impregiudicata, in attesa delle decisioni del Parlamento, e, soprattutto, non fossero alterate «nella misura del possibile le forme delle istituzioni amministrative vigenti nel Veneto al momento dell'annessione»; sul punto vedi Pototschnig, *L'unificazione*, p. 15.

membri della citata Commissione –, molto probabilmente, non era che una motivazione di comodo, uno scrupolo egualitario abbastanza sospetto.

Se il periodo che va dal 1848 al 1865 (1866) può essere considerato come quello che vede l'affermarsi della scelta centralistica e in cui si assiste al suo ulteriore consolidamento, quello successivo – e, in specie, con riferimento alle ultime decadi del secolo – può essere letto all'insegna della 'modernizzazione' ma anche della 'conservazione'. Alla prima tendenza è corretto ascrivere le riforme crispine che, fra il 1887 e il 1891, diedero vita a un *corpus* normativo così esteso e articolato da poterlo paragonare alla grandiosa legislazione unificatrice, in ambito amministrativo, approvata nel 1865. In particolare, per quanto attiene agli enti locali, due furono gli aspetti più significativi della legge del 30 dicembre 1888: l'estensione del principio dell'elettività delle cariche (allargamento del suffragio e scelta del Sindaco da parte degli stessi consiglieri) e la modifica del meccanismo dei controlli statali (istituzione della Giunta provinciale amministrativa). Con una mano si concedeva più autonomia ai comuni ma, con l'altra, si rafforzava l'ingerenza del centro sulla periferia: la logica dell'accentramento, per quanto 'temperata' da misure sicuramente democratiche, continuava così a ispirare l'intero ordinamento amministrativo, che vedeva in tal modo rassodato il suo risalente assetto autoritario e burocratico. Verso la fine del secolo emersero invece delle tendenze politiche più decisamente moderate che, tuttavia, facilitarono l'approvazione di una legge di indubbio segno autonomistico. Sarà infatti il Di Rudinì, esponente di spicco del movimento del c.d. «decentramento conservatore», a concedere l'elettività del Sindaco anche ai comuni minori, proprio quelli che il Crispi aveva volutamente escluso dalla sua precedente riforma. La contraddizione era solo apparente: la *ratio* della nuova normativa andava ricercata nell'intenzione di consentire alla grande possidenza terriera di difendere quell'egemonia sociale ed economica che, impossibile ormai da esercitare a livello nazionale, poteva essere mantenuta solo nelle piccole comunità (rurali), anche grazie all'utilizzo di una risorsa istituzionale, quale era il Sindaco, che non fosse designata e orientata dalle autorità statali.

Dopo aver sommariamente descritto le tappe principali dell'evoluzione normativa, in tema di autonomie territoriali, nell'Italia della seconda metà dell'Ottocento, non si possono omettere alcune riflessioni di portata più generale che, tenendo conto anche di elementi politici, sociali, economici e dottrinali, consentano di cogliere alcuni profili strutturali, taluni caratteri peculiari del governo locale nelle due fasi cronologiche in cui si è suddivisa la presente relazione. Per quanto concerne il periodo che va dal 1848 all'unificazione amministrativa, è opinione ormai condivisa, in sede storiografica, che ci si trovi di fronte a un Comune «corporativo» e «notabile». Con il primo aggettivo ci si vuol riferire a una concezione ideologica che, nell'ente locale, vede essenzialmente un «con-

sorzio» di privati, uno strumento giuridico-istituzionale che permette innanzitutto ai principali proprietari del luogo di autogovernarsi. E in questo contesto è ragionevole teorizzare che chi contribuisce fiscalmente al bilancio del Comune debba, prima di altri,<sup>7</sup> essere investito del diritto di eleggere o di essere eletto. Una simile visione privatistica e patrimonialistica è poi strettamente connessa con la ben nota dicotomia concettuale tra 'politica' e 'amministrazione'. Solo della seconda si devono occupare i cittadini allorché si discutono le questioni municipali, mentre la prima è riservata al circuito rappresentativo-parlamentare, proprio in quanto spazio destinato alla cura di interessi generali, al soddisfacimento dei bisogni collettivi e superiori. Il carattere notabile dipende, a sua volta, dal fatto che la guida dell'ente locale è appunto affidata – anche attraverso appositi filtri normativi in ambito elettorale – ai membri della possidenza terriera, agli esponenti dell'alta (e media) borghesia cittadina. Omogeneità sociale che non esclude, come molti studi su singole realtà geografiche hanno ormai messo ampiamente in luce, l'esplosione di contese interne di tipo famigliare, fazionale o territoriale. Dunque, se nello Stato liberale la sola dimensione operativa accettabile, a livello locale, è quella puramente amministrativa, si può anche utilizzare il lemma «decentramento» per descrivere le vicende istituzionali degli anni Cinquanta e Sessanta, purché non si trascuri di affiancare a esso l'aggettivo 'moderato', o 'temperato', visto che solo entro questi limiti angusti il «mondo dei savi», cioè il ceto dirigente centrale, è disposto a concedere parte del suo potere esecutivo originario a vantaggio delle élites periferiche.

In rapporto alla seconda fase, quella segnata soprattutto dalle riforme degli anni Ottanta e Novanta, si parla, ormai diffusamente, di un Comune «borghese» (inteso ora come corpo morale di carattere pubblico) dalle funzioni precipuamente 'arbitrali' o regolative. Sarebbe ora una borghesia «mezzana» a guidare l'ente locale, favorita in questa occupazione delle cariche proprio dall'ampliamento della base elettorale disposta nel 1888. Ma si tratta di un'istituzione locale cui sono pur sempre affidati compiti essenzialmente giuridici, non ancora investita cioè, se non occasionalmente e marginalmente, di quella missione imprenditoriale e interventistica che connoterà, in maniera pervasiva e innovativa, l'età giolittiana. In conclusione, se valutata in una prospettiva cronologica almeno secolare, o quanto meno nell'arco di un cinquantennio, la vicenda complessiva dei comuni, e dei loro rapporti con le autorità centrali, può essere giudicata alla stregua di un pragmatico compromesso fra un «accentramento cieco» e un «discentramento scomposto»,<sup>8</sup> considerata come una onesta conciliazione fra le

---

<sup>7</sup> Come si ricorderà più avanti nel testo, la partecipazione elettorale era infatti consentita non soltanto sulla base del censo ma anche della capacità.

<sup>8</sup> Usava queste parole A. Rinaldi, *Il Comune e la Provincia nella storia del diritto italiano. Studi*, Potenza, 1881, p. 10.

esigenze statalistiche e nazionalistiche della classe di governo e le rivendicazioni settoriali e particolaristiche delle numerose e variegata oligarchie cittadine.

### 3. LE TEMATICHE PRINCIPALI

L'analisi del puro dato normativo e l'impiego di categorie concettuali, di valenza metagiuridica, non possono certo esaurire la ricostruzione storica su un tema, come quello degli enti locali, così sfaccettato e multiforme. Dobbiamo perciò isolare alcune aree di particolare rilievo in questo composito universo istituzionale, inviare delle sonde in quelle sue regioni che meglio si prestano a una ricerca di tendenze generali, alla individuazione di logiche funzionali di lungo periodo. Cominciamo con un argomento cruciale che non ha però attirato sinora, da parte degli storici, l'attenzione che merita: quello dei meccanismi elettorali. Analogamente a quanto stabilito per le elezioni politiche, l'accesso al voto è legato alla simultanea presenza di due criteri selettivi: il censo e la capacità. Essi si modificano gradualmente, con una riduzione del primo e una espansione del secondo, ma da tale binomio non ci si allontana e, naturalmente, il traguardo del suffragio universale non è ancora alle viste. La discriminante censitaria presenta poi alcune singolarità: non solo la soglia della capacità contributiva varia a seconda dell'entità demografica del Comune, ma è previsto il sistema del c.d. «voto multiplo», cioè la possibilità di eleggere i consiglieri in ogni Comune in cui si abbiano delle proprietà e si paghino delle imposte. Facoltà, questa, che è il naturale corollario di quella concezione privatistica e 'fiscale,' dell'ente locale cui abbiamo fatto cenno poc'anzi. Quanto allo specifico meccanismo elettorale, ci si affida al metodo della lista maggioritaria, che verrà corretto solo nel 1888 allorché sarà previsto un apposito congegno per garantire – attraverso una limitazione delle preferenze – una rappresentanza consigliere alle minoranze. Va infine rammentato che il ricorso alle urne era piuttosto frequente, e causa di astensionismo, a motivo dei rinnovi parziali che, *ex lege*, investivano il Consiglio a scadenze prefissate (1/5 ogni anno e, dal 1894, 1/3 ogni due anni). Pur non disponendo, finora, di vaste indagini sull'andamento delle elezioni amministrative nei singoli contesti locali, possiamo nondimeno affermare che la linea di tendenza è quella di un lento ma progressivo ampliamento della partecipazione democratica: un numero sempre maggiore di cittadini sarà chiamato a scegliere i propri amministratori e, in tal modo, anche i partiti popolari, o di ispirazione progressista, potranno concorrere alla competizione elettorale con la fondata speranza di ottenere la guida del Comune, scalzando dal loro posto le giunte di osservanza moderata o conservatrice.

Se per una comunità locale partecipare al 'gioco' elettorale è importante, lo è ancora di più il poter disporre di risorse adeguate, il poter agire, per il tramite di

propri rappresentanti, onde conseguire il bene pubblico mediante un ventaglio di strumenti normativi e di compiti materiali ricco, incisivo e articolato. Ebbene, è proprio dal punto di vista delle attribuzioni che l'andamento che si osserva, nel periodo considerato (e poi nel Novecento), è inversamente proporzionale a quello sopra richiamato; altrimenti detto, una quota crescente di cittadini 'decide' su un ambito sempre più contratto e declinante di competenze. O meglio, a un aumento quantitativo delle spese – cioè dei fondi erogati e delle somme maneggiate – fa da *pendant* un ridimensionamento 'qualitativo' delle funzioni, sia per un eccessivo uso dei controlli gerarchici, sia per un continuo drenaggio di 'mansioni' da parte dello Stato. È, insomma, il sistema complessivo della finanza locale il vero *punctum dolens* del modello amministrativo ottocentesco (e non solo). In proposito si usa correttamente il termine di «finanza derivata» visto che una parte consistente delle risorse economiche proviene dallo Stato; inoltre i cespiti locali (alcune imposte indirette, o dirette – come la tassa di famiglia –; le sovrimposte su quelle erariali; il dazio consumo) non sono certo sufficienti a sostenere le spese di funzionamento e di investimento. A una scarsa e debole autonomia impositiva corrisponde poi un costante addossamento di oneri di natura statale, senza una adeguata e proporzionata copertura economica. La 'forbice' tra entrate e uscite è destinata così a allargarsi sempre di più e non mancano episodi, gravi, di vero e proprio dissesto finanziario (come a Roma, Firenze e Napoli).

L'altro aspetto da prendere in considerazione e che è di particolare rilevanza e delicatezza, e molto utile per misurare il grado effettivo di autonomia concessa agli enti locali, è ovviamente quello dei controlli statali, sia di legittimità che di merito, sia sugli organi che sugli atti. Secondo uno schema ormai comprovato, ogni apertura legislativa sul terreno elettorale, ogni concessione su quello dell'autonomia, viene prontamente controbilanciata da un inasprimento dei meccanismi statali di tutela e di sorveglianza. Essi mutano con il passare del tempo, ma restano saldamente nelle mani dei rappresentanti periferici dell'autorità governativa: intendenti generali; intendenti provinciali; governatori e, dal 1861, prefetti e sottoprefetti. Oltre a quelli previsti nelle diverse leggi comunali e provinciali, crescono pure a dismisura i controlli c.d. «atipici», quelli introdotti, cioè, da numerose e sempre più invadenti leggi statali di settore. Un ruolo centrale, in questo contesto, lo assumerà, a partire dal 1888, la già citata GPA che i socialisti romagnoli, con una certa enfasi polemica, arriveranno persino a bollare come vero e proprio «strumento di tortura» per le amministrazioni locali. La sua componente burocratica (il Prefetto più due consiglieri di Prefettura) era senza dubbio minoritaria sul piano numerico (erano ben 4 i membri eletti dal Consiglio provinciale) ma appariva più agguerrita dal punto di vista tecnico (i consiglieri) e politicamente più autorevole (il Prefetto). Che di questi strumenti si facesse, spesso, un uso prettamente politico è difficile contestare; la severità

dell'intervento censorio, che poteva variare dal semplice diniego del visto per una delibera al rifiuto dell'approvazione del bilancio, dallo scioglimento del Consiglio alla sospensione o rimozione del Sindaco, dipendeva molto dal 'colore' politico dell'ente locale sottoposto a controllo. Tanto più distanti dall'indirizzo governativo del momento erano ritenuti i suoi amministratori, tanto più occhiuta, punitiva e fiscale diventava l'ingerenza degli organi statali. Il che non esclude che i comuni, anche con manovre 'elusivie', riuscissero talvolta a sfuggire dalle strette maglie dei controlli governativi, o a renderli pressoché inefficaci,<sup>9</sup> e fossero perciò in grado di salvaguardare spazi non indifferenti di autonomia amministrativa e di autoregolamentazione giuridica.

Un ulteriore profilo su cui vale la pena di focalizzare l'attenzione è costituito dal pubblico impiego; la burocrazia locale è infatti un elemento essenziale per un buon funzionamento della macchina amministrativa municipale. Dalle sue capacità professionali e dalle sue *performances* dipende l'esito e l'efficacia delle politiche pubbliche. È un mondo, quello dei dipendenti comunali, ancora largamente inesplorato in sede storiografica e, dunque, ci si deve accontentare, anche in questo caso, di qualche accenno agli aspetti normativi. Va subito detto che, nell'intervallo di tempo qui considerato, non esistono provvedimenti legislativi, di carattere generale, sui dipendenti pubblici, siano essi al servizio dello Stato o a disposizione delle autonomie territoriali. Soltanto con l'età giolittiana (1908) si giungerà, per la prima volta, a una disciplina organica in materia, in grado di configurare un vero e proprio status giuridico ed economico per il pubblico impiego, sia statale che locale. L'inesistenza di una compiuta regolamentazione non significa certo assenza totale di norme e prescrizioni. Tutte le leggi comunali e provinciali, che si snodano nel tempo, si occupano, in maniera più o meno ampia, del rapporto d'impiego del Segretario generale<sup>10</sup> e degli altri dipendenti e salariati, lasciando all'ente locale spazi abbastanza discreti per l'autoregolamentazione. Nella definizione del rapporto di pubblico impiego un ruolo fondamentale verrà comunque esercitato dalla giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato e dalla dottrina giuridica, mentre le categorie interessate spingeranno per un adeguamento alle condizioni previste per i dipendenti statali, ritenute, non a torto, migliori dal punto di vista economico, e più garantiste, sotto quello giuridico.<sup>11</sup> Occorre infine ricordare che per i maestri, per i medici condotti e per gli altri addetti al servizio sanitario esisteva una specifica legislazione statale che

<sup>9</sup> Cfr. in merito, P. Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005, p. 187.

<sup>10</sup> Solo la legge "Rattazzi", del 1859, non menziona espressamente il Segretario fra gli impiegati comunali ma si occupa comunque di tale figura nelle *Disposizioni comuni all'amministrazione comunale e provinciale* (agli artt. 211 e 213).

<sup>11</sup> Queste tendenze si renderanno più visibili e corpose a partire dal Novecento.

comprimeva, in notevole misura, la potestà regolamentare affidata alle istituzioni locali. Un'ultima osservazione, di valenza extragiuridica, deve però essere fatta: il costo dell'apparato burocratico, appesantito spesso da politiche clientelari nell'assunzione di impiegati e salariati, rimaneva comunque molto elevato, nonostante che le retribuzioni del settore pubblico fossero, mediamente, piuttosto basse. Basti pensare che nell'ultimo trentennio del secolo l'apparato burocratico pesava per un 30-35% del totale sul bilancio dei comuni.

Il costo, più o meno contenuto, della burocrazia e una disciplina, più o meno dettagliata, del pubblico impiego non sono le uniche variabili che possono incidere sull'efficienza e sull'efficacia degli apparati amministrativi locali. Molto dipende dal fattore territoriale, cioè dalle dimensioni geografiche del Comune. Ci si riferisce, naturalmente, alla *vexata quaestio* dell'irrazionalità delle circoscrizioni amministrative e al numero troppo elevato dei piccoli comuni. Il problema – più volte sollevato in sede parlamentare e politica – non era certo sconosciuto al legislatore; la citata legge del 1865 affidava infatti al Governo (per un periodo di cinque anni, poi prorogato per tre lustri sino al 1889) la facoltà di unire più comuni, nonché quella di «disaggregare» frazioni e borgate. Tale normativa ebbe tuttavia scarse applicazioni concrete, anche a causa delle tenaci resistenze opposte dai comuni stessi alle ventilate ipotesi di soppressione o accorpamento. E così, non solo non si procedette alle necessarie riduzioni, ma il numero complessivo dei comuni continuò a crescere: nel 1881 erano più di 8.200 e bisognerà attendere il regime fascista per assistere a una drastica, ancorché autoritaria, revisione generale delle circoscrizioni comunali.

#### 4. IL DIBATTITO STORIOGRAFICO

Si è già detto, all'inizio della relazione, che la «quistione amministrativa» (e in specie il rapporto centro-periferia) ha una valenza chiaramente politica, visto che a essa è sottesa una difficile, contrastata, e sempre precaria, suddivisione del potere politico, e una distribuzione della stessa sovranità, fra autorità statali e governi locali. Non stupisce, dunque, che i dibattiti storiografici degli anni Sessanta, del secolo scorso, siano stati fortemente influenzati dai 'pregiudizi' ideologici e dalle convinzioni culturali di coloro che vi parteciparono. Fu proprio in quel torno di tempo, corrispondente alla celebrazione dei centenari dell'unificazione politica (1961) e amministrativa (1965) del Paese, che la vicenda storica degli enti locali tornò di attualità, diede luogo a vivaci discussioni e stimolò l'avvio di studi mirati e di ricerche originali. Le principali interpretazioni storiografiche, risalenti a quella prima e proficua stagione di confronti, e scontri, dottrinali, si condensano attorno a due filoni concettuali contrapposti che, per comodità,

possono essere rispettivamente definiti come ‘neoliberale’ e ‘filoautonomista’. I fautori del primo, tra i quali vanno annoverati almeno Carlo Ghisalberti, Guido Astuti e Alberto Aquarone, tendevano, in sostanza, a giustificare la scelta centralistica compiuta dall’élite liberale, agli esordi del Risorgimento, non solo per la supposta inesistenza, o inconsistenza, di reali e praticabili alternative di tipo autonomistico (se non federalistico), ma per le effettive e disastrose condizioni socio-economiche dell’Italia, e specialmente delle regioni meridionali, che avrebbero sconsigliato alla classe dirigente ogni ulteriore apertura a vantaggio di comuni e province, e anzi sollecitato un maggior intervento delle autorità centrali (e degli apparati militari e di polizia) per consolidare e rinsaldare le strutture statuali, da poco costruite, e l’unità della Nazione, appena ottenuta. I sostenitori del secondo, provenienti sia da posizioni cattoliche (come Gianfranco Miglio e Feliciano Benvenuti) che latamente marxiste (Ernesto Ragioneri, Claudio Pavone, Alberto Caracciolo), pur non respingendo, *in toto*, le conclusioni degli avversari, enfatizzavano gli aspetti negativi e illiberali dell’opzione centralistica. Essa sarebbe stata ispirata da una precisa volontà (una nitida «scelta di classe») di escludere o emarginare le classi sociali subalterne dalla partecipazione alla vita politica, e amministrativa, del Paese, o da un esplicito proposito di colpire, o comunque comprimere e indebolire, quelle comunità ‘intermedie’, quei corpi sociali, quelle strutture solidaristiche e quelle formazioni naturali che si erano sempre interposte fra lo Stato e il cittadino e sulle quali la Chiesa cattolica faceva pure affidamento per la sua opera di contrasto alle politiche livellatrici e autoritarie dei governi di ispirazione laica e liberale.

Anche per superare lo stallo in cui si era venuta a trovare la contesa storiografica, troppo influenzata da opposte e spesso inconciliabili visioni dottrinali, a partire dagli anni Settanta si battono altri percorsi di indagine, si individuano più aggiornati paradigmi interpretativi e si sperimentano nuovi canoni metodologici. Grazie all’apporto di numerosi studiosi e al contributo di alcuni politologi, cominciò così a delinearsi una diversa teoria che, per semplicità, si può definire del «circolo vizioso»;<sup>12</sup> essa puntava a fornire una spiegazione più obiettiva, e meno ideologizzata, non solo della scelta dell’accentramento amministrativo, ma soprattutto delle ragioni del suo mantenimento. Il sistema amministrativo non veniva più analizzato e considerato in sé e per sé, ma posto in relazione con quello politico-parlamentare. Emergevano così, tra i due ‘universi’, legami clientelari

---

<sup>12</sup> Una prima teorizzazione del fenomeno, accompagnata da una sua rappresentazione grafica di tipo geometrico, si deve ad A. Caracciolo, in *Note sull’azione pubblica e gli squilibri dal periodo dell’unificazione all’avvento del fascismo*, in *Gli squilibri regionali e l’articolazione dell’intervento pubblico. La diversificazione regionale nei suoi aspetti storici*, Milano, 1961, pp. 121 ss. In proposito si veda anche P. Aimò, *Il circolo “vizioso” di uno storico “virtuoso”. L’accentramento in Alberto Caracciolo*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAR, 2006, n. 14, pp. 19 ss.

e vincoli formali che rendevano tali sistemi sostanzialmente interdipendenti e inestricabilmente intrecciati. Una seria modifica del primo avrebbe comportato una profonda revisione del secondo; *simul stabunt, simul cadent*, si potrebbe anche dire. Da tale constatazione si poteva quindi dedurre che l'eventuale abbandono del modello del centralismo, per quanto non impossibile – ove ci fosse stata una chiara volontà politica in tal senso –, era comunque assai improbabile proprio perché, in questa evenienza, si sarebbe dovuto porre mano a una analoga e coraggiosa riforma dell'assetto costituzionale e a un ammodernamento, nonché democratizzazione, dei meccanismi della rappresentanza parlamentare.

Negli anni Novanta si è infine affacciata sulla scena della storiografia delle istituzioni una nuova interpretazione che si fonda sulla c.d. teoria del «centralismo debole». <sup>13</sup> Se nei decenni precedenti – dato per acquisito che la classe politica risorgimentale aveva optato per la soluzione centralistica, di matrice franco-napoleonica – ci si divideva a proposito della individuazione delle ragioni di tale scelta originaria e ci si scontrava in merito alla valutazione delle conseguenze che essa aveva avuto per la storia del Paese, adesso sembrava svanire lo stesso oggetto della contesa. Sottolineando, soprattutto, il ruolo propulsore, e non solo repressivo, dei prefetti e rimarcando, in particolare, la fragilità degli apparati statali e la debolezza degli strumenti di vigilanza e controllo, a disposizione dell'élite dominante, il centralismo diventava una innocua 'tigre di carta', un bersaglio di comodo contro il quale inutilmente, e stolidamente, si accanivano ancora, in ambito storiografico, i nostalgici dell'autonomismo. Non è possibile, in questa sede, approfondire l'argomento e dar conto, dettagliatamente, degli elementi che vengono portati a sostegno della nuova tesi. Al momento si può solo ribadire che la teoria del «circolo vizioso» appare ancora quella che, meglio di altre, riesce a cogliere il fenomeno dell'accentramento nei suoi aspetti strutturali e a spiegare le motivazioni della sua lunga durata. Infine, è opportuno riaffermare che i rapporti tra centro e periferia sono pienamente intelligibili solo alla luce del carattere compromissorio e negoziale che, a partire dall'Ottocento, connota il legame fra Stato ed enti locali e segna la lotta di potere fra la classe dirigente nazionale e i ceti politici dislocati a livello municipale.

---

<sup>13</sup> Fra i tanti studiosi che si riconoscono in questa tendenza, pur con sfumature diverse, si possono ricordare: D. Adorni, M. De Nicolò, S. Magagnoli, S. Mannoni, G. Melis, M. Meriggi, S. Mori, R. Romanelli e S. Sepe.



### 3. UN'ISTITUZIONE 'DEBOLE': LA PROVINCIA

#### 1. PREMessa

A distanza di quasi un secolo e mezzo dall'unità d'Italia non è affatto semplice redigere una relazione, ancorché sintetica e limitata agli aspetti principali, sulla nascita e sull'evoluzione dell'ente Provincia. Si tratta, infatti, di una istituzione scarsamente frequentata dalla storiografia, politica e amministrativa, che, come è noto, ha in genere manifestato una maggior curiosità per i comuni e le loro complesse e intriganti vicende storiche. Non senza ragione Onorato Sepe, in un articolo pubblicato nel 2002, parlava, in proposito, di un argomento «sfuggente», benché «appassionante».<sup>1</sup> Questa ridotta attenzione degli studiosi nei confronti della Provincia deriva, indubbiamente, dal ruolo subordinato e marginale<sup>2</sup> che essa ha quasi sempre assunto nell'ordinamento italiano, dalla esiguità delle funzioni assegnatele e dei compiti effettivamente svolti, dalla sua più stretta dipendenza dalle autorità governative. Non sorprende che le monografie, storicogiuridiche, a essa dedicate, almeno negli ultimi cinquant'anni, siano pochissime<sup>3</sup> e che solo di recente si sia iniziato un lavoro di scavo, anche archivistico, su singole e specifiche realtà territoriali.<sup>4</sup> È verosimile che questa nuova tendenza

---

<sup>1</sup> O. Sepe, *La Provincia: soggetto giuridico appassionante e sfuggente*, «Rivista amministrativa della Repubblica italiana», 2002, n. 4, pp. 279-290, specie pp. 281-282.

<sup>2</sup> Come si vedrà più avanti, alcuni studiosi non condividono però questo giudizio negativo; vedi le note n. 7 e 52.

<sup>3</sup> Vedi G. Solmi, *La Provincia nell'ordinamento amministrativo vigente*, Padova, 1961<sup>3</sup>; A. Amorth (a cura di), *Le Province*, in ISAP, *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Vicenza, 1968 (la *Relazione Generale* è di A. Amorth); V.G. Pacifici, *La Provincia nel Regno d'Italia*, Roma, 1995; A. Polsi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali in Italia*, Pisa, 2003; P. Aimo (a cura di), *Le province dalle origini alla Costituzione*, ISAP, Milano, 2009.

<sup>4</sup> Cfr., fra i tanti, ISAP, *La Provincia di Milano*, Milano, 1969; A.A. Mola, *Storia dell'Amministrazione provinciale di Cuneo dall'Unità al fascismo (1859-1925)*, Torino, 1971; M. De Giorgi (a cura di), *Per una storia delle amministrazioni provinciali pugliesi. La Provincia di Terra d'Otranto (1861-1923). Ricostruzione delle fonti e costruzione di una banca dati*, Bari, 1994; S. Merendoni, G. Mugnaini (a cura di), *La Provincia di Firenze e i suoi amministratori dal 1860 ad oggi*, Firenze, 1996; G. Nicolosi, *Per una storia dell'Amministrazione provinciale di Siena. Il personale elettivo (1865-1939). Fonti, metodologia della ricerca e costruzione della banca dati*, Siena, 1997; *Monografia della Provincia di Teramo, Il XX secolo*, 2 voll., Teramo, 1999; N. Antonacci, *La Provincia di Bari dal 1861 al 1914: amministrazione e rappresentanza nell'Italia liberale*, Bari, 2001; E. Fasano Guarini (a cura di), *La Provincia di Pisa (1865-1900)*, Bologna, 2004; W.E. Crivellin (a cura di), *La Provincia di Torino (1859-2009)*, Milano, 2009.

per il recupero e la valorizzazione di esperienze pregresse sia stata indotta dal riemergere, nel dibattito istituzionale, di posizioni che ponevano in discussione l'esistenza stessa dell'ente o, comunque, sollecitavano una sua radicale revisione nel diverso contesto regionalistico e autonomistico del nostro sistema politico-costituzionale. Gli amministratori provinciali,<sup>5</sup> anche per difendere la loro istituzione da pericolose ipotesi abolizionistiche o limitatrici,<sup>6</sup> si sono perciò fatti promotori, talvolta, di studi storici atti a dimostrare l'utilità, l'importanza, e quindi l'indispensabilità, di un ente intermedio fra Stato e comuni.

Infine si è assistito a un rinnovato interesse, in sede storiografica, per la Provincia, vista, soprattutto, come elemento essenziale del sistema politico ottocentesco e novecentesco; come snodo fondamentale nel processo di reclutamento, formazione e «transito» della classe dirigente locale e nazionale. Indagini, queste ultime, cui non è estranea una dichiarata, e legittima, volontà di sottoporre a revisione giudizi storici ormai consolidati e di contrastare la tradizionale valutazione negativa sul ruolo svolto e sulle funzioni esercitate dalla Provincia nel corso del tempo.<sup>7</sup> Anche per le ragioni appena esposte, la presente relazione non può essere esaustiva e ci si limiterà perciò a toccare i profili più rilevanti e le questioni maggiormente controverse, nell'ambito delle interpretazioni storiografiche, che attengono alla genesi e alla trasformazione della Provincia in un arco temporale che coincide, grosso modo, con la seconda metà del secolo XIX.

## 2. L'EVOLUZIONE LEGISLATIVA

Per quanto una precisa ricostruzione, in materia, sia già stata fatta in passato,<sup>8</sup> è opportuno richiamare, sommariamente, i momenti principali dello sviluppo della legislazione relativa alle province, e rammentare alcune delle tematiche più significative che hanno caratterizzato il costante dibattito, politico e dottrinario, teso a una modifica della normazione vigente. Il punto iniziale dal quale dobbia-

<sup>5</sup> Si pensi, ad esempio, al volume sulla Provincia di Pisa, citato nella nota precedente, a quello di M. Francini, *Pistoia 1927. Nascita di una Provincia*, Pistoia, 1987, e ad altri testi, editi da singole amministrazioni provinciali, e riportati da Pacifici, *La Provincia*, pp. 74-75, in nota, e da G. Nicolosi nell'articolo *Per una storia delle amministrazioni provinciali*, «Le Carte e la Storia», 2000, n. 1, pp. 158-172, specie p. 171 a nota 50. Infine va ricordato che, nel dicembre del 2002, si è svolto a Lecce, per iniziativa della Provincia stessa, dell'UPI e della locale Università, un Convegno su *Le Province in Italia: fonti, storia e prospettive*, i cui atti, purtroppo, non sono poi stati pubblicati.

<sup>6</sup> Tese, cioè, a depotenziare il ruolo e a ridurre le competenze dell'ente provinciale.

<sup>7</sup> Sul punto si tornerà più ampiamente alla fine della nostra relazione (vedi anche la nota n. 52).

<sup>8</sup> Cfr., almeno, A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, 3 voll., Venezia, 1962 e G. De Cesare, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano, 1977.

mo partire è costituito dalla legge comunale e provinciale piemontese, del 1848, che finirà per rappresentare il modello amministrativo, il prototipo istituzionale, da cui non ci si discosterà, in sostanza, nella successiva fase dell'Italia unita. In questo caso, più che alla Provincia – priva di personalità giuridica – bisogna guardare alla Divisione. Secondo una ripartizione dei livelli di governo risalente al 1818, e che era il frutto di un'ibridazione fra il sistema napoleonico e quello sabauda prerivoluzionario – «il risultamento della comparativa considerazione degli ordini dell'antico Stato e delle organizzazioni dell'impero francese» –,<sup>9</sup> lo Stato si articolava in divisioni, province, mandamenti e comuni. In ogni Divisione era collocato un Intendente generale, rappresentante del potere centrale, e un Consiglio divisionale; simmetricamente, in ogni Provincia vi era un Intendente e un Consiglio provinciale. I due organi collegiali, provvisti di un proprio Presidente e dotati di scarse attribuzioni, venivano scelti dagli elettori comunali, secondo criteri, specie di censo, tali da garantire un sostanziale predominio alla grande possidenza terriera. L'amministrazione della Divisione, che doveva far fronte a «spese obbligatorie», soprattutto nel campo della viabilità e della pubblica istruzione, era peraltro concentrata nelle mani del 'delegato' del Governo.

Questa duplicità di 'soggetti' territoriali, interposti fra i due poli estremi dell'universo istituzionale – lo Stato, da un lato, e i comuni, dall'altro –, fu subito fatta segno di critiche serrate e diede adito a una nutrita serie di proposte di riforma, che si concretizzeranno solo nel 1859. Intanto, si auspicava la creazione di un più ristretto organo collegiale, una 'giunta' che, similmente a quanto già sancito sul piano comunale, permettesse una effettiva continuità nell'attività amministrativa e favorisse una maggior partecipazione degli eletti alla gestione dell'ente,<sup>10</sup> visto che il Consiglio (divisionale e provinciale) si riuniva solo una volta all'anno.<sup>11</sup> Le contestazioni maggiori erano rivolte però al livello divisionale, in quanto tale, ritenuto una ripartizione artificiosa del territorio nazionale, una «accozzaglia

---

<sup>9</sup> La frase è tratta dal progetto di legge presentato alla Camera dal Ministro dell'Interno Pernati, il 1° giugno 1852, dal titolo *Scioglimento della fusione amministrativa delle Provincie*, e riportato nel I vol. del libro, citato, della Petracchi, pp. 437-447, specie p. 440.

<sup>10</sup> Vedi La seconda Relazione sul progetto "Galvagno", presentata alla Camera, il 1° maggio 1851, da un'apposita Commissione, in Petracchi, *Le origini*, II, pp. 366-436, specie pp. 391-392. In tale documento – oltre a prevedere l'abolizione delle divisioni – si ipotizza, appunto, la creazione di un «Consiglio delegato provinciale».

<sup>11</sup> Si tratta, per la precisione, di una sessione ordinaria – la cui epoca e durata erano fissate con decreto Reale – alla quale potevano aggiungersene altre di carattere straordinario: vedi gli artt. 192 e 194 della legge comunale e provinciale del 1848. Le leggi del 1859 (e 1865) e del 1888 fissarono la durata della sessione (rispettivamente, in 15 giorni e in un mese) e la data precisa della prima riunione (il primo lunedì di settembre e il secondo lunedì di agosto). Sul punto vedi anche A. Polsi, *Profilo dell'ente Provincia dall'unificazione al fascismo*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2004, n. 12, pp. 179-239, specie p. 190.

informe d'interessi disparati». <sup>12</sup> L'abolizione delle divisioni, – che, al massimo, potevano restare come semplici circoscrizioni statali –, <sup>13</sup> la cancellazione, cioè, di quella «ruota» aggiuntiva che obbligava «i lavori amministrativi a salire e a discendere una scala di più», <sup>14</sup> doveva però, secondo alcuni, essere accompagnata, in un'ottica razionalizzatrice, da una riduzione del numero delle province <sup>15</sup> o affiancata, secondo altri, dall'attivazione di consorzi (anche obbligatori) fra le province, per provvedere all'esecuzione di opere pubbliche di interesse sovraprovinciale. <sup>16</sup> Fin dall'inizio, dunque, compare, nel dibattito politico e giuridico, la grande e controversa questione della dimensione 'ottimale' della Provincia e della sua natura «artificiale», contrapposta a una presunta «origine naturale». Non va poi dimenticato che, all'interno delle divisioni, si era aperto un vero conflitto economico, una dura lotta per l'utilizzazione delle risorse, fra province ricche e province povere, con le prime che si lamentavano di dover contribuire al sostentamento delle seconde adducendo motivazioni che ricordano, per certi aspetti, quelle che aleggiano, al giorno d'oggi, nelle discussioni sul federalismo fiscale! Né era bastato, a tacitare le contestazioni delle province più abbienti, la previsione di un fondo statale perequativo di ben 400.000 lire. <sup>17</sup>

La sorte delle divisioni era dunque segnata e la legge "Rattazzi", del 1859, trasformò le divisioni in province e queste ultime in circondari. La 'rinnovata' Provincia, territorialmente più estesa rispetto al passato e – secondo lo statista alessandrino – <sup>18</sup> abbastanza ampia, nei suoi confini, da contenere un numero congruo di abitanti e in grado di rappresentare interessi, economici e sociali, omogenei e consistenti, otteneva la qualifica di «corpo morale»; però vedeva mutato il suo 'fine originale'. Nelle intenzioni del Rattazzi, il nuovo ente si presentava come una «associazione fra comuni» cui demandare, essenzialmente, il compito della tutela nei loro confronti. Le funzioni attribuite al Consiglio provinciale erano infatti assai

<sup>12</sup> Cfr. la *Relazione* al progetto "Rattazzi", fatta alla Camera dei deputati, da un'apposita Commissione, il 9 giugno 1857; vedila in Petracchi, *Le origini*, III, pp. 128-150, specie p. 128.

<sup>13</sup> Cfr. il progetto di legge presentato alla Camera dal Ministro dell'Interno Galvagno, il 2 dicembre 1850, e riprodotto in Petracchi, *Le origini*, II, pp. 348-362, specie p. 349.

<sup>14</sup> *Relazione*, del 3 maggio 1856, di una Commissione della Camera alla proposta fatta dal Ministro dell'Interno, il 15 febbraio 1856, in tema di *Modificazioni alla legge sull'amministrazione provinciale*; cfr. Petracchi, *Le origini*, III, pp. 96-106, specie pp. 98 e 99.

<sup>15</sup> Vedi la *Relazione* citata alla nota precedente, p. 98.

<sup>16</sup> *Progetto di legge sull'amministrazione comunale, provinciale, e sulle autorità divisionali*, elaborato dalla Sezione dell'Interno del Consiglio di Stato, del 24 marzo 1854, in Petracchi, *Le origini*, II, pp. 517-619, specie p. 569.

<sup>17</sup> Cfr. il progetto di legge "Pernati", citato alla nota n. 9, p. 441.

<sup>18</sup> Vedi la *Relazione sul nuovo ordinamento comunale e provinciale*, fatta dal Rattazzi il 23 ottobre 1859, in Petracchi, *Le origini*, III, pp. 151-155, specie p. 154. Constatazione, questa, che non era da tutti condivisa, come si può dedurre dalle continue critiche che saranno sollevate proprio a proposito delle dimensioni 'ottimali' delle province.

contenute, dovendo tale organo deliberare (o dare pareri) su un elenco, piuttosto ristretto, di materie: stabilimenti pubblici provinciali; affari patrimoniali; spese per edifici diocesani; sussidi ai comuni e ai loro consorzi, etc. Non solo, ma l'art. 241, posto surrettiziamente fra le disposizioni transitorie e finali, toglieva alle province, per trasferirle allo Stato, le spese obbligatorie precedentemente poste a carico delle divisioni e delle province stesse – ad es. nel settore dei lavori pubblici e dell'istruzione secondaria –, e tale amputazione veniva giustificata proprio dalla opportunità di rendere le province più idonee al diverso ruolo di controllori degli enti municipali e (in prospettiva)<sup>19</sup> delle istituzioni di carità. Tutela affidata ora a un nuovo organo, la Deputazione, presieduta dal Governatore (l'erede dell'Intendente) ed eletta dal Consiglio. Unica modifica strutturale, quest'ultima, all'impianto organizzativo delineato dalla legge del 1848. Torniamo, un momento, sul citato art. 241; si trattava, in realtà, di una norma di sapore centralistico perché, pur addossando sullo Stato i relativi oneri e costi economici, svuotava gran parte delle attribuzioni tradizionali della Provincia. Non a caso tale disposizione venne esclusa, o almeno sospesa, nel momento in cui la legge "Rattazzi" entrò in vigore negli altri Stati dell'Italia centrale e nelle regioni meridionali.<sup>20</sup>

È superfluo ricordare, in questa sede, che la legge del 1859 non fu accolta con entusiasmo nei territori che, via via, venivano annessi al Regno di Sardegna e che il dibattito riformatore si fece più intenso proprio a motivo della necessità di apprestare un ordinamento comunale e provinciale che, in qualche misura, tenesse conto delle tradizioni autoctone e fosse, comunque, meno autoritario e accentrato di quello di origini sabaude. È altrettanto noto che le speranze, e le attese, per una profonda revisione del modello amministrativo, di stampo franco-piemontese, non trovarono alcuno sbocco concreto e la legge di unificazione amministrativa, del 1865, non apportò che marginali ritocchi al testo del 1859. Le stesse ipotesi alternative avanzate in sede di elaborazione, e discussione, dei progetti regionalistici "Farini-Minghetti", e che pure si occupavano delle province, dotandole di un presidente elettivo e aumentandone le competenze, non giunsero a buon fine.

Come appena ricordato, la nuova legge comunale e provinciale, del 1865, non mutò, sostanzialmente, il disegno organizzativo sotteso al provvedimento di Rattazzi; è vero che al posto del Governatore vi era adesso un Prefetto, ma tale denominazione era già stata conferita al rappresentante periferico dell'amministrazione centrale, in sostituzione di quella precedente, dai decreti di Ricasoli, risalenti all'ottobre del 1861. A parte una significativa modifica al meccanismo dei controlli statali, di cui si dirà più avanti, le uniche novità rilevanti riguardavano le funzioni. L'art. 174 riaddossava alle province quei compiti che

---

<sup>19</sup> Cioè sulla base di altre leggi da emanarsi.

<sup>20</sup> Vedi De Cesare, *L'ordinamento*, p. 26.

il citato art. 241, della legge del 1859, aveva loro sottratto; tornavano così a essere «spese obbligatorie», ad esempio, quelle concernenti ponti, argini e strade; istruzione secondaria e tecnica; mantenimento dei mentecatti poveri.<sup>21</sup> A queste si aggiungevano gli oneri relativi a servizi di interesse prevalentemente statale: l'accasermamento dei regi carabinieri; la provvista di uffici e «mobilia» per la Prefettura e la Sottoprefettura; la fornitura degli alloggi e dei mobili per i prefetti e i sottoprefetti. Capovolgimento della filosofia amministrativa razziana che solo apparentemente, o in parte, potrebbe essere valutato di segno autonomistico. In effetti, la *ratio* della nuova norma era quella di sgravare il bilancio dello Stato di spese/funzioni assai onerose; inoltre, si scaricavano sulle province i costi di servizi estranei alla dimensione puramente provinciale.<sup>22</sup> Più in generale, può essere osservato che l'obbligatorietà delle spese degli enti locali, ove stabilita unicamente dal centro, non costituisce certo un esempio di politica rispettosa delle autonomie o dai connotati liberali.

Di fatto, come è stato assodato, sia pure sulla base di indagini ancora incomplete, le province non riuscirono ad assolvere compiutamente le funzioni che erano state loro assegnate dalla legge del 1865. La carenza di fondi, specie di entrate proprie, impedì, o comunque rallentò, la costruzione di strade e la realizzazione di opere pubbliche, così come rese marginale il loro ruolo nella creazione, e gestione, di ferrovie locali. La stessa assistenza sociale era, in larga misura, affidata all'estesissima rete delle opere pie, di origine religiosa e natura privatistica. Solo nell'ambito della cura dei malati di mente si sarebbe registrato un qualche «attivismo» provinciale.<sup>23</sup> Una 'crisi' dell'ente Provincia che, non a caso, avrebbe ulteriormente alimentato, specie negli anni Ottanta dell'Ottocento, le mai sopite tendenze abolizionistiche, quelle, insomma, che la consideravano una «ruota amministrativa inutile» e sorpassata.<sup>24</sup> Ciononostante, il modello amministrativo, consacrato nella legge del 1865, sarebbe rimasto integro fino all'avvento del fascismo, con la sola eccezione delle riforme varate da Crispi nel 1888.

Non cambiò la situazione nemmeno l'annessione delle province venete, a seguito della terza guerra di indipendenza conclusa nel 1866. Dopo una prima fase in cui pareva che si potessero accogliere le richieste formulate dalla Commissione "Correnti", e sostenute dalla classe dirigente locale, a proposito del mantenimento del modello austriaco, il decreto del 2 dicembre 1866 estese al Veneto le disposizioni della legge del 1865, comprese quelle riguardanti l'assetto provincia-

<sup>21</sup> Si trattava, in ogni caso, di funzioni che, difficilmente, potevano essere gestite a livello comunale; vedi in proposito Polsi, *Profilo*, p. 183.

<sup>22</sup> Cfr. C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964, p. 190.

<sup>23</sup> Su tutti questi aspetti si rinvia a Polsi, *Profilo*, pp. 182-190.

<sup>24</sup> Vedi, ad esempio, quanto riportato da De Cesare, *L'ordinamento*, specie pp. 406-407 e p. 466.

le. In via provvisoria, e per ragioni tecnico-finanziarie, le nuove province furono però esentate dalle «spese obbligatorie», sicché è stato giustamente notato che ci si trovava di fronte a una «istituzione incaricata solo di esistere»!<sup>25</sup>

Accogliendo alcune delle proposte di modifica dell'ordinamento comunale e provinciale che da più parti, e in diverse occasioni, erano state suggerite, e sollecitate, Crispi, senza stravolgerne l'impianto complessivo, cambiò, in alcuni punti nevralgici, il quadro istituzionale della Provincia. Veniva intanto a cessare la risalente, e tanto criticata, commistione fra amministrazione statale e amministrazione locale, assegnando alla Deputazione un Presidente elettivo (scelto dal Consiglio provinciale) al posto del Prefetto; quest'ultimo andava a guidare un organo nuovo di zecca, la Giunta Provinciale Amministrativa (GPA), composta, in parte, di elementi burocratici e, per il resto, di membri elettivi. Essa ereditava le funzioni di tutela nei confronti degli enti locali che, in precedenza, erano state svolte dalla Deputazione stessa, ma secondo modalità clientelari che avevano suscitato numerose critiche e aspre censure. Sotto il profilo funzionale la situazione di debolezza della Provincia non cambiava di molto; anzi, si aggravava visto che, in base alle riforme introdotte da Crispi in altri comparti amministrativi di valenza strategica, talune competenze, come nel caso della sanità o dell'assistenza, le venivano sottratte. Inoltre, alcuni nuovi organi amministrativi di 'provinciale' avevano solo il nome, essendo i loro titolari dei funzionari statali (come il Medico provinciale) o dipendendo, per la designazione, dal Prefetto (il Consiglio sanitario provinciale).<sup>26</sup> Non ebbe invece successo – anche per la diffidenza del corpo prefettizio e l'opposizione delle collettività locali – l'idea, accarezzata dallo statista siciliano, nel 1891, di raggruppare più province in un unico «Distretto», alla guida del quale sarebbe stato collocato un superprefetto, onde procedere a una ormai indispensabile razionalizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato. Riforma che, ovviamente, avrebbe inciso sull'autonomia delle stesse province, intese quali enti locali e non solo come mere circoscrizioni statali.<sup>27</sup>

### 3. LE TEMATICHE SETTORIALI

Dopo aver tracciato un profilo sintetico dello sviluppo della legislazione relativa alle province, possiamo rivolgere la nostra attenzione su alcune tematiche settoriali che le concernono, con particolare riguardo per quelle che, nell'intervallo

---

<sup>25</sup> In merito a questi argomenti vedi U. Pototschnig, *L'unificazione amministrativa delle province venete*, Pavia, 1967, specie pp. 34-39.

<sup>26</sup> Cfr. Polsi, *Profilo*, p. 204.

<sup>27</sup> P. Aimò, *Le prefetture: le riforme crispine*, in id., *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005, pp. 189-207, specie pp. 92-93.

di tempo qui considerato, diedero luogo a vivaci dibattiti o che, per la loro rilevanza e criticità, hanno attirato maggiormente la curiosità degli studiosi. La prima questione da affrontare è quella che attiene alle modalità di elezione, o nomina, degli organi provinciali. Cominciamo dal vertice; intendenti, governatori e prefetti sono funzionari statali e vengono perciò scelti dal potere esecutivo. A partire dal 1888 a capo della Provincia – lo si è visto – è insediato un Presidente, eletto dal Consiglio provinciale nel suo seno. La stessa Deputazione, sorta con la legge “Rattazzi” del 1859, trae origine da una elezione interna al Consiglio medesimo. Quest’ultimo viene formato, praticamente, con procedure analoghe a quelle stabilite nelle varie leggi comunali e provinciali per la composizione del Consiglio comunale.<sup>28</sup> Come già ricordato, l’elettorato attivo è concesso ai cittadini subordinatamente al possesso di requisiti di censo e di capacità, che saranno leggermente modificati, e ampliati, col passare degli anni. L’elettorato passivo, a sua volta, era interdetto, ad esempio, a coloro che non disponevano di beni nel territorio provinciale (o divisionale) o non vi avevano domicilio. Un consistente allargamento del suffragio amministrativo si avrà solo con le citate riforme crispine, che estenderanno ai consiglieri provinciali (e comunali) le condizioni, più favorevoli, vigenti per l’elezione dei deputati.

Ma sarà lo specifico meccanismo elettorale, più che l’ampiezza dei diritti politici (e amministrativi), ad attirare dure critiche e a provocare accese discussioni, a partire proprio dal periodo successivo alla legge del 1848. Questa stabiliva infatti che le votazioni per il Consiglio provinciale (e divisionale) avessero luogo in ogni Comune da parte di tutti gli elettori (con scrutinio di lista su unico collegio provinciale) e che il numero dei consiglieri divisionali fosse ripartito fra le varie province in modo proporzionale alla popolazione di ciascuna di esse. Già il progetto “Galvagno”, del 1851, prevedeva invece che i consiglieri provinciali fossero suddivisi fra i singoli mandamenti, in modo che ognuno ne esprimesse un numero eguale.<sup>29</sup> Nella medesima direzione si muoveranno le proposte elaborate da Ponza di San Martino, nel 1853, dal Consiglio di Stato, nel 1854, dalla Camera, nel 1856, e da Rattazzi, nel 1857.<sup>30</sup> Il superamento del modello proporzionale

<sup>28</sup> È opportuno sottolineare che il Consiglio si rinnovava parzialmente per 1/5 ogni anno. Verso la fine del secolo, con la legge dell’11 luglio 1894, la durata del Consiglio venne portata a 6 anni, con un rinnovo di una metà ogni 3 anni. La Deputazione, invece, secondo le leggi del 1865 e 1888, si rinnovava per 1/2 ogni anno e, dopo la citata legge del 1894, di una metà ogni 3 anni.

<sup>29</sup> Vedi il progetto “Galvagno” citato alla nota n. 13, p. 359.

<sup>30</sup> Cfr., rispettivamente, *Progetto di Legge comunale e provinciale*, preparato dal Ministro dell’Interno, Gustavo Ponza di S. Martino, il 2 agosto 1853, in Petracchi, *Le origini*, II, pp. 464-486, specie p. 465; il progetto di legge del Consiglio di Stato citato alla nota n. 16, pp. 561-563; la Relazione dell’apposita Commissione della Camera citata alla nota n. 14, pp. 101-102 (dove si fa riferimento a specifici «distretti elettorali» in cui vengono ripartiti gli elettori comunali) e il progetto di legge “Rattazzi” del 9 gennaio 1857, *Disposizioni intorno all’amministrazione provinciale*, in

era giustificato dalla necessità di meglio tutelare gli interessi locali e di correggere l'eccessiva prevalenza, e influenza, della città capoluogo, che finiva per avere un numero maggiore di consiglieri.<sup>31</sup> All'obiezione, che pure era stata avanzata per contrastare simili iniziative, consistente nell'ineliminabile dovere, per i consiglieri provinciali, di difendere interessi «collettivi» e non settoriali, si era risposto che tali interessi altro non erano che la mera «somma» di quelli parziali.<sup>32</sup> Lo stesso paragone con i membri della Camera dei deputati, ai quali era statutariamente fatto obbligo di rappresentare l'intera Nazione, e non singole porzioni del territorio statale, veniva respinto ricorrendo alla nota distinzione fra 'politica' e 'amministrazione', ove quest'ultima era intesa come la «scienza dei particolari».<sup>33</sup> Anche la constatazione, ugualmente evidenziata, che alcune province, le più popolate, avessero meno mandamenti e, dunque, che il nuovo modello suggerito potesse creare delle distorsioni e delle disparità fra le province stesse, non veniva ritenuta ostativa visto che a ciascun Consiglio spettava di provvedere ai bisogni della propria circoscrizione e che, in ogni caso, i consigli provinciali non dovevano «venire a intelligenze e pratiche fra di loro»!<sup>34</sup> Ciò che accadeva all'interno di ciascuna Provincia non doveva, insomma, riguardare, o preoccupare, le altre.

A partire dalla legge del 1859, tali proposte di riforma furono in parte accolte dal legislatore, il quale, tuttavia, non mancò di affermare che i consiglieri, nell'esercizio del loro mandato, rappresentavano l'intera Provincia e non solo il collegio («mandamentale») all'interno del quale erano stati eletti. Resta tuttavia aperta, in sede storiografica, la questione riguardante i beneficiari di una simile riforma; si è sostenuto, ad esempio, che essa premiava i possidenti terrieri, residenti nelle aree periferiche della Provincia<sup>35</sup> ma si è pure ricordato che erano proprio gli uomini politici più influenti del capoluogo ad avere dei beni nei diversi mandamenti, dai quali traevano il loro sostegno elettorale.<sup>36</sup> Una risposta più fondata al quesito potrà venire, in ogni modo, solo quando saranno stati effet-

---

Petracchi, *Le origini*, III, pp. 107-127, specie pp. 114-116 (in questo caso, vista la soppressione dei consigli provinciali, sono i consiglieri divisionali a essere eletti in tanti «distretti elettorali quanti sono i membri del Consiglio» divisionale; vedi art. 3).

<sup>31</sup> Vedi quanto riportato nella Seconda relazione al progetto "Galvagno", citato alla nota n. 10, p. 390; il già richiamato progetto di legge del Consiglio di Stato, del 1854, p. 562; il progetto "Rattazzi" del 1857, p. 114.

<sup>32</sup> Vedi la Seconda relazione, citata alla nota precedente, p. 390 (la Commissione, peraltro, ritiene che non sia opportuno mutare la legislazione vigente); il progetto del Consiglio di Stato, del 1854, p. 562; il progetto di legge su *Amministrazione comunale e provinciale*, presentato alla Camera, il 5 maggio 1854, dal Ministro Rattazzi, in Petracchi, *Le origini*, III, pp. 9-87, specie p. 35.

<sup>33</sup> Vedi il progetto "Rattazzi", del 1854, citato nella nota precedente, p. 35.

<sup>34</sup> Ivi, p. 36.

<sup>35</sup> Petracchi, *Le origini*, I, p. 139. Più precisamente, l'autrice riconosce che l'idea di mantenere l'elezione attraverso un unico collegio elettorale favoriva i notabili della borghesia cittadina.

<sup>36</sup> Poldi, *Profilo*, p. 191.

tuati ulteriori, e più mirati, studi su ben individuate amministrazioni provinciali.

Come è stato spesso sottolineato, ampiezza, più o meno consistente, del suffragio e meccanismi elettorali, di tipo democratico oppure poco rappresentativi, sono elementi importanti per valutare il tasso di autonomia di un dato ordinamento amministrativo, ma altrettanto rilevanti, in proposito, sono le caratteristiche del regime finanziario e le modalità dei controlli statali. Per quanto riguarda il primo, e sempre delicatissimo, aspetto non vi è molto da dire, quanto meno sul piano strettamente normativo. È noto che i cespiti tributari riconosciuti alle province sono molto più contenuti rispetto a quelli assegnati ai comuni e si concentrano, in pratica, nella sovrimposta fondiaria. Dunque, strumenti di prelievo delle risorse economiche ridotti al minimo e – verosimilmente – tarati in proporzione all'esiguità delle stesse attribuzioni devolute alle province. Nella legge del 1848 si stabilisce infatti che per «far fronte alle passività», in caso di insufficienza delle altre entrate, «si supplisce» con una imposta di centesimi addizionali alle contribuzioni dirette; imposta fissata, peraltro, entro una soglia massima stabilita con legge speciale.

Variazioni lessicali, e marginali, verranno apportate, in materia, dalle leggi del 1859 e 1865, mentre nel 1866, 1870, 1886 e 1894,<sup>37</sup> si interverrà sui limiti e sulla estensione della sovrimposizione, anche in base alla peculiare congiuntura economica del momento e alle ricorrenti richieste, e proteste, dei contribuenti. A nulla erano valse le critiche di coloro che intendevano modificare l'assetto complessivo della finanza provinciale prevedendo una chiamata in causa degli stessi comuni; ad esempio, mediante una compartecipazione al dazio consumo, anche al fine di sgravare i proprietari fondiari da un onere ritenuto eccessivo.<sup>38</sup> Nel 1888, Crispi, pur favorevole a un allargamento ai comuni degli strumenti di raccolta del gettito fiscale, preferirà rinviare ogni decisione in proposito, accampando la necessità di ulteriori e più approfonditi studi in argomento.<sup>39</sup> Vent'anni prima, in una relazione parlamentare, Cambray-Digny aveva già scartato una simile idea perché, a suo avviso, avrebbe fatto scivolare le province sul «terreno della conflittualità» e le avrebbe ridotte a «mantenute» dei comuni!<sup>40</sup> Secondo una tendenza di lungo periodo, e che tocca anche (e soprattutto) gli enti municipali, l'autonomia fiscale riconosciuta alle province è dunque molto modesta e questo non può non riverberarsi sulla quantità, e qualità, delle spese loro addossate e sui compiti di cui sono investite.

<sup>37</sup> Ivi, pp. 195-198, e pp. 206-208.

<sup>38</sup> Vedi, ad esempio, le posizioni di M. Minghetti (1861) e di U. Peruzzi (1863) riportate da De Cesare, *L'ordinamento*, p. 45 e p. 448. In modo analogo si esprimeva la Commissione "Pallieri" nel 1875: vedi ivi, p. 448.

<sup>39</sup> Cfr. De Cesare, *L'ordinamento*, p. 469.

<sup>40</sup> Ivi, p. 449.

A ridurre e a comprimere la sfera di autonomia delle province non contribuì solo il sistema della finanza pubblica, ma anche il regime dei controlli, sugli atti e sugli organi. Essi sono concepiti e congegnati in modo da garantire al Governo, e ai suoi rappresentanti, una estesa tutela e una stretta vigilanza, nonché una continua supervisione 'politica', sull'operato degli amministratori locali. Nel 1848, e con alcune modifiche nel 1859, in questa funzione sono coinvolti, ai diversi livelli, e in rapporto alle differenti materie, il Re, il Consiglio di Stato e il Ministro dell'Interno. Con i provvedimenti di unificazione amministrativa, del 1865, la rete dei controlli viene parzialmente decentrata, conferendo ai prefetti il controllo, di legittimità e di merito, sugli atti del Consiglio e della Deputazione provinciale. Ciò produce effetti paradossali: atteso che il Prefetto presiede la Deputazione, egli finisce per essere, al contempo, controllore e controllato; può persino vedersi costretto ad annullare, in un secondo momento, una decisione che magari ha già contribuito a far approvare! Come ha sostenuto Onorato Sepe, siamo qui di fronte a un caso di «sdoppiamento» della personalità di pirandelliana memoria.<sup>41</sup> Imbarazzo istituzionale che sarà superato solo con la riforma voluta da Crispi nel 1888, in base alla quale – lo si è già ricordato – il Prefetto sarà spostato dal vertice della Provincia, e della Deputazione, e messo a capo della GPA, cui verrà affidato il controllo di merito anche sulle delibere degli organi provinciali. Un secondo strumento che produceva una pesante interferenza sul funzionamento dell'ente locale, e che poteva essere attivato per scopi prettamente politici, era quello dello scioglimento del Consiglio, decretato dal Re. Il testo del 1848 lo prevedeva genericamente «in caso di necessità», mentre la legge "Rattazzi" e quella successiva del 1865 facevano riferimento alla presenza di «gravi motivi di ordine pubblico». Sarà la 'novella' crispina a introdurre in questo istituto giuridico qualche elemento di natura più garantista stabilendo l'obbligo di motivare il provvedimento, nonché quello di procedere alla pubblicazione del relativo decreto sulla Gazzetta Ufficiale del Regno, e di inviare un elenco degli scioglimenti stessi, con cadenza trimestrale, ai due rami del Parlamento. Non si può non osservare, infine, che il Governatore, e il Prefetto, potevano intervenire alle sedute del Consiglio provinciale, dove esercitavano le funzioni di commissari del Re (o del Governo) e avevano la facoltà di sospendere (e sciogliere) l'adunanza.

Vi è un altro indicatore sostanziale della debolezza e subordinazione della Provincia nel lasso di tempo qui considerato: l'assenza di una burocrazia propria, cioè di impiegati assegnati all'ente in quanto tale. Una rapida occhiata ai vari testi legislativi che si succedono a partire dal 1848 dimostra questa mancanza. All'inizio si dice solo che spetta all'Intendente nominare, sospendere e licenziare gli

---

<sup>41</sup> Cfr. Sepe, *La Provincia*, p. 286; e la *Relazione generale* di Amorth, p. 17.

impiegati divisionali,<sup>42</sup> dunque quei funzionari che lo coadiuvano nella gestione amministrativa della Divisione di cui è al vertice. Il provvedimento rattazziano, a sua volta, conferma tale principio proclamando che «presso ogni Governatore sono stabiliti impiegati di segreteria», anche se una «parte dei medesimi» potrà essere applicata al Consiglio provinciale e alla Deputazione. Sarà soltanto con la normativa del 1865 che la Provincia, o meglio, il Consiglio, avrà finalmente a disposizione impiegati propri. Spetterà inoltre all'organo collegiale di base la nomina, la sospensione e la revoca dei dipendenti provinciali,<sup>43</sup> mentre il corrispondente costo economico sarà inserito fra le spese obbligatorie. Disposizioni, queste ultime, ribadite pure, senza apprezzabili variazioni, nel Testo Unico del 1889.

Una seconda anomalia strutturale, un'ulteriore asimmetria rispetto a quanto stabilito per le amministrazioni comunali, riguarda – almeno sul piano normativo – la figura del Segretario provinciale; non si tratta, in tal caso, di un impiegato che, pur nella specificità del suo *status* giuridico, fa comunque parte dell'organigramma burocratico dell'ente locale, bensì di uno dei membri del Consiglio provinciale (o divisionale) eletto al suo interno e in carica per un anno. Criterio, questo, previsto dalla legge del 1848 e da cui non si allontaneranno le riforme approvate in seguito.<sup>44</sup> A una equiparazione definitiva della posizione giuridica del Segretario provinciale a quella dell'omologo funzionario comunale si giungerà solo verso la fine del regime fascista, e più precisamente nel 1942.

Dal terreno giuridico-istituzionale spostiamoci ora sul piano geografico-territoriale. Tenuto conto delle mie ridotte competenze scientifiche e disciplinari in materia, mi limiterò, in proposito, ad accennare ad alcune questioni di particolare rilievo, più per richiamare l'importanza di questi temi che per prospettare interpretazioni originali o avanzare considerazioni di carattere generale e ben documentate. In simile contesto il problema principale che emerge è sicuramente quello della irrazionalità e incongruenza delle circoscrizioni provinciali e, rispetto a esso, vi è, sin dall'inizio, una piena consapevolezza da parte della classe politica

---

<sup>42</sup> Secondo la legge del 1848, le province – prive di personalità giuridica – non hanno, a differenza della Divisione, propri impiegati.

<sup>43</sup> La nomina, sospensione e revoca dei salariati spettava invece alla Deputazione.

<sup>44</sup> Sul punto vedi pure la *Relazione generale* di Amorth, citata alla nota n. 3, p. 16. È bene ricordare che il Consiglio eleggeva anche un Sottosegretario (chiamato poi Vicesegretario). Un preciso riferimento al Segretario provinciale (o capo «di segreteria nell'amministrazione provinciale»), inteso in maniera analoga a quello comunale, si troverà solo nella legge del 7 maggio 1902, n. 144, art. 15 e nel T.U. del 21 maggio 1908, n. 269, art. 265. In verità, nell'art. 191<sup>3</sup> della legge del 1848 era scritto che il Segretario e il Sottosegretario eletti dal Consiglio provinciale (e divisionale) potevano essere «coadiuvati dal Segretario, e dagli Impiegati dell'Ufficio, cui è affidato il potere esecutivo» – cioè da un Segretario amministrativo facente parte della burocrazia intendentizia –, ma tale norma non verrà più replicata nelle leggi successive. È probabile, tuttavia, che, al di là di tale silenzio normativo, ci sia sempre stato, nelle province, un Segretario (alle dipendenze del Prefetto – o Governatore – ovvero, dal 1865, del Consiglio provinciale) simile a quello operante nei comuni.

e amministrativa.<sup>45</sup> Ma, come avverrà quasi sempre nel nostro Paese, ogni ipotesi volta a ridurre il numero dei comuni o delle province stesse o a ridefinirne, in maniera più logica, il perimetro spaziale si scontrerà con le dure resistenze e i «vivi reclami» provenienti, soprattutto, dalle popolazioni interessate e dagli enti coinvolti.<sup>46</sup> La stessa delega concessa al Governo, nel 1865, per procedere a una incisiva revisione delle circoscrizioni provinciali non ebbe alcun seguito<sup>47</sup> e anzi il numero delle province si incrementò, dall'unificazione alla presa di Roma, passando da 59 a 69. È bene precisare che una dimensione territoriale più estesa, e maggiormente rispettosa delle peculiari condizioni economiche e sociali dei luoghi, si giustificava anche sotto il profilo della sostenibilità delle spese accollate all'ente provinciale e della presenza, o meno, nell'area di sua 'giurisdizione', di persone capaci e competenti, in grado di assumerne la guida politica e amministrativa.<sup>48</sup>

Un secondo aspetto riguarda la possibile egemonia – politica e non solo – acquisita e rivendicata dalla città capoluogo rispetto all'intera Provincia. Già abbiamo visto come tale preponderanza avesse portato a una modifica del sistema elettorale per i consiglieri provinciali, non più fondato su meccanismi di tipo proporzionale, bensì modulato, e distinto, sulla base dei singoli mandamenti. Ipercefalia, questa, certo non presente, in egual misura, nella varie regioni italiane, ma tale da consigliare, come sarà suggerito da una Commissione della Camera dei deputati, nel 1857, di ampliare i confini proprio di quelle province ove, appunto, esisteva un centro urbano di notevoli dimensioni.<sup>49</sup> Se c'è una 'grande città' ci vuole una 'grande Provincia', si potrebbe dire in estrema sintesi. Insomma, il ruolo e le funzioni delle province potevano essere influenzati – in maniera consistente, positiva o negativa che fosse – anche dalla pressione che il Comune 'dominante' esercitava, di fatto, sul suo *hinterland* naturale.

La tematica concernente il territorio e gli ambiti dimensionali ci conduce a un'altra questione di grande interesse e continuamente presente nel dibattito istituzionale; ci si riferisce alla coincidenza delle circoscrizioni amministrative

---

<sup>45</sup> Vedi, in proposito, quanto già riferito in ordine ai dibattiti sull'abolizione delle divisioni e sulla riduzione del numero delle province: vedi le note n. 12, 13 e 15. Al contrario, il Rattazzi, come si è visto, nella citata relazione alla legge del 1859, sosteneva che le province fossero, dal punto di vista territoriale, sufficientemente estese. Vedi nota n. 18.

<sup>46</sup> Cfr. anche la *Proposta del Ministro dell'Interno sull'amministrazione provinciale*, del Rattazzi, del 26 gennaio 1856, in Petracchi, *Le origini*, III, pp. 89-92, specie p. 90 e il progetto di legge "Rattazzi", del 9 gennaio 1857, citato nella nota n. 30, p. 111.

<sup>47</sup> Vedi F. Bonini, *L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2003, n. 11, pp. 265-309, specie p. 307.

<sup>48</sup> Cfr. la relazione di una Commissione della Camera, al progetto "Rattazzi", citata alla nota n. 12, pp. 134-140.

<sup>49</sup> Vedi *ivi*, p. 130.

della Provincia e della Prefettura.<sup>50</sup> Retaggio, questo, della derivazione dell'ente autonomo dalla più antica articolazione decentrata dell'amministrazione statale. Tale sovrapposizione 'geometrica' ha sicuramente indebolito le province, intese quali enti, e ha reso più difficile procedere a una revisione delle loro circoscrizioni visto che, in tal caso, occorreva tener conto anche delle specifiche esigenze degli organi periferici delle autorità governative. Inoltre, sino alla riforma del 1888, lo stretto legame fra Provincia e Prefettura non era solo di natura 'spaziale', ma bensì istituzionale, dal momento che intendenti, governatori e prefetti erano posti al vertice dell'amministrazione provinciale (e divisionale). Non a torto, un autonomista della tempra di Mario Boneschi proprio per questa ragione era giunto ad affermare che la Provincia altro non era che la «maschera autarchica della gerarchia prefettizia»!<sup>51</sup>

Elementi, quelli appena segnalati, che hanno sicuramente contribuito a porre le province in una posizione di tendenziale minorità e di evidente subordinazione. Tuttavia, da alcuni anni, la tesi della debolezza (e, dunque, inutilità) della Provincia è stata parzialmente contestata, e corretta, da coloro che hanno indagato il suo specifico ruolo nell'ambito del sistema politico (visto nel suo peculiare funzionamento), specie nell'età liberale. Si è così sostenuto che la Provincia – o meglio, il suo organo collegiale più rappresentativo, il Consiglio – ha costituito un tassello fondamentale, uno snodo infungibile, nel continuo processo di selezione, apprendistato e passaggio al livello nazionale della classe politica locale.<sup>52</sup> Non meno rilevante, sotto questo aspetto più propriamente politico, sarebbe il compito svolto dalle deputazioni provinciali che, anche grazie al noto fenomeno del 'cumulo delle cariche', risultavano essenziali nella delicata opera di mediazione fra centro e periferia, di compensazione fra gli interessi generali dello Stato e le molteplici rivendicazioni localistiche.<sup>53</sup> In proposito bisogna osservare che sono ancora troppo pochi e rapsodici i *case studies*, così come risultano insufficienti le indagini prosopografiche sul ceto amministrativo provinciale, perché tali suggestioni interpretative possano essere pienamente validate e suffragate da dati oggettivi raccolti su vasta scala.

<sup>50</sup> Il che non escludeva, come pure era stato ipotizzato, che una sola Prefettura potesse comprendere più province, «purché una stessa provincia non [fosse] divisa fra due prefetture»; vedi, in proposito, le osservazioni del Ministro Lanza riportate da De Cesare, *L'ordinamento*, pp. 200-201.

<sup>51</sup> M. Boneschi, *Le libertà locali*, Milano, 1998 (la prima edizione è del 1946), p. 308.

<sup>52</sup> Vedi Pacifici, *La Provincia*, specie pp. 75, 537 e 545; Antonacci, *La Provincia; Per una storia delle amministrazioni provinciali pugliesi; La provincia di Firenze*; Nicolosi, *Per una storia*.

<sup>53</sup> R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, 1988, specie p. 82. Richiama, inoltre, l'importanza della carica di Presidente del Consiglio provinciale nel sistema politico e nella organizzazione del c.d. «partito della maggioranza», F. Bonini, *I Presidenti delle province dall'Unità alla Grande Guerra*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2004, n. 12, pp. 241-261, specie pp. 249, 251 e 255.

In ogni caso, la scoperta, a proposito delle amministrazioni provinciali, di una loro 'funzionalità' di natura politica, di notevole impatto e talvolta sottovalutata, non controverte – a mio avviso – il più tradizionale giudizio, espresso in ambito storiografico, circa la debolezza e lo scarso rilievo manifestati dall'ente Provincia nell'ordinamento dell'Italia liberale, e non solo. D'altronde, il fatto che un ente pubblico, per quanto afflitto da una fragilità strutturale, si ritagli un proprio spazio, all'interno del sistema statale complessivo, lo difenda a ogni costo e cerchi, anzi, di estenderlo e consolidarlo, rappresenta una costante nella storia delle istituzioni, sia politiche che amministrative.

#### 4. CONCLUSIONI

Quali conclusioni trarre dalle osservazioni sinora esposte? Non molte, e sicuramente parziali e provvisorie, vista la più volte sottolineata, e persistente, carenza di studi in argomento. In linea di massima, si può tuttavia affermare che, nel periodo di tempo qui esaminato, la Provincia gode di una scarsa autonomia, politica e amministrativa; anzi, rispetto ai comuni, ci appare ancora meno 'libera' di fronte all'incombente presenza degli apparati statali. Conseguenza, questa, di quell'accentramento istituzionale che caratterizza, sotto un profilo più generale, il rapporto centro-periferia e sul quale non possiamo qui soffermarci, anche a motivo dell'enorme letteratura, recente e meno recente, che si è accumulata su tale problema. Subalternità rispetto al Governo, e alle sue diramazioni periferiche, che dipende pure da quella condizione di debolezza funzionale cui la Provincia non riesce a sfuggire a causa delle limitate risorse di cui dispone e nonostante il graduale incremento delle attribuzioni che pure le viene riconosciuto. Lo stretto intreccio, territoriale e strutturale, con la Prefettura accentua poi questa situazione di minorità e la lega ulteriormente all'impalcatura statale complessiva e ai suoi organi burocratici. D'altro canto, in più occasioni, viene addirittura ventilata l'ipotesi di una sua soppressione, mentre i giuristi faticano a coglierne l'esatta natura formale;<sup>54</sup> né si placa la nota controversia sul suo carattere originario, artificiale o naturale che sia.

Tuttavia, tale permanente stato di fragilità non incide sulla sopravvivenza, e continuità, dell'ente Provincia. Abbiamo già individuato alcuni tra i fattori che agiscono in questa direzione: la capacità di ogni soggetto pubblico di inventarsi, comunque, un ruolo specifico e, una volta ottenutolo, di salvaguardarlo strenuamente; l'interesse strumentale palesato, nei suoi confronti, dal sistema politico

---

<sup>54</sup> In merito alle difficoltà relative alla precisa individuazione della natura giuridica della Provincia, vedi Amorth, *Relazione*, pp. 18-19 e pp. 24-25.

che ha bisogno di poter contare su un gradino intermedio per la riproduzione e il transito della classe dirigente locale. A questo proposito aggiungerei delle ulteriori spiegazioni: il principio ‘inerziale’ che guida lo sviluppo delle istituzioni, e in base al quale ben si può dire che tutto si crea e nulla si distrugge; la progressiva identificazione di una determinata collettività territoriale nell’ente Provincia e l’idoneità di quest’ultima a rappresentare e difendere un’area che è, talvolta, omogenea dal punto di vista geografico e socio-economico; l’obiettiva esigenza di riempire un vuoto istituzionale, la necessità cioè di frapporre un corpo intermedio tra Stato e comuni – anche se, a tale scopo, potrebbe bastare la creazione di una più agile struttura consortile, obbligatoria o facoltativa che sia –; infine, il fallimento delle varie ipotesi regionalistiche, specie di quelle emerse all’epoca dei progetti “Farini-Minghetti”. È del tutto evidente, e lo stesso dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, ma anche negli ultimi sessanta anni, lo dimostra in modo chiaro, che la creazione delle regioni avrebbe sottratto competenze alle province e ne avrebbe ulteriormente indebolito, ed eroso, il tradizionale compito di mediatori istituzionali fra Stato e comuni.

Un intreccio, questo, fra debolezza intrinseca e capacità di resistenza che caratterizzerà l’ente Provincia anche nelle epoche successive e che non si è neppure risolto, in via definitiva, ai nostri giorni.

## 4. L'ENTE PROVINCIA: DALLE ORIGINI ALL'ETÀ REPUBBLICANA

### 1. DAGLI «STATI REGIONALI» AL PERIODO NAPOLEONICO

Per tracciare un profilo storico della Provincia – per quanto sommario ed incompleto – che consenta di cogliere i vari aspetti fondamentali che si presentano dal punto di vista di un corretto approccio multidisciplinare all'argomento, è necessario iniziare dalle vicende legislative ed istituzionali, la cui chiarificazione è prioritaria rispetto a qualunque diversa indagine di tipo settoriale.<sup>1</sup> Prospettiva, questa, che più delle altre richiede di risalire molto indietro nel tempo, almeno sino a tre secoli precedenti l'unificazione del nostro Paese. È bene precisare che per Provincia si può intendere sia una semplice circoscrizione statale, sia un 'corpo morale' tendenzialmente rappresentativo di determinate collettività locali. Ed è nel primo senso che parliamo di Provincia nel momento della sua genesi nell'Italia del Rinascimento. Sono proprio i c.d. «Stati regionali» della Penisola che, fra Cinquecento e Settecento, procedono, gradualmente, al ritaglio del loro territorio in ambiti geografici più ristretti, al fine di attuare un più efficace controllo, politico e militare, su di esso. In tali province (o distretti) vengono collocati dei funzionari governativi (intendenti, regi commissari, vicari, legati...) da cui dipendono, per via gerarchica, i burocrati statali insediati presso centri urbani o rurali (podestà, capitani, baiuli...), nonché organi deputati, in particolare, alla vigilanza sulle amministrazioni municipali (congregazioni, delegazioni, magistrati del «buon governo»...)<sup>2</sup> Un ente intermedio fra Comune e Stato, dunque, non esiste ancora e la Provincia altro non è che una mera porzione di territorio di quest'ultimo, perimetrata allo scopo di favorire un decentramento di taluni compiti delle autorità centrali.

Questa situazione è destinata a mutare profondamente durante il periodo rivoluzionario, quando sia in Francia che in Italia – e qui, a motivo di una imi-

---

<sup>1</sup> Sugli altri aspetti non strettamente giuridico-istituzionali, come quelli riguardanti la dimensione territoriale della Provincia, i suoi rapporti con la Prefettura e i suoi legami col sistema politico ed economico-sociale, si rimanda a quanto scritto nei paragrafi 6, 7 e 8.

<sup>2</sup> Informazioni più dettagliate su tali complesse vicende storiche si possono trarre dal contributo di F. Bonini, *L'orizzonte politico-istituzionale vicino: la nascita delle circoscrizioni provinciali in Italia*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2003, n. 11, pp. 265 ss.

tazione (accettata o imposta) degli ordinamenti stranieri –, i ‘giacobini’ danno avvio a una razionale e geometrica suddivisione del territorio nazionale e a una radicale ricomposizione degli assetti istituzionali d’antico regime. Abolendo le sorpassate e incongrue circoscrizioni amministrative, si disegnavano nuovi livelli di governo (dipartimenti, distretti, cantoni, comuni), in rapporto ai quali venivano posti, in modo omogeneo e simmetrico, degli organi elettivi di natura prevalentemente collegiale (direttori dipartimentali e distrettuali; consigli – e corpi – comunali, distrettuali e dipartimentali).

Un decennio più tardi toccherà a Napoleone rinsaldare il quadro geografico e strutturale voluto dai rivoluzionari, introducendo però, a ogni ‘gradino’ territoriale, quel dualismo fra ‘monocrazia’ e ‘collegialità’ che traduceva in pratica il noto assunto teorico in base al quale «amministrare è affare di uno solo, giudicare quello di più».<sup>3</sup> A fianco dei vari consigli, si inserivano ora prefetti e sottoprefetti, incaricati della gestione amministrativa e del controllo sui comuni. Nella dimensione dipartimentale (provinciale, diremmo noi) e distrettuale si trovano così a operare, simultaneamente, dei funzionari statali – a capo delle prefetture e sottoprefetture –, dotati di importanti attribuzioni, e degli organi collegiali, volti a rappresentare e tutelare gli interessi dei ceti (specie borghesi) ivi insediati.<sup>4</sup> La trasformazione imperiale portò, come è noto, a una ricezione di tale modello nell’Italia del Nord (Regno italico) e del Sud (Regno di Napoli), nonché nelle regioni annesse direttamente alla Francia (es., il Piemonte). I dipartimenti, con i prefetti e i consigli dipartimentali, così come le province, con gli intendenti e i consigli provinciali, sopravvissero per almeno un decennio in gran parte del nostro Paese.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Il verbo «giudicare» va qui inteso, essenzialmente, nel senso della individuazione dei bisogni e degli interessi delle collettività locali e come segnalazione delle loro aspettative alle autorità statali.

<sup>4</sup> In merito al modello amministrativo rivoluzionario e napoleonico la bibliografia è ormai vastissima; vedi, comunque, il saggio di P. Aimo, *Territorio e istituzioni nell’Italia rivoluzionaria e napoleonica: la creazione del dipartimento*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2003, n. 11, pp. 253 ss. È bene precisare che nella Lombardia austriaca, prerivoluzionaria, esistevano già, a livello provinciale, degli organi collegiali – le «congregazioni di Stato» – rappresentativi, in qualche misura, dei patriziati locali e delle élites periferiche; cfr. E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria*, «Archivio storico lombardo», 1975, n. 100, pp. 171 ss., e ora in id., *L’alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell’Italia moderna*, Milano, 1978, pp. 29 ss. Si deve inoltre sottolineare che mentre nel periodo rivoluzionario non si trovano, su scala dipartimentale e distrettuale, dei funzionari dello Stato (simili, cioè, agli intendenti d’antico regime), durante il regime napoleonico si produce una commistione fra amministrazione locale e amministrazione statale, visto che i prefetti (e sottoprefetti) sono, al medesimo tempo, i delegati del potere centrale (e, in questo, appaiono i veri eredi dei citati intendenti) e il vertice direttivo delle amministrazioni territoriali operanti nell’ambito delle circoscrizioni dipartimentali e distrettuali.

<sup>5</sup> Una buona sintesi in argomento si trova nel libro di M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall’antico regime all’Unità*, Torino, 1999, pp. 103 ss.

## 2. IL REGNO DI SARDEGNA E LA LEGGE “RATTAZZI”

La scomparsa del regime napoleonico non produsse – sia in Francia che altrove –, e quanto meno sul piano strettamente amministrativo, un secco ritorno agli ordinamenti prerivoluzionari. All'epoca della Restaurazione il modello napoleonico, proprio per la sua comprovata efficienza, sopravvisse, benché non nella terminologia, nella sua sostanza e nella filosofia che l'ispirava. È, fra il resto, il caso del Regno di Sardegna, ove si assiste – a partire dal 1818 – a una sorta di ‘ibridazione’ fra la normazione del periodo assolutistico (per la precisione, quella introdotta con le riforme della seconda metà del Settecento) e le recenti conquiste della stagione rivoluzionaria e ‘imperiale’. Alla risalente, e duplice, ripartizione in province e comuni, viene sostituita la quadripartizione, di indubbia matrice francese, in divisioni, province, mandamenti e comuni. Una forte diffidenza nei confronti della partecipazione dei sudditi alle istituzioni locali (e non solo) induce il legislatore sabaudo a considerare divisioni e province essenzialmente come semplici articolazioni del territorio dello Stato, nelle quali, alla maniera antica, è necessario incardinare dei funzionari governativi, dotati di estesi poteri, politici e militari.<sup>6</sup> Solo a partire dagli anni Quaranta dell'Ottocento saranno previste delle forme, più o meno organiche e stabili, di ‘consultazione’ di alcuni notabili, selezionati tuttavia dalle stesse autorità centrali. La creazione di appositi «congressi» divisionali e di «consigli provinciali» avrà peraltro come obiettivo principale quello di sorvegliare meglio la periferia del Paese e, tenendo a freno gli irrequieti e indocili ceti borghesi, presenti nelle collettività urbane, di consentire una appropriata tutela degli interessi della possidenza terriera.<sup>7</sup>

Visto il ruolo da esso avuto nel successivo processo di unificazione dell'Italia, è opportuno restare ancora nell'ambito del Piemonte per analizzare l'evoluzione della legislazione sugli ordinamenti locali, e in specie di quella riguardante la Provincia, fra il 1848 e il 1861.<sup>8</sup> Con la concessione dello Statuto Albertino, e quindi con il passaggio fondamentale da una monarchia assoluta a una monarchia costituzionale, si rende indispensabile una revisione della stessa legge comunale e provinciale; formalmente di quella approvata da appena un anno e non entrata in vigore. In base alla nuova legge, del 7 ottobre 1848, nelle divisioni e nelle pro-

---

<sup>6</sup> Cfr. A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, 3 voll., Vicenza, 1962, e P. Aimò, *Il potere locale nel Regno di Sardegna (1755-1859)*, in id., *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005, pp. 121 ss. Tratta in modo approfondito il periodo della Restaurazione, I. Costanza nel saggio: *L'amministrazione provinciale nel Regno sabaudo (1815-1847)*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2007, n. 15, pp. 19 ss.

<sup>7</sup> Vedi Petracchi, *Le origini*, I, p. 89 e P. Sereno, *Le città e il territorio: ordinamento spaziale della maglia amministrativa*, in U. Levra (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Torino, 1999, pp. 3 ss., specie p. 6.

<sup>8</sup> Cfr. Petracchi, *Le origini*, I, pp. 100 e ss.

vince<sup>9</sup> (queste ultime prive, però, di personalità giuridica) ritroviamo, secondo il ben collaudato schema napoleonico, la compresenza di un funzionario statale (Intendente generale, Intendente provinciale) e di un collegio rappresentativo delle rispettive popolazioni (Consiglio divisionale e Consiglio provinciale). Gli intendenti possono partecipare alle sedute dei consigli, che però si scelgono un loro Presidente e, a differenza di quanto stabilito nel periodo francese – in cui tutte le cariche erano nominate dall’alto –, sono composti su base elettiva, mediante criteri selettivi che garantiscono comunque un predominio ai grandi proprietari agrari.

A questo primo testo normativo fece seguito la legge “Rattazzi”, del 1859, destinata a entrare in vigore – a causa delle annessioni – prima in Lombardia e poi, via via, in quasi tutte le altre regioni conquistate nel corso del veloce, e persino inaspettato, cammino verso l’unificazione del Paese. L’ingrandimento dei confini statali porta a sostituire le antiche divisioni (che così scompaiono) con le province e queste ultime con i circondari. L’intelaiatura istituzionale delle (nuove) province (intese ormai anche come veri e propri ‘corpi morali’) viene modificata interponendo fra il Consiglio e il Governatore (erede del precedente Intendente) un più ristretto organo collegiale, la Deputazione, presieduta dallo stesso delegato del potere esecutivo. Ma è la visione ideologica del ruolo dell’ente intermedio che muta sensibilmente; la Provincia è adesso raffigurata come un’«associazione di comuni», alla quale deve essere affidata, in primo luogo, la ‘tutela’ su di essi.<sup>10</sup> Spetta infatti alla Deputazione il controllo di merito sugli atti degli enti locali, mentre al Consiglio sono demandate, in quest’ottica, scarse e residuali funzioni, specie di carattere patrimoniale. La Provincia viene privata, al contempo, di quelle spese obbligatorie che, in passato, gravavano sulle divisioni e sulle province stesse. Se il Governatore è sempre di designazione statale, Consiglio e Deputazione sorgono da apposite elezioni – dirette, nel primo caso, indirette, nel secondo –. Ai fini della scelta dei consiglieri, gli aventi diritto sono suddivisi in mandamenti, anche per garantire una rappresentanza adeguata a tutte le aree del territorio provinciale e per correggere l’eccessivo peso politico del corpo elettorale del Comune più grande (il capoluogo).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Le funzioni («spese obbligatorie») delle divisioni riguardano, principalmente, la viabilità, i lavori pubblici, l’istruzione; alla Provincia, invece, spetta solo il compito di dar pareri, o avanzare proposte, su alcune questioni secondarie ed espressamente elencate.

<sup>10</sup> Cfr., fra gli altri, A. Albini, *La finanza provinciale*, in ISAP, *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. Le province*, a cura di A. Amorth, Vicenza, 1968, pp. 285 ss. e U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989, p. 462.

<sup>11</sup> Su tali aspetti – con riferimento specifico al sistema elettorale del 1865, non dissimile da quello del 1859 – vedi A. Polsi, *Profilo dell’ente Provincia dall’unificazione al fascismo*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2004, n. 12, pp. 179 ss., specie pp. 190 e 191.

### 3. L'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA E LE RIFORME CRISPINE

Falliti i numerosi tentativi di una riforma del governo locale, e svanita persino l'ipotesi dell'introduzione delle regioni – secondo i ben noti progetti voluti da Farini e da Minghetti –, il modello amministrativo, di stampo piemontese e di ascendenza franco-napoleonica, trapassa, senza scosse, negli ordinamenti istituzionali dell'Italia unita.<sup>12</sup> Le stesse leggi di unificazione amministrativa, approvate nel 1865, non introdussero modifiche consistenti alla normazione vigente. Qualche novità c'è e va perciò segnalata. Innanzitutto, si cambia il meccanismo dei controlli statali – di legittimità e di merito – decentrando ai prefetti (col parere del Consiglio di prefettura) le competenze prima spettanti al Re e al Ministro dell'Interno. In secondo luogo, in base a un'impostazione non propriamente autonomistica,<sup>13</sup> vengono riadossate alla Provincia quelle funzioni (spese) che le erano state sottratte nel 1859. Si tratta, in ogni caso, di compiti circoscritti a materie ben delimitate e che riguardano, essenzialmente, le strade, i lavori pubblici, l'istruzione secondaria e tecnica, la cura degli esposti, il mantenimento dei mentecatti poveri. Ed è proprio dal 1865 che si fa partire la crisi dell'ente Provincia – con una progressiva riduzione delle sue attribuzioni – cui corrisponde, sul piano socio-economico, l'avvio di un lento declino dell'egemonia della stessa possidenza agraria.

La transizione, politico-costituzionale, dai gabinetti della Destra a quelli della Sinistra, che si consuma nel 1876, non ha pressoché riflessi significativi sulla situazione delle province e sul loro quadro istituzionale. Occorre attendere il periodo crispino, dunque l'ultimo decennio del secolo, per assistere a qualche mutamento di rilievo nell'assetto amministrativo tradizionale. Accanto a un ulteriore, e non più procrastinabile, ampliamento della base elettorale (che parifica l'elettorato amministrativo a quello politico), al Consiglio provinciale – così come succede per il Sindaco su scala comunale – è finalmente riconosciuta la facoltà di eleggere il Presidente della provincia, che scalza, dunque, da tale ruolo apicale, il Prefetto. La Deputazione perde tuttavia il suo compito principale, e più delicato, quello del controllo sui comuni, e sulle istituzioni di beneficenza,

---

<sup>12</sup> Sullo sviluppo della legislazione relativa (ai comuni e) alle province, dall'unificazione al fascismo, vedi, oltre al testo di Polsi citato nella nota precedente, G. Solmi, *La Provincia nell'ordinamento amministrativo vigente*, Padova, 1961, pp. 23 ss.; A. Amorth, *Relazione generale*, in *Le province*, pp. 11 ss.; G. De Cesare, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano, 1977; E. Rotelli, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981; P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma, 1997.

<sup>13</sup> Questa modifica legislativa sembra rispondere, innanzitutto, allo scopo di sgravare il bilancio statale da una serie di compiti onerosi, che vengono in tal modo a ricadere sugli enti locali; vedi, in merito, C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964, p. 190 e De Cesare, *L'ordinamento*, pp. 15-16 e 167.

che viene demandato a un organo, nuovo di zecca, la Giunta Provinciale Amministrativa (GPA), non a caso presieduta proprio dal Prefetto, e a composizione mista.<sup>14</sup>

#### 4. DALL'ETÀ GIOLITTIANA AL FASCISMO

La tendenza all'emarginazione e all'indebolimento dell'ente provinciale prosegue, e non potrebbe essere altrimenti, agli albori del nuovo secolo, in quell'età giolittiana che è caratterizzata, appunto, da una «rinascita comunale» e dal rafforzarsi del protagonismo economico municipale. Nonostante l'azione 'lobbistica' svolta dalla neonata associazione di categoria (1908: UPI)<sup>15</sup> e un certo attivismo che le contraddistingue (ad es., nel campo della gestione dei manicomi), le province non riescono, e non possono, competere con gli enti comunali, rispetto ai quali si manifesta l'interesse preponderante dei cattolici e dei socialisti per una conquista, e conduzione democratica, dei poteri locali. La stessa normativa sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, del 1903, non le prende in considerazione e il nuovo Testo Unico della legge comunale e provinciale, del 1908, non fa altro che ribadire, a proposito delle loro funzioni, il dettato della legge del 1865. Anche sotto il profilo della finanza locale le condizioni generali non mutano e il cespite principale – e insufficiente – continua a essere, sin dall'unificazione amministrativa, la sovrimposta fondiaria, ancorché, nel 1912, alle province sia garantita la metà del gettito derivante dalla tassa automobilistica statale.

Il periodo bellico e il primo dopoguerra, a loro volta, non sono certo favorevoli per uno sviluppo e un rilancio degli enti provinciali: da una parte, emergono, a livello governativo, delle posizioni oggettivamente miranti a una contrazione delle loro attribuzioni, che vengono affidate, ad esempio, a istituzioni *ad hoc* (si veda l'Opera nazionale combattenti); dall'altra, riprendono quota le istanze regionalistiche (si pensi, ad esempio, alle posizioni di Luigi Sturzo) che finiscono, inevitabilmente, per porre le province in un cono d'ombra.

L'avvento del fascismo<sup>16</sup> rinfocola la mai sopita diatriba tra i sostenitori della

<sup>14</sup> In generale, sulle riforme amministrative volute da Crispi si rinvia ai 4 volumi espressamente dedicati all'argomento dall'ISAP: *Le riforme crispine*, Archivio ISAP n.s., 6, 1990.

<sup>15</sup> Sulla nascita e sulle vicende dell'Unione delle province italiane è disponibile ora lo studio di O. Gaspari, *L'Italia delle Province: breve storia dell'Unione delle province d'Italia dal 1908 ad oggi*, Roma, 2004.

<sup>16</sup> A proposito della situazione delle province, nel ventennio fascista, si veda anche – oltre al classico testo di E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in id., *L'alternativa*, pp. 177 ss. – il contributo di P. Aimò, *Le province nel regime fascista*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2007, n. 15, pp. 59 ss.

Provincia e i fautori della sua soppressione, e gli esponenti del regime oscillano, infatti, fra queste due ipotesi alternative. Dopo alcuni marginali interventi normativi, risalenti al 1923, che toccano sia le funzioni – che vengono leggermente estese – sia gli organi (eliminazione della figura del Presidente del Consiglio provinciale e concentrazione dei poteri a vantaggio delle deputazioni), nel 1928 si passa a una riforma radicale della struttura delle province, sulla falsariga di quanto già realizzato, qualche anno prima, nell'ambito comunale, con l'introduzione dei podestà e delle consulte municipali. Gli organi elettivi sono aboliti e sostituiti da un Preside e da un Rettorato, entrambi di nomina governativa. Nel frattempo continua, inesorabile, il processo di erosione delle competenze provinciali, che sono riservate a enti nazionali (e alle loro diramazioni periferiche) come nel caso dell'Azienda delle strade (AASS), dell'Opera nazionale maternità e infanzia (ONMI), dell'Opera balilla etc. Né a invertire il segno negativo di questa politica istituzionale può essere invocata la creazione di nuove province (nel 1923 e nel 1927), dal momento che l'incremento del loro numero risponde, semplicemente, a esigenze localistiche ed è finalizzato a un potenziamento del controllo statale in periferia. Non è un caso che proprio durante il ventennio vengano aumentati i poteri dei prefetti, dandosi così, ancora una volta, maggior rilievo alla provincia intesa appunto come semplice circoscrizione amministrativa statale.

## 5. IL PERIODO COSTITUENTE

Alla caduta del fascismo, cancellati presidi e rettorati (nonché podestà e consulte), viene ripristinato l'assetto istituzionale delle autonomie locali risalente all'età liberale (più precisamente, al T.U. del 1915), ma, sino alle prime elezioni, del 1951, le province vengono rette da un Presidente e da una Deputazione (cioè da una giunta), nominati entrambi dal Prefetto su designazione dei CLN locali. Ordinamento transitorio<sup>17</sup> su cui pesa anche, ovviamente, l'incertezza circa la sorte definitiva della Provincia stessa. Infatti, nel periodo costituente, il dibattito si polarizza, ancora una volta, attorno ai due corni dell'antico dilemma: eliminazione o mantenimento (quest'ultimo accompagnato, o meno, da un incremento delle funzioni). È del tutto evidente che l'ipotesi, sempre più consistente, di dar vita alle regioni finisca per riverberarsi, in maniera sfavorevole, sull'opportunità di lasciare in vita un'ulteriore – costosa, inutile e ingombrante – struttura intermedia fra Stato e comuni. E se nella “Commissione dei 75” prevalgono le tesi

---

<sup>17</sup> In merito all'evoluzione della legislazione relativa alle amministrazioni provinciali, dalla caduta del fascismo sino al 1951, vedi Solmi, *La provincia*, pp. 30 ss., e Amorth, *Relazione generale*, pp. 36 ss.

abolizioniste (che vedono, dunque, la Provincia restare solo come circoscrizione statale e regionale), in Assemblea plenaria tale posizione sarà presto capovolta e vinceranno i difensori della permanenza della Provincia, intesa anche quale effettivo ente locale. A sostegno delle proprie ragioni, essi insisteranno, fra l'altro, – come farà Meuccio Ruini – sui pericoli derivanti dal presumibile malcontento di molti elettori, posti di fronte a una repentina sparizione di una istituzione tradizionale che avrebbe significato, al contempo, una perdita di prestigio – e di rilievo socio-economico – per il capoluogo e una diminuzione di uffici pubblici, cioè di preziose risorse «burocratiche».<sup>18</sup>

La Provincia viene dunque 'costituzionalizzata' dall'art. 114 del testo fondamentale («La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni») che, all'art. 128, la considera «ente autonomo», «nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica» – necessarie anche per determinarne le funzioni –, e, all'art. 129, ne riconferma pure la valenza quale «circoscrizione» di «decentramento statale e regionale».<sup>19</sup> Salvata, e 'graziata', dal legislatore costituente, la Provincia inizia così il suo lungo cammino nel nuovo clima politico dello Stato democratico,<sup>20</sup> ma gli elementi cronici della sua debolezza – così come le sue

<sup>18</sup> Per il dibattito in Assemblea Costituente si rinvia alla citata *Relazione generale* di Amorth, pp. 37-38, e al saggio di A. Pòlsi, *La provincia nell'Italia repubblicana*, in *Per una storia delle amministrazioni provinciali in Italia*, Pisa, 2003, pp. 43 ss. Sul punto vedi anche A. Fino, *Riforma della Pubblica Amministrazione e decentramento. Province e Prefetti dalla Liberazione alla Costituente*, Galatina, 2004.

<sup>19</sup> Ci si riferisce, ovviamente, al testo originale degli articoli indicati, quello approvato nel 1948, e non a quello risultante dalle modifiche apportate, soprattutto, con il procedimento di revisione costituzionale del 2001. In ogni caso, proprio per certificare il mutamento di posizioni che si verifica durante i lavori dell'Assemblea Costituente, è utile un raffronto fra gli articoli, riguardanti le province, contenuti nel testo del Progetto di Costituzione – presentato dalla "Commissione dei 75", il 31 gennaio 1947 – e quelli inseriti nella redazione definitiva della Carta fondamentale del 1948. Nella versione primitiva l'art. 107 (poi 114) ripartiva la Repubblica in regioni e comuni, mentre le province permanevano solo come «circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale». Da questo assunto derivavano alcune logiche conseguenze: l'art. 121 (poi 128) non contemplava la Provincia quale ente autonomo, l'art. 113 (poi 119) non prevedeva una specifica finanza provinciale, mentre l'art. 122 (poi 130) non includeva espressamente le province fra gli altri enti locali soggetti al controllo di legittimità sugli atti. È inoltre interessante sottolineare che l'art. 120 (poi 118) stabiliva che «La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative a mezzo di uffici nelle circoscrizioni provinciali, che può suddividere in circondari per un ulteriore decentramento. Nelle circoscrizioni provinciali sono istituite Giunte nominate dai Corpi elettivi, nei modi e coi poteri stabiliti da una legge della Repubblica». A proposito di tali «Corpi elettivi» va detto che, durante i dibattiti, erano emerse differenti ipotesi: alcuni pensavano a una giunta composta da delegati dei comuni, altri a un organo eletto dall'Assemblea regionale, altri, infine, a una designazione da parte dei comuni, su «delega» delle regioni. Quanto ai «circondari», si trattava della riesumazione di una antica circoscrizione territoriale, già abolita dal fascismo nel 1927.

<sup>20</sup> La storia 'contemporanea' della provincia è descritta, fra gli altri, da Amorth, *Relazione generale*, e da Pòlsi, *La provincia*; di quest'ultimo autore vedi anche: *L'incerta posizione della provincia*

carenze funzionali e la sua inadeguatezza territoriale – non tarderanno ad affiorare, a partire proprio dagli anni Cinquanta, e torneranno in tal modo a farsi sentire, con rinnovato vigore, le opinioni di coloro che ne auspicano l'abolizione. Come si è ricordato, solo dal 1951 le province riprendono a operare con una completa legittimazione democratica e secondo uno schema organizzativo che prevede nuovamente un Consiglio, eletto ora a suffragio universale (maschile e femminile), una Giunta (composta adesso di assessori) e un Presidente, scelto, analogamente alla Giunta, dal Consiglio stesso. Le attribuzioni demandate alle province, tuttavia, non si discostano, di molto, da quelle del passato: è infatti previsto un loro intervento nell'ambito della viabilità, dell'assistenza ai malati di mente, della cura dei bambini illegittimi.

## **6. LA 'PROIEZIONE' COSTITUZIONALE E IL RAPPORTO CON LE PREFETTURE**

Dopo aver delineato uno schema sintetico dell'evoluzione dell'ente Provincia, basato soprattutto sull'individuazione dei principali elementi di carattere giuridico-istituzionale, è opportuno dar conto di altri aspetti problematici che riguardano, in maniera diretta o in modo più lasco, la Provincia stessa nell'arco di tempo qui considerato – o, quanto meno, a partire dalla metà dell'Ottocento –. Una prima questione attiene a quella che potremmo definire la 'proiezione' costituzionale delle province, vale a dire ai loro rapporti con l'organizzazione suprema dello Stato. Ci si riferisce, in particolare, alla rappresentanza di tali enti in Parlamento e, più specificatamente, nella seconda camera legislativa. Sin dai primi anni di vigenza dello Statuto Albertino sono infatti numerose le proposte di riforma del Senato, regio e vitalizio, che ipotizzano un esplicito inserimento fra i suoi membri di delegati degli enti locali, o che considerano i consiglieri, comunali e provinciali, alla stregua di 'grandi elettori'. Progetti, questi, che non sempre sorgono da una autentica e sincera convinzione autonomistica, ma esprimono più prosaiche esigenze conservatrici ed esplicite aspirazioni di indole moderata.<sup>21</sup> Un'eco di queste suggestioni si ritroverà ancora nei dibattiti del periodo costituente, anche se il testo costituzionale si limiterà a prevedere, con una formulazione un po' ambigua, che il Senato dovrà essere eletto su «base regionale». Tracce di posizioni analoghe si rinveniranno pure nei decenni succes-

---

*all'interno delle autonomie locali nell'Italia repubblicana. Lineamenti generali*, in R. Di Quirico (a cura di), *Le politiche locali nella Provincia di Pisa. Crisi della finanza locale, europeizzazione e ridefinizione dei margini operativi di una provincia toscana*, Firenze, 2005, pp. 21 ss.

<sup>21</sup> Vedi P. Aimo, *Bicameralismo e regioni*, Milano, 1977, *passim*.

sivi, ogniqualvolta, cioè, tornerà di attualità il superamento del difettoso e ormai obsoleto bicameralismo nostrano.<sup>22</sup>

Un secondo punto da tener presente è quello del rapporto dell'ente Provincia con l'articolazione periferica dell'amministrazione dello Stato, e in specie con la Prefettura. Il legame fra queste due realtà si manifesta sia nella coincidenza territoriale delle rispettive 'giurisdizioni', sia nei loro stretti nessi di natura istituzionale; si pensi, a quest'ultimo proposito, alla collocazione – esclusa solo con le riforme crispine – del Prefetto alla presidenza della Deputazione provinciale. Sovrapposizione geografica e intreccio organico che si traducono, oggettivamente, in un indebolimento della Provincia stessa. Così la creazione (auspicabile o meno che sia) di nuove province può essere ostacolata proprio dalla necessità (eliminata solo nel 1990) di approntare appositi uffici decentrati dell'amministrazione statale. Ma diventa pure difficile intraprendere una revisione delle circoscrizioni provinciali visto che, in tal caso, occorre tener conto anche delle peculiari esigenze 'dimensionali' degli apparati periferici dei singoli ministeri.<sup>23</sup> Non è poi necessario insistere ulteriormente sugli effetti negativi che, a proposito dell'autonomia della Provincia, derivano, sino al 1888-1889, dall'ingombrante presenza del Prefetto al suo vertice istituzionale.

## 7. I LEGAMI CON IL SISTEMA POLITICO E CON IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO

Più complicato, ma non meno importante, ai fini di una chiarificazione delle dinamiche interne all'evoluzione storica della Provincia, è comprendere quale sia il tipo di legame che si instaura fra tale ente e il sistema politico, da un lato, e con il modello economico-sociale, dall'altro. Quanto al primo quesito, è ormai accertato – e forse eccessivamente enfatizzato – che la Provincia costituisce, dall'Italia liberale in poi, una cerniera indispensabile per il reclutamento, la formazione e la riproduzione della classe politica, locale e nazionale;<sup>24</sup> lo

<sup>22</sup> Cfr., S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia*, Bari-Roma, 2006, pp. 57 ss., specie pp. 60-61.

<sup>23</sup> Proprio per tale ragione in Assemblea Costituente non si volle attribuire alle regioni la potestà di modificare le circoscrizioni delle province; infatti, in base all'art. 133, primo comma, della Costituzione, «Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione». Sul punto vedi E. Rotelli, *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni*, II, Bologna, 1990, pp. 204 ss., specie p. 208.

<sup>24</sup> Vedi, fra gli altri, R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, Bologna, 1988, specie p. 82, e V.G. Pacifici, *La Provincia nel Regno d'Italia*, Roma, 1995, specie pp. 75, 537 e 545.

strumento privilegiato che le élites dominanti, su base provinciale, utilizzano per quella costante, e defatigante, opera di mediazione fra spinte localistiche e pressioni centralistiche, che si fonda su pratiche clientelari, indotte e facilitate dal noto meccanismo del 'cumulo delle cariche'.<sup>25</sup> Non va poi sottaciuto il fatto che, nell'età contemporanea, i partiti costruiscono la loro capillare rete organizzativa periferica soprattutto a livello provinciale, e provocano, in tal modo, un rafforzamento di tale ente – così come è, in quel dato momento, congegnato –, rendendo pure difficoltoso, e spesso vano, ogni serio tentativo di riforma degli ordinamenti locali.<sup>26</sup>

In secondo luogo, è assodato che la creazione di organi esponenziali delle forze economico-sociali egemoni, sul piano provinciale, risponde anche alla opportunità di una salvaguardia 'istituzionalizzata' dei loro interessi di categoria, con un conseguente consolidamento dell'ente Provincia, in quanto tale. Le classi sociali di riferimento mutano nel tempo, col passaggio, ad esempio, dalla borghesia alla grande possidenza terriera, così come si modificano i bisogni materiali da difendere, ma il risultato complessivo non cambia. Costatazione, questa, che ha una sua valenza euristica soprattutto in relazione alla prima metà dell'Ottocento. Con la crisi del predominio sociale dei ceti agrari, e con la raggiunta supremazia delle città sulle campagne, il ruolo della Provincia perde smalto, sotto questo specifico profilo, ma non svanisce del tutto, come ben dimostra il ruralismo sostenuto e propagandato dal regime fascista e che si esprime, appunto, su scala provinciale.

## 8. LA DIMENSIONE TERRITORIALE

La tematica più densa di implicazioni, istituzionali e non solo, è però quella relativa alla configurazione spaziale dell'ente Provincia. Benché non se ne traggano sempre le dovute conseguenze pratiche, è comunemente riconosciuto da politici e studiosi, sin dagli albori dell'Unità, che il perimetro delle province è del tutto irrazionale e inadatto da un punto di vista prettamente geografico e socio-economico e che simile ritaglio produce inaccettabili di-

<sup>25</sup> Il luogo istituzionale in cui – almeno sino alle riforme crispine – si pratica questa mediazione di tipo clientelare è, innanzitutto, la Deputazione provinciale. Sul ruolo del Presidente del Consiglio provinciale nella stabilizzazione, nel coordinamento e nella organizzazione del c.d. «partito della maggioranza», vedi l'articolo di F. Bonini, *I presidenti delle province dall'unità alla Grande Guerra*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2004, n. 12, pp. 241 ss., specie pp. 249, 251 e 255.

<sup>26</sup> Fenomeno, questo, che è stato più volte segnalato nella letteratura storico-istituzionale e in quella giuridica e politologica.

sparità fra le varie zone del Paese. È altrettanto noto che non si è riusciti sinora a modificare tale suddivisione per le corpose resistenze ‘corporative’ che ostacolano, costantemente, i tentativi di riassetto territoriale dei poteri locali. Gretti interessi di ‘campanile’,<sup>27</sup> egoistici sentimenti di appartenenza ed eccessive difese identitarie giocano, infatti, sul livello provinciale, non meno che su quello comunale.

Da questa articolazione illogica e sproporzionata del territorio nazionale deriva anche il numero elevato delle province. La loro crescita, visibile soprattutto nel periodo fascista, è poi proseguita nell’età repubblicana secondo dinamiche clientelari e pressioni elettoralistiche difficilmente occultabili. Ciò non significa che, in alcuni casi, l’istituzione di nuove province non corrisponda a effettive e comprovate esigenze delle popolazioni amministrate, ma solo che manca un progetto di riforma complessivo, una visione unitaria del problema che sia in grado di raccordare e modulare la dimensione territoriale della Provincia con le politiche pubbliche e programmatiche che essa deve attuare e con i servizi collettivi che deve fornire.

Vi è poi un altro aspetto da non sottovalutare e che vede per così dire la Provincia in una posizione passiva e, quindi, di tendenziale debolezza e minorità. Si rimanda cioè a quel noto fenomeno che, nella gerarchia territoriale, vede la prevalenza – politica, sociale, economica e culturale – della città capoluogo; preponderanza che talvolta si accompagna anche a una reale e progressiva estensione dei suoi confini, con un incremento notevole della sua superficie. Politica ‘espansionistica’ che viene addirittura favorita, durante il periodo fascista, con i progetti relativi alla creazione della «Grande Milano», della «Grande Genova» e della «Grande Venezia».<sup>28</sup> E sarà proprio la continua crescita di aree caratterizzate dalla dilatazione di un centro cittadino – la moltiplicazione, insomma, di conglomerazioni urbane strettamente integrate sul piano geografico, economico, sociale e dei trasporti – a porre in primo piano, anche nel nostro Paese, a partire dagli anni Cinquanta, il problema del governo delle c.d. «aree metropolitane», facendo ipotizzare delle soluzioni che, ovviamente, non possono non coinvolgere la Provincia e il suo destino.

<sup>27</sup> Ci si riferisce, nel caso di specie, a quelli propri della città capoluogo di Provincia.

<sup>28</sup> In ordine a queste specifiche vicende si veda: E. Colombo, *Le aggregazioni comunali e il progetto della ‘Grande Milano’*; F. Mazzanti Pepe, *Da Genova alla ‘Grande Genova’: continuità e mutamenti nell’amministrazione del Comune (1849-1926)*; K. Lavagna, *L’unificazione amministrativa della ‘Grande Genova’*; G. Schiavon, *La ‘Grande Venezia’: nascita di una metropoli*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2007, n. 15, rispettivamente alle pp. 141 ss., 165 ss., 181 ss., 203 ss.

## 9. CONCLUSIONI

Anche tenendo conto delle risultanze che emergono dai lavori sinora citati, possiamo esporre qualche riflessione conclusiva e sintetica sulla complessa vicenda dello sviluppo storico delle province italiane. Intanto si può affermare, a ragion veduta, che, nel lungo periodo, si è posta, sia pure a fasi alterne, una questione per così dire 'ontologica', riguardante cioè l'esistenza stessa dell'ente, dal momento che più volte ne è stata persino ventilata la soppressione; insomma, lo spettro della sparizione ha aleggiato in tante occasioni intorno alla Provincia. Ipotesi estrema che traeva alimento dall'oggettiva debolezza – e fragilità – della Provincia stessa, derivante, a sua volta, dal ridotto ventaglio delle funzioni conferitele, dal carattere artificiale della nascita, dallo stretto e soffocante collegamento con l'impalcatura periferica dell'amministrazione statale. Né per contestare o inficiare questa interpretazione può essere invocato, come pure si è talvolta fatto,<sup>29</sup> il ruolo 'politico' da essa esercitato nel più generale contesto dei rapporti che si instaurano fra centro e periferia. Come la storia delle istituzioni documenta, un ente pubblico, per quanto marginale e secondario, si ritaglia un proprio 'spazio vitale',<sup>30</sup> anche al di là – o persino in sostituzione – delle attribuzioni formali per le quali è stato immaginato, e il suo peso inerziale riesce comunque a spuntarla sulle dinamiche razionalizzatrici e semplificatrici del legislatore di turno.

A sostegno della continuità, e intangibilità, dell'ente hanno poi giocato diversi elementi, come la difesa 'corporativa' promossa dalle associazioni di settore e dai sindacati dei dipendenti pubblici, la presenza di cospicui interessi 'strumentali' tipici del sistema politico, e partitico, l'esigenza organizzativa di frapporre, in ogni caso, fra lo Stato (o le regioni) e i comuni, un 'corpo' intermedio. La Provincia, dunque, come figlia di un 'dio minore', come una divinità secondaria che però mantiene un suo decoroso posto, e una sua innegabile influenza, nell'affollato 'Olimpo' delle amministrazioni locali; come un'entità spesso sul punto di scomparire ma tuttavia in grado di rianimarsi e di proseguire nel suo incerto e difficoltoso cammino istituzionale.

<sup>29</sup> Vedi, oltre a Pacifici (nota n. 24), N. Antonacci, *La provincia di Bari dal 1861 al 1916: amministrazione e rappresentanza nell'Italia liberale*, Bari, 2001, e, fra i lavori meno recenti: M. De Giorgi (a cura di), *Per una storia delle amministrazioni provinciali pugliesi. La Provincia di Terra d'Otranto (1861-1923). Ricostruzione delle fonti e costruzione di una banca dati*, Manduria/Bari, 1994; S. Merendoni, G. Mugnaini (a cura di), *La Provincia di Firenze e i suoi amministratori dal 1860 ad oggi*, Firenze, 1996 e G. Nicolosi, *Per una storia dell'Amministrazione provinciale di Siena. Il personale elettivo (1865-1936). Fonti, metodologia della ricerca e costruzione della banca dati*, Siena, 1997.

<sup>30</sup> Osservava V.E. Orlando, nel 1917, «La provincia italiana non aveva tradizioni, ma se l'è fatte, se l'è create; essa ha costituito la ragione e la giustificazione della sua esistenza...»; riporta questa frase M. Boneschi, *Le libertà locali*, Milano, 1998 (l'edizione originale è del 1946), p. 307, in nota.



## GLI ORGANI DI GOVERNO



## 5. IL SINDACO 'REGIO': DAL REGNO DI SARDEGNA AL REGNO D'ITALIA

### 1. PREMESSA METODOLOGICA E STORIOGRAFICA

Far precedere un saggio da una avvertenza metodologica e da una premessa storiografica può sembrare superfluo e ridondante quando ci si rivolge a dei lettori che sono, in larga misura, esperti della materia; nel nostro caso cultori di storia delle istituzioni politiche e amministrative. Eppure l'oggetto sul quale dobbiamo riflettere richiede, più di altri, questo supplemento di attenzione proprio per la peculiarità con la quale si presenta nel panorama delle indagini storiche, ma anche giuridiche e sociologiche. Intanto va sottolineato che la figura del Sindaco, allorché viene investigata sul piano storico – e non solo –, non può essere isolata dal più ampio contesto in cui è destinata ad agire. Essa non è, infatti, avulsa dall'ordinamento complessivo della pubblica amministrazione statale, né estranea alle dinamiche proprie del sistema politico e alle tendenze intrinseche dell'assetto socio-economico. La duplice natura del Sindaco, come capo dell'amministrazione locale e delegato del Governo, rafforza questa convinzione e sollecita lo studioso a un ampliamento delle sue prospettive di ricerca e all'utilizzo di variegati e più raffinati strumenti interpretativi; lo induce cioè ad approfondire la conoscenza degli apparati pubblici e a essere consapevole delle caratteristiche specifiche della società dell'epoca.

Sotto l'aspetto storiografico è appena il caso di richiamare la carenza di contributi dedicati, in modo preminente, al Sindaco, quale organo dell'ente comunale, e al ruolo da esso esercitato nell'ambito, più esteso, della rete dei poteri locali. Non si può certo affermare che manchi una ricostruzione dell'evoluzione della legislazione che lo concerne, ma essa è compressa e diluita, per così dire, nella descrizione, più generale, degli ordinamenti amministrativi e della normazione che li disciplina. Come risulta, fra il resto, da una recente ricognizione della letteratura sinora prodotta – quella effettuata da Carlo Colloca e pubblicata su «Le Carte e la Storia»<sup>1</sup> – sono infatti scarsi e episodici gli apporti offerti dalla storiografia del

---

<sup>1</sup> Cfr. C. Colloca, *Storia, diritto e scienze sociali: tre itinerari di studio sul sindaco italiano*, «Le Carte e la Storia», 2003, n. 2, pp. 147 ss. Non apportano contributi innovativi, sul piano storiografico, il volume di R. Segatori, *I Sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*, Roma, 2003, e quello di P. Alberti, *Il Sindaco ufficiale del Governo. Storia e problemi*, Torino, 1994.

diritto e delle istituzioni, nonché dalle altre scienze sociali. Mentre possediamo, ad esempio, monografie e articoli dedicati ai prefetti e ai segretari comunali, non disponiamo ancora di uno studio organico ed esaustivo sul Sindaco. Forse non è un caso che nel corso dell'Ottocento si segnalino, da parte della stessa dottrina giuridica, due sole opere esplicitamente rivolte all'argomento: quella di Vincenzo Conti (1875) e quella di Valerio Campogrande (1893).<sup>2</sup> Anche la storiografia sociale, sempre molto impegnata a esplorare caratteri e comportamenti dei ceti amministrativi e delle élites, politiche e burocratiche, non ha posto tale 'ibrida' istituzione nel novero delle sue priorità scientifiche.

Sono certo comparsi numerosi e importanti lavori su singole amministrazioni municipali, che hanno posto in luce anche il ruolo svolto, al loro interno, dai sindaci, ma, come si è detto, manca a tutt'oggi una sintesi che sappia coniugare tali risultati parziali e settoriali con una visione d'insieme e di lungo periodo. Negli ultimi tempi si è assistito a un risveglio dell'interesse storiografico per questa tematica, ma sembra che esso si sia rivolto, di preferenza, ai podestà fascisti, che dal Sindaco dell'Italia liberale, come è noto, si distaccano per numerosi e non secondari aspetti. Persino le indagini, cui si faceva prima riferimento, in tema di prefetti e di segretari comunali, le due figure burocratiche più contigue al Sindaco, non esaminano, nel modo dovuto e in tutta la loro complessità, i rapporti che si instaurano, e i conflitti che si aprono, con il capo dell'amministrazione locale. È poi il caso di precisare che un'analisi di tipo prosopografico, tendente, cioè, a identificare la 'sequela' dei sindaci, in uno o più comuni, per accertarne legami parentali, livello di istruzione, appartenenza di ceto, agiatezza economica, ideologia politica etc., non potrebbe essere ritenuta sufficiente, ancorché sia necessaria, visto che occorre sempre, nella storia delle istituzioni, preoccuparsi dei profili dell'effettività, tentare, insomma, di risalire all'attività concreta, al funzionamento reale dell'organo o dell'ente preso in considerazione.

Quali sono le ragioni di questo disinteresse, le cause di questa ridotta curiosità per un ingranaggio secondario, ma fondamentale, della complessa macchina amministrativa dello Stato e della stessa società civile? Sono, in buona misura, le medesime che avevo già segnalato molti anni fa, quando avevo dedicato due brevi saggi all'argomento.<sup>3</sup> Avrebbero dunque frenato, ostacolato o comunque scoraggiato gli studiosi alcune solide condizioni 'strutturali': la duplice e com-

---

<sup>2</sup> V. Conti, *Il sindaco nel diritto amministrativo italiano. Studi di legislazione e di giurisprudenza*, Napoli, 1875; V. Campogrande, *Il sindaco nelle leggi italiane*, Torino, 1893. Su Conti e sul suo «trattato teorico e scientifico» dedicato al Sindaco vedi G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, Milano, 1998, pp. 372 ss.

<sup>3</sup> P. Aimò, *La «sciarpata tricolore»: sindaci e maires nell'Europa dell'Ottocento*, «Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte», 1992, n. 4, pp. 293 ss.; id., *Borgomastro, "mairie", "alcalde" e sindaco: ruolo e designazione dai notabili ai partiti*, «Amministrare», 1993, n. 1, pp. 73 ss.

plexa natura del Sindaco, nella quale confluiscono, e si sovrappongono, il compito di rappresentante della collettività locale e quello di ufficiale del Governo; la disciplina normativa, che lo riguarda, così differente da quella stabilita per altri funzionari e impiegati pubblici; il preminente carattere 'individualistico' della carica che va a scapito della configurazione di una omogeneità di ceto o della formazione di una solidarietà di tipo corporativo;<sup>4</sup> la grande variabilità degli orizzonti territoriali e dei contesti sociali in cui opera; il numero elevatissimo dei comuni, specie di quelli di piccole dimensioni, da prendere in esame; *last but not least*, la situazione non sempre ottimale degli archivi municipali e la scarsità, ma anche frammentazione e dispersione, di altre fonti documentarie, sia locali che nazionali, o, ancora, l'esiguità di una apposita memorialistica e di affidabili resoconti autobiografici.

Fatta questa breve premessa, e richiamati alcuni essenziali principi di metodo, possiamo procedere nella nostra riflessione non senza precisare che l'intervallo cronologico in cui ci si muove parte dall'età della Restaurazione per concludersi con le riforme crispine del 1888-1889; una scansione temporale che è appunto contrassegnata dalla presenza di sindaci nominati dall'alto, da quelli che possiamo giustamente definire come i «sindaci del Re». Inoltre ci si limiterà ad analizzare, in questa sede, solo alcuni aspetti di particolare importanza, gli snodi problematici di maggior rilievo che consentono, tuttavia, di far chiarezza, sia pure entro le strette 'coordinate' storiografiche sopra evidenziate, sull'ambigua ma centrale figura del Sindaco nell'Italia dell'Ottocento. Infine, anche sulla base delle questioni esaminate, si segnaleranno alcuni possibili orientamenti per la ricerca, si suggeriranno campi e tematiche meritevoli di approfondimento.

## 2. SVILUPPO NORMATIVO E TEMATICHE PRINCIPALI

Il primo argomento da affrontare è anche quello che, lungo tutto il periodo storico preso in considerazione, ricorre con più frequenza e alimenta, di continuo, vivaci dibattiti parlamentari e altrettanto accese dispute giuridiche e dottrinali. Ci si riferisce, ovviamente, alle modalità di accesso alla carica che contemplan le due classiche opzioni alternative: la nomina dall'alto e l'elezione dal basso. Ipotesi, queste, che a loro volta non vanno intese in modo secco, potendo essere

---

<sup>4</sup> Le prime riunioni di sindaci – delle grandi città del Nord –, convocate per obiettivi specifici e motivate da ragioni contingenti, si registrano, infatti, nel 1879 e 1884: vedi E. Colombo, *Le «conferenze tributarie» dei sindaci, 1879-1884*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 1999, n. 7, pp. 121 ss. e O. Gaspari, *L'Associazione nazionale dei comuni italiani dalla nascita alla rifondazione nel secondo dopoguerra*, in P. Dogliani, O. Gaspari (a cura di), *L'Europa dei comuni*, Roma, 2003, pp. 31 ss., specie p. 31.

entrambe limitate o accompagnate da elementi aggiuntivi. E così la cernita statale può essere incanalata entro binari rigidi e predeterminati (ad es., circoscritta ai consiglieri comunali), mentre la votazione può essere estesa a tutti i cittadini e non solo riservata ai loro rappresentanti. Escluso, sino alle riforme volute da Crispi e da Di Rudinì nelle ultime decadi del secolo, il criterio dell'elettività, non ci resta che ragionare sul meccanismo della nomina statale, che, come è noto, viene introdotta dal regime napoleonico e transita negli stessi ordinamenti della Restaurazione. La legislazione subalpina, prima, e italiana, poi, che si snoda dal 1815 al 1865, stabilisce infatti che l'organo apicale del Comune venga scelto dal Re o dal rappresentante periferico dell'amministrazione statale (Intendente, Governatore, Prefetto), all'interno dei componenti del Consiglio. Eppure, nel corso degli anni, non mancano proposte tese a restringere o, all'opposto, ad allargare i margini del provvedimento di designazione dall'alto.

Una prima idea è quella di attenuare la valenza oggettivamente autoritaria della nomina dall'alto attraverso l'applicazione del noto principio della 'tripla'. Si trattava, cioè, di ridimensionare ulteriormente (rispetto, cioè, al già ben definito serbatoio costituito dai consiglieri) l'autonomia delle autorità statali, imponendo loro di scegliere fra i tre nominativi indicati dal Consiglio. Metodo, questo, già sperimentato nel napoleonico Regno d'Italia<sup>5</sup> e ben conosciuto all'estero,<sup>6</sup> nonché negli ordinamenti amministrativi di altri stati preunitari.<sup>7</sup> La ragione fondamentale sottesa a tale proposta era quella di evitare che venisse nominato un Sindaco della minoranza<sup>8</sup> o, comunque, vista l'inesistenza, all'epoca, di partiti organizzati, di un soggetto ostile alla maggioranza dei consiglieri, invisibile cioè a quella consorteria o fazione che dominava la società locale ed egemonizzava le cariche pubbliche. Evento che, seppur in casi circoscritti, si era appunto verificato e aveva causato gravi turbamenti e insanabili conflitti nella gestione amministrativa dell'ente stesso.<sup>9</sup> Soluzione più democratica, quella della 'tripla', che avrebbe tuttavia eroso in maniera eccessiva e inaccettabile la prerogativa regia in questo delicato comparto della vita associata, come colse subito il Rattazzi discutendone in una relazione a un suo progetto di riforma del 1854.<sup>10</sup> Ed è proprio per tale

<sup>5</sup> Cfr. P. Aimo, *L'amministrazione municipale nel periodo napoleonico: modello francese e caso italiano*, «Amministrare», 1995, n. 1, pp. 5 ss.

<sup>6</sup> Si pensi, ad esempio, al caso prussiano: vedi, in proposito, Aimo, *Borgomastro, "maire"*, p. 83, e, soprattutto, F. Rugge, *Il governo delle città prussiane tra '800 e '900*, Milano, 1990, specie p. 47.

<sup>7</sup> F.G. Scoca, *La figura del Sindaco dal 1848 ad oggi*, in ISAP, *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, Vicenza, 1967, pp. 49 ss., specie p. 60.

<sup>8</sup> Vedi ivi, pp. 56 ss.

<sup>9</sup> Cfr. F. Mazzonis, *Luigi Pianciani. Frammenti, ipotesi e documenti per una biografia politica*, Roma, 1992, pp. 84 ss.

<sup>10</sup> Vedi il *Progetto di legge presentato alla Camera il 5 maggio 1854 dal Ministro Guardasigilli*

motivo che non se ne fece nulla, dato che i Governi dell'epoca preferirono avere le mani libere nella scelta di una pedina essenziale nella scacchiera dei rapporti centro-periferia. Risulta, tuttavia, da alcuni studi condotti su concrete realtà locali – nel caso di specie, la Provincia di Roma – che i sottoprefetti inviassero al Prefetto la lista dei consiglieri con una proposta motivata e ridotta a soli tre nomi; fatta salva, in ogni modo, la possibilità che il Prefetto, di suo pugno, modificasse tale ristretto elenco, inserendo elementi di comprovata fiducia, e suggerisse al Re di nominare anche chi dalla terna informale era stato escluso.<sup>11</sup> Sarebbe dunque di estremo interesse disporre di altri contributi analoghi per verificare se l'esperienza romana è isolata o se la prassi delle 'terne' sottoprefettizie era estesa e diffusa in tutto il Paese.

Simmetricamente opposta alla precedente è l'eventualità, ventilata in diverse occasioni,<sup>12</sup> di allargare le maglie della nomina dall'alto aggirando e scavalcando la barriera costituita dall'insieme predefinito dei consiglieri. Ci si riferisce, questa volta, alla possibilità di selezionare il Sindaco anche al di fuori del Consiglio cioè indistintamente fra tutti cittadini forniti dei requisiti per l'elettorato attivo (e passivo).<sup>13</sup> Sistema applicato all'estero (ad es., nel Belgio)<sup>14</sup> e già vigente in Piemonte nel 1815; in quest'ultimo caso la nomina a Sindaco faceva automaticamente acquisire, all'individuo destinatario della 'benevolenza' regia, la carica di consigliere.<sup>15</sup> Il timore di un eccessivo sbilanciamento a favore delle autorità statali impedì, evidentemente, che una simile proposta si traducesse in norma effettiva e il modello vigente rimase, pure sotto tale profilo, inalterato. L'ipotesi in questione era stata immaginata, fra il resto, per evitare il rischio che il Governo fosse costretto a sciogliere un Consiglio comunale, in larga parte a esso politicamente contrario, al fine di poter far assegnamento su persone più malleabili e

---

reggente il Ministero dell'Interno, riportato da A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, III, Vicenza, 1962, pp. 9 ss., specie pp. 26-27.

<sup>11</sup> M.L. San Martini Barrovecchio, *I sindaci di nomina governativa nelle carte della Prefettura di Roma (1871-1898)*, «Rassegna storica del Risorgimento», 1992, n. 3, pp. 367 ss., specie p. 367.

<sup>12</sup> Si veda l'*Idea di progetto per una nuova legge comunale del Notajo Giovanni Almasio*, del 30 maggio 1853, riportata da Petracchi, *Le origini*, II, pp. 448 ss., specie p. 451, e il verbale della riunione del 4 febbraio 1861 della Commissione temporanea di legislazione, istituita presso il Consiglio di Stato, riprodotto dalla citata Petracchi, *Le origini*, III, pp. 262 ss., specie p. 266.

<sup>13</sup> Cfr. il citato progetto di Almasio, p. 451, dove si diceva: «Io vorrei perciò, che la nomina del medesimo [il sindaco] in ogni Comune fosse fatta fuori del Consiglio, purché fra gli elettori: del che il Comune non potrebbe lagnarsi, giacché se un tale Sindaco non è nel novero de' Consiglieri, egli era tuttavia eleggibile, ed ha eguale interesse alla cosa pubblica».

<sup>14</sup> Vedi il verbale citato nella nota n. 12 a p. 266 e P. Biscaretti di Ruffia, *Belgio*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *La professionalità ed il trattamento di quiescenza dei Sindaci negli Stati dell'Europa Occidentale*, Milano, 1966, pp. 23 ss., specie p. 24.

<sup>15</sup> Vedi Scoca, *La figura*, p. 69.

fidate, da premiare con la suprema carica comunale.<sup>16</sup> Scioglimento che, d'altro canto, non sarebbe stato del tutto risolutivo ove il corpo elettorale avesse riconfermato i suoi orientamenti precedenti.

Come abbiamo testé ricordato, al Governo non era impedito di nominare un Sindaco che fosse esponente della minoranza benché, normalmente, i prefetti stessero molto attenti all'esito delle votazioni per la Giunta – anche per individuare la personalità che più delle altre godeva del consenso dei consiglieri – e non esitassero a designare quegli uomini politici che, oltre alla qualifica di consigliere comunale, fossero titolari di cariche elettive di calibro nazionale (es., deputati), risultassero dotati, cioè, di autorevolezza e prestigio non solo nella ristretta cerchia cittadina ma su un più allargato scenario territoriale.<sup>17</sup> Da un punto di vista ideologico, l'elevazione a Sindaco di un esponente della minoranza poteva anche assumere un significato 'progressista', favorire, cioè, un consigliere che fosse politicamente, e culturalmente, più avanzato rispetto alla maggioranza dei suoi colleghi.<sup>18</sup> Basti citare, in proposito, il caso di Luigi Pianciani che il Governo di Depretis impose, a Roma, a un Consiglio di prevalente tendenza clerico-moderata. Operazione scopertamente politica che scatenò la protesta della maggioranza consigliere e aprì un serio contenzioso tra il Sindaco, da una parte, e la Giunta e il Consiglio, dall'altra, costringendo Pianciani stesso ad appellarsi direttamente al 'popolo' per cercare di superare, con un *surplus* di legittimazione democratica, tali duri contrasti e vincere l'opposizione degli amministratori a lui avversi.<sup>19</sup>

A questo proposito è lecito domandarsi se era attuabile una qualche forma di resistenza locale, una sorta di ostruzionismo nei confronti di una nomina dall'alto non gradita, che non si traducesse in un semplice e permanente conflitto politico, come quello innescato nella Capitale, fra i diversi organi comunali. Esistevano dunque degli strumenti istituzionali utilizzabili a tale scopo? Non è facile dare una risposta al quesito, sia per la difficoltà a trovare specifici ed efficaci appigli nelle trame della legislazione vigente, sia per la mancanza di indagini mirate su singole esperienze municipali. Una delle strade percorribili era sicuramente quella delle dimissioni in massa dei consiglieri, necessarie per azzerare le cariche esistenti; condizione che si è storicamente registrata e che, nell'esempio

<sup>16</sup> Cfr. il verbale citato alla nota n. 12, p. 266: «Se si limita la cerchia si corre rischio di essere astratti a sciogliere il Consiglio comunale per tentare di comprendere in esso persone che abbiano attitudine all'ufficio di Gonfaloniere» [cioè di Sindaco].

<sup>17</sup> N. Randeraad, *Autorità in cerca di autonomia. I Prefetti nell'Italia liberale*, Roma, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997, pp. 68 ss.

<sup>18</sup> Vedi E. Rotelli, *Il martello e l'incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, 1991, p. 25.

<sup>19</sup> Vedi Mazzonis, *Luigi Pianciani*, pp. 84 ss.

segnalato, costrinse il Sindaco a rinunciare, a sua volta, all'incarico.<sup>20</sup> Si trattava, in verità, di un'arma spuntata; il Governo avrebbe potuto nuovamente preferire, nelle vesti di primo cittadino, un Consigliere di sua totale fiducia e di matrice politica contraria alle posizioni della (ricostituita) maggioranza. Bisogna poi rammentare che, almeno secondo quanto stabilito nella legge del 1848, a nessuno era consentito di «ricusare» l'ufficio, se non per legittimi (e si presume gravi) motivi, e che, ove tutti i consiglieri fossero venuti meno (nel caso, cioè, di «dissoluzione» dell'organo), le autorità centrali ricorrevano alla nomina di un Commissario, prima ancora che fossero indette, entro tre mesi, nuove elezioni per il rinnovo del Consiglio stesso.<sup>21</sup> Certo, il corpo elettorale, o almeno quello che si riconosceva nella maggioranza contraria alle decisioni imposte dall'alto, era sempre in grado di punire il Governo impedendo, in vari modi, che il Sindaco 'nemico' venisse rieletto in Consiglio; egli, infatti, decadeva dalla carica ove non avesse mantenuto lo *status* di Consigliere. Ma non è difficile supporre che il Prefetto non avrebbe fatto mancare il proprio sostegno, e quello dell'intero apparato statale, per propiziare la rielezione di un suo *protégé*.

Il meccanismo della nomina regia non era, insomma, privo di complicazioni politiche e si doveva quindi tener conto del composito, e spesso difficile, contesto geografico e ideologico in cui la selezione andava effettuata. Si pensi alla Romagna, e in particolare ai piccoli comuni del circondario di Imola, dove l'individuazione di un Sindaco filogovernativo era resa pressoché impossibile, nel 1885, dal fatto che tutti i consiglieri si riconoscevano nei partiti «estremi».<sup>22</sup> Già nel 1876 il Sottoprefetto di Rimini si vedeva costretto, proprio a Rimini, a inviare un esplicito avvertimento al candidato prescelto, di fede repubblicana, perché si compor-

<sup>20</sup> Cfr. Randerad, *Autorità*, p. 77, dove si ricorda, in particolare, il caso del Comune di Spinea, in Provincia di Venezia.

<sup>21</sup> Vedi, rispettivamente, gli artt. 235 e 72. Nelle successive leggi comunali e provinciali del 1859 e 1865 queste due disposizioni non vengono più riprodotte. Tuttavia bisogna sottolineare che tali leggi, mentre stabilivano che i consigli comunali non potevano deliberare se non fosse intervenuta la metà dei consiglieri assegnati al Comune stesso, in seconda convocazione consideravano valide le delibere qualunque fosse il numero dei presenti. Inoltre, nel caso in cui, malgrado la convocazione, non si fosse giunti ad alcuna decisione, spettava al Prefetto provvedere «a tutti i rami di servizio e [dar] corso alle spese obbligatorie». Infine, nell'ipotesi che il Consiglio si fosse ridotto a meno dei due terzi dei suoi membri, si faceva luogo a una «surrogazione straordinaria» dei consiglieri nel corso dell'anno. Cfr. gli artt. 89, 232 e 204 della legge del 1865 e gli artt. 86, 219 (che, ovviamente, fa riferimento al Governatore, e non ancora all'inesistente Prefetto) e 191 della legge «Rattazzi». Insomma, le dimissioni o l'assenteismo protratto dei consiglieri non erano strumenti sufficienti per opporsi, con successo, alla nomina governativa di sindaci sgraditi, o per ostacolare la normale attività amministrativa del Comune retto da una persona a loro ostile.

<sup>22</sup> Cfr. L. Cucchiella, *Bologna e i suoi prefetti dal 1882 al 1889*, in M. Serio (a cura di), *L'Archivio centrale dello Stato, 1953-1993*, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1993, pp. 133 ss., specie p. 140.

tasse correttamente nella carica che, in mancanza di soluzioni alternative, gli era stata affidata.<sup>23</sup> Anche la prospettiva di una serie di rinunce, dovute pure al peso e alla quantità delle incombenze burocratiche connesse all'esercizio della suprema magistratura cittadina, non rendeva agevole il compito delle autorità statali. Il Ministro dell'Interno, ad esempio, fu costretto, nel 1867, a inviare un'apposita circolare ai prefetti per invitarli a recarsi personalmente nei comuni onde assumere, sul posto, tutte le informazioni necessarie per una cernita oculata, e a non fidarsi unicamente delle consuete segnalazioni che venivano raccolte attraverso gli uffici pubblici, o grazie alla collaborazione dei carabinieri o della polizia.<sup>24</sup>

L'ordinamento amministrativo, in vigore nel corso dell'Ottocento, non solo prevedeva la nomina dall'alto, ma prefigurava pure altri criteri vincolanti in tema, ad esempio, di 'cumulo dei mandati'; si preoccupava, cioè, di fissare delle incompatibilità e di sancire delle interdizioni. Innanzitutto, a partire dalla legge "Rattazzi" del 1859, si stabilì che non si potesse essere, contemporaneamente, Sindaco in più comuni.<sup>25</sup> Eventualità, questa, che, nel silenzio della legge del 1848 e dei testi precedenti, forse si era talvolta concretizzata, anche se non abbiamo, in proposito, informazioni precise e, tanto meno, dati statistici cui attingere. Al divieto si giunse, probabilmente, più che per ragioni formali, per l'eccessivo carico di lavoro che il doppio, o triplo, mandato avrebbe sicuramente comportato e per gli eventuali conflitti di interesse che ne sarebbero potuti scaturire.<sup>26</sup> Infatti, dal punto di vista strettamente dottrinale e ideologico, l'ipotesi di una sindacatura plurima non era del tutto incongrua ove si consideri, ad esempio, che, in ossequio a una visione essenzialmente 'patrimonialistica' dell'ente locale, era permesso votare, ed essere eletti, in più comuni, in virtù del pagamento di «contribuzioni dirette» di qualsiasi natura.

Era invece consentito al Sindaco di essere, al contempo, deputato in parlamento, nonché membro della Deputazione provinciale. Solo con la legge 5 luglio 1882, n. 842, si introdusse un'incompatibilità fra queste cariche, sia per l'oggettiva difficoltà a disimpegnare, in modo soddisfacente, i diversi compiti di

<sup>23</sup> Vedi S. Pivato, *Democrazia e politica a Rimini (1876-1889)*, in *Atti del Convegno di Imola, del 27-29 ottobre 1989, Le elezioni del 1889 e le amministrazioni popolari in Emilia-Romagna*, Torriana, 1995.

<sup>24</sup> Circolare n. 12.051, del 17 luglio 1867, del Segretariato generale del Ministero dell'Interno, *Proposte di Sindaci*. Traggio questa informazione dalla tesi di laurea in Giurisprudenza di E. Nobile, *Il Sindaco nell'Italia dell'Ottocento: il caso di Pontecurone*, discussa all'Università di Pavia nell'a.a. 2000-2001, che riporta, in allegato, copia della circolare stessa (p. 210).

<sup>25</sup> Vedi gli artt. 96 e 99 della legge del 1865.

<sup>26</sup> Motivazioni, queste, che G. Saredo, nel suo autorevole *Commento alla legge sull'amministrazione dei comuni e delle province. Art. 103-179*, Torino, 1895, a p. 319, respingeva sostenendo, in un caso, che, specie nei piccoli comuni, esistevano uomini «intelligenti» e «agiati» in grado di fare più cose insieme, e, nell'altro, che il Sindaco si poteva comunque astenere nell'ipotesi in cui si fosse profilato un «conflitto di interessi» tra i comuni da lui guidati.

istituto, sia per meglio separare la politica dall'amministrazione, distinguendo più nettamente gli interessi locali da quelli nazionali;<sup>27</sup> per porre un rimedio, cioè, a quel 'circolo vizioso' che, proprio attraverso la figura del Sindaco, intrecciava strettamente il sistema politico-costituzionale con gli apparati burocratici. Al contrario, non vi erano ostacoli formali nel ricoprire, simultaneamente, il ruolo di Sindaco e quello di senatore – così come avveniva già per i prefetti – forse perché in entrambi i casi alla carica si accedeva grazie a una investitura regia. Fra le categorie previste nell'art. 33 dello Statuto, entro le quali il Re doveva esercitare la sua prerogativa, non era espressamente contemplata quella dei sindaci ma a essi era, naturalmente, dischiuso il laticlavio ove si fossero trovati in una, o più, delle condizioni previste dall'articolo citato, e, in specie, in quelle fissate per la 20° e la 21° categoria.<sup>28</sup> La nomina a senatore poteva comunque giungere alla fine di una intensa carriera politico-amministrativa, come degna conclusione, cioè, di un *cursus honorum* nel quale si era sperimentata pure la conduzione di un Comune di un certo rilievo politico e demografico. Anche su questo specifico aspetto non esistono ancora studi esaurienti e la stessa storiografia costituzionale, che si è occupata del Senato – e dei senatori –,<sup>29</sup> non ha dato sinora particolare risalto al problema, ha dunque trascurato le indagini rivolte a quantificare il peso dei senatori-sindaci o ad analizzare il loro comportamento, e la loro eventuale influenza, nell'ambito del processo legislativo.

La nomina regia del Sindaco non costituiva solo un 'onore' ma anche un 'onere'; fra gli obblighi ad essa legati si possono ricordare quelli del giuramento e della dimora nel comune amministrato. Prima di assumere le sue funzioni, e alla presenza dell'Intendente, il Sindaco doveva sottoporsi a un atto solenne e fortemente simbolico di 'sottomissione' al Re e al Governo; la cerimonia lo vedeva in «ginocchioni a capo scoperto, colla mano destra sopra i sacrosanti Evangelii», secondo quanto previsto dall'art. 35 delle Istruzioni del 1838.<sup>30</sup> La

<sup>27</sup> Vedi L. Leoni, *Dalla periferia al centro: materiali di studio sui deputati mantovani nella XVI legislatura*, in S. Adorno, C. Sorba (a cura di), *Municipalità e borghesie padane tra Ottocento e Novecento. Alcuni casi di studio*, Milano, 1991, pp. 73 ss., specie pp. 75-76.

<sup>28</sup> La 20° categoria, come è noto, comprendeva «coloro che con servizi o meriti eminenti avranno illustrato la patria», mentre la 21° faceva riferimento alle «persone, che da tre anni pagano tremila lire d'imposizione diretta in ragione de' loro beni, o della loro industria».

<sup>29</sup> Si vedano, fra gli altri, i seguenti lavori: N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Bari/Roma, 1992; *Il Senato nella storia. Il Senato nell'età moderna e contemporanea*, Roma, 1997, e F. Soddu, *In Parlamento. Deputati e senatori nell'età della Destra*, Sassari, 2004.

<sup>30</sup> Si tratta dell'*Istruzione per l'amministrazione dei Comuni approvata da Sua Maestà*, del 1° aprile 1838, artt. 34 e 35; il testo è riportato nel volume II del libro della Petracchi, *Le origini*, pp. 158 ss. La «formola» del giuramento era la seguente: «Io... Sindaco del Comune di... prometto e giuro all'Onnipotente Iddio sopra questi sacrosanti Evangelii d'essere fedele a S.M. ed al Regio Governo, e di adempiere con esattezza i doveri del mio ufficio. Giuro inoltre di non appartenere

formula del giuramento, che sarà modificata varie volte nel corso del tempo,<sup>31</sup> era stata inserita nelle citate Istruzioni «rapportandosi essa a un atto di somma importanza, cui si deve soddisfare colla più rigorosa precisione». Non stupisce che tale dichiarazione di fedeltà al Re, e al suo Governo, sia stata ritenuta non del tutto rispettosa della dignità del Comune (oltreché dello stesso Sindaco) e della sua (relativa) indipendenza dallo Stato e si sia proposto o di abolirla del tutto – come nel progetto “Peruzzi” del 1876 – o, almeno, che fosse esternata di fronte al Consiglio e non al cospetto dell’Intendente, come emerso in sede di discussione del progetto “Galvagno” del 1851.<sup>32</sup>

Quanto all’obbligo di residenza, basti ricordare che le leggi del 1847 e 1848 richiedevano al Sindaco di «dimorare almeno una parte dell’anno» nel Comune; imposizione non ribadita, peraltro, nella legge del 1859 e in quella di unificazione amministrativa del 1865.<sup>33</sup> La *ratio* della citata disposizione è da ricondursi, essenzialmente, alla necessità di garantire una sufficiente e adeguata presenza *in loco* (ancorché saltuaria) del capo dell’amministrazione locale affinché potesse disimpegnare al meglio le sue funzioni, visto che egli era pure il rappresentante dello Stato nell’estrema periferia del Paese. È opportuno precisare che il vincolo della residenza non era invece previsto per i consiglieri eletti per censo, ai quali bastava pagare delle imposte dirette nel Comune di riferimento per poter esercitare il loro mandato. Sotto un profilo socio-economico si è anche sostenuto che l’abolizione del requisito della dimora serviva, inoltre, per facilitare il reclutamento di sindaci tratti dalla borghesia urbana dei capoluoghi di Provincia, ma, in assenza di dati attendibili in proposito, non è possibile confermare o contestare

---

ad alcuna società riprovata dalle Regie leggi, né di volermi ascrivere ad alcuna di esse in avvenire» (art. 34).

<sup>31</sup> Secondo quanto previsto, ad esempio, dal Regolamento del 6 giugno 1865 (art. 50) il Sindaco giurava «di essere fedele al Re, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi dello Stato, e di adempiere le sue funzioni col solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria». Nel 1820, in Piemonte, si usava invece la seguente formula: «Io N.N. Sindaco del Comune di... prometto e giuro di essere fedele a S.M. ed al Regio Governo, e di adempiere con tutta esattezza i doveri del mio Ufficio, di fedelmente amministrare le cose pubbliche, di osservare le Costituzioni Generali, gli ordini del Governo, de’ Magistrati e degli Uffici, di vegliare con fermezza ed attività alla conservazione del Territorio, del Registro e de’ dritti Comunali, e di cooperare alla pubblica salute e tranquillità, e comportarmi in tutto da buono e zelante padre della Patria»; mentre nel 1860 il Sindaco doveva proferire queste parole: «giuro di essere fedele a Sua Sacra Maestà e ai suoi Reali Successori, di osservare lealmente lo Statuto e le leggi tutte dello Stato e di esercitare le conferitemi funzioni di Sindaco del Comune di... nel solo scopo del bene inseparabile del Re e della Patria». Su questi due ultimi modelli vedi la citata tesi di E. Nobile sul Comune di Pontecurone alle pp. 33 e 97.

<sup>32</sup> Sul progetto “Peruzzi” vedi G. De Cesare, *L’ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano, 1977, p. 350; per quello di Galvagno vedi la *Seconda Relazione* su tale progetto, presentata alla Camera il 1° maggio 1851, riportata da Petracchi, *Le origini*, II, pp. 366 ss., specie p. 374.

<sup>33</sup> Vedi l’art. 9 della legge del 1847 e l’art. 78 di quella del 1848.

simile interpretazione.<sup>34</sup> Va peraltro sottolineato che, da alcuni studi effettuati su un campione di province, risulta, specie nei piccoli comuni, una diffusa e persistente violazione di tale precetto normativo.<sup>35</sup>

La legge non solo addossava sui sindaci pesanti doveri e li sottoponeva a severi precetti ma li difendeva, attraverso speciali istituti giuridici, da possibili interferenze giudiziarie, soprattutto in considerazione della loro qualità di agenti del Governo. Si tratta, come è risaputo, della c.d. «garanzia amministrativa» che si è conservata sino al 1965, allorché è intervenuta, a sopprimerla, un'apposita sentenza della Corte Costituzionale.<sup>36</sup> In altri termini, i sindaci non potevano «esser chiamati a rendere conto delle azioni commesse nell'esercizio delle loro funzioni, o della loro opinione sugli amministrati, fuorché dall'Intendente generale, né sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato» (art. 91 della legge comunale e provinciale del 1848).<sup>37</sup> Sin dall'inizio, contro questo 'scudo protettivo' non si erano lesinate le critiche,<sup>38</sup> ma ancor più temute erano le possibili perturbazioni politiche che si sarebbero prodotte ove si fosse dato «libero campo alle private accuse», ridimensionando la portata della garanzia stessa ai soli casi in cui il Sindaco agiva come delegato del Governo.<sup>39</sup> Tale privilegio fu comunque contestato in più occasioni, per il suo carattere antidemocratico, e si pensò anche di abolirlo del tutto, come nel progetto "Peruzzi" del 1876; ci fu persino chi lo considerò incompatibile con una eventuale introduzione del criterio dell'elettività del Sindaco (progetto "Lanza" del 1864).<sup>40</sup>

Oltre al problema relativo alle modalità di designazione, l'altra questione centrale e assai controversa della figura del Sindaco è certamente quella che attiene alle sue funzioni, e in specie al suo duplice ruolo di capo dell'ente locale e di rappresentante del Governo. Sul punto si è detto e scritto moltissimo; basti qui rammentare che, con lo sviluppo della legislazione, mutano i termini con cui tale 'doppiezza' viene formalmente espressa ma non cambia la sostanza di questa dicotomia. Nel 1816 si dice che il Sindaco esercita un «ufficio tutelare» nei riguardi dei cittadini e un «incarico di confidenza» verso il Governo; nel 1838 lo si dipinge come il «tutore» rispetto al Comune e il «protettore» nei confronti dei cittadini; nel 1847 e 1848 l'alternativa si pone tra «capo dell'amministrazione

<sup>34</sup> Cfr. Scoca, *La figura*, p. 59.

<sup>35</sup> Vedi Randeraad, *Autorità*, p. 75.

<sup>36</sup> Scoca, *La figura*, p. 82.

<sup>37</sup> La disposizione in oggetto è poi ripresa, con poche modifiche, nell'art. 105 della legge del 1859 e nell'art. 110 della legge del 1865.

<sup>38</sup> Vedi, fra gli altri, A. Sanguineti, *Autonomia e libertà comunale e provinciale*, Roma, 1883, p. 74.

<sup>39</sup> Cfr. la *Seconda Relazione* al progetto "Galvagno", citata alla nota n. 32, pp. 375-376.

<sup>40</sup> Vedi De Cesare, *L'ordinamento*, rispettivamente, alle pp. 350 e 199.

comunale» e «agente», o «uffiziale», del Governo.<sup>41</sup> Un'ibrida natura, questa, ai limiti dell'«ermafroditismo» istituzionale, che causerà non pochi problemi gestionali e provocherà continue discussioni e animate controversie, tanto parlamentari quanto dottrinali.

Legate, in maniera preponderante, al ruolo del Sindaco come ufficiale di Governo risultano alcune attribuzioni di natura giurisdizionale o riguardanti, in senso lato, la tutela dell'ordine pubblico. In base al disposto dell'art. 132 della legge sull'ordinamento giudiziario del 6 dicembre 1865, il Sindaco svolge infatti, in assenza del Delegato di pubblica sicurezza o di altri «addetti», le funzioni di pubblico ministero presso la Pretura del luogo. Secondo quanto previsto, in particolare, dal codice di procedura penale del 1865, gli sono inoltre conferite competenze nell'ambito della polizia giudiziaria e della pubblica sicurezza.<sup>42</sup> Orbene, sull'esercizio pratico di questi delicati compiti non vi è pressoché alcun contributo in letteratura e quasi nulla sappiamo sul modo in cui, in tale ambito, agivano i sindaci. Altrettanto opaca, ai nostri occhi di storici, è la facoltà demandata ai sindaci, con l'Istruzione del 23 aprile 1816, di arrestare «quelle persone che mancassero ad essi gravemente il rispetto per cause relative al loro ufficio»; dove per mancanza grave si intendeva «lo sprezzo o la resistenza agli ordini legittimi, e ogni atto insultante o minaccioso».<sup>43</sup> Sempre in base al citato Regio Biglietto del 1816, al Sindaco era consentito di richiedere l'assistenza della «forza militare», rivolgendosi ai regi carabinieri o alla «truppa d'ordinanza» o ai soldati delle «Regie Gabelle», pur non potendo mai «comandare in persona, e direttamente veruna specie delle suddivisate forze».<sup>44</sup> Di queste due ultime possibilità non vi è più traccia nella successiva legislazione comunale e provinciale e la stessa proposta, contenuta nel progetto «Ponza di San Martino», del 1853, che permetteva

<sup>41</sup> Si vedano, in sequenza, l'art. 2 del Capo I dell'*Istruzione per l'Ufficio di Sindaco* del 23 aprile 1816, – pubblicata nel II volume del testo della Petracchi, *Le origini*, pp. 92 ss. –; l'art. 30 della già citata *Istruzione* del 1° aprile 1838; l'art. 6 della legge del 1847, l'art. 73 della legge del 1848, l'art. 94 della legge del 1859 e, infine, l'art. 97 della legge del 1865.

<sup>42</sup> Vedi, in specie, gli artt. 57 e 62. Anche il *Regolamento per l'esecuzione della legge di pubblica sicurezza del 20 marzo 1865*, all'art. 6, attribuiva al Sindaco la qualità «di ufficiale di pubblica sicurezza». Sarebbe pure interessante indagare sull'effettivo esercizio di altre funzioni 'giurisdizionali' affidate al Sindaco; mi riferisco al tentativo di conciliazione che egli doveva esperire, in caso di contravvenzione ai regolamenti locali, fra i contravventori e la parte lesa (vedi l'art. 179 della legge del 1848, l'art. 141 della legge del 1859 e l'art. 18 della legge del 1865). La legge del 1848 – a differenza delle due successive – prevedeva, inoltre, che il Sindaco potesse accettare l'incarico di «arbitro anche inappellabile nelle questioni istantanee, cui [potevano] dar luogo i contratti sulle fiere, e mercati, in quelle fra i viaggiatori, e conducenti, o locandieri per le spese di trasporto e di alloggio, ed in quelle che insorgessero per pagamento di mercedi giornalieri...».

<sup>43</sup> Vedi l'art. 9 del capo I dell'*Istruzione* del 1816 già citata nella nota n. 41. Vedi anche, a proposito della facoltà di arrestare le persone sospette, l'art. 2 del Capo II.

<sup>44</sup> Vedi l'art. 7 del Capo I.

al Sindaco, sia pure «subordinatamente» all'Intendente, di «disporre» della forza armata, a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, fu presto abbandonata.<sup>45</sup> Il citato codice di procedura penale del 1865, tuttavia, concedeva al Sindaco il potere di richiedere «la forza pubblica» e lo autorizzava ad ordinare l'arresto di imputati di determinati reati, nonché di oziosi, vagabondi, mendicanti e altre persone sospette.<sup>46</sup>

Non meno interessante sarebbe conoscere, in dettaglio, modalità procedurali ed effetti pratici del rilascio dei «certificati di moralità e povertà» che, a detta dello Scoca, sarebbe stato una inesauribile «fonte di guai» per i sindaci,<sup>47</sup> ai quali pure spettava, come si era ribadito nel corso degli approfonditi dibattiti tenutisi in occasione della elaborazione dei c.d. progetti «Farini-Minghetti», una vera e propria «missione educatrice e conciliatrice» all'interno delle singole collettività locali.<sup>48</sup> Alla stregua di un «buon padre di famiglia», il Sindaco avrebbe dovuto infatti conoscere le vicende personali di ciascuno dei suoi concittadini – e persino intromettersi negli affari di famiglia per evitare pubblici scandali, giusto quanto previsto dal citato atto normativo del 1816 –<sup>49</sup> ma, per evitare, forse, che si trasformasse in una attività di «spionaggio», in sede di discussione del progetto “Galvagno” del 1851, fu comunque criticato il principio, contenuto nella legge del 1848, secondo cui il Sindaco era obbligato «a render conto all'Intendente della sua opinione sugli amministrati».<sup>50</sup>

La nomina statale, rafforzata dalla consacrazione e legittimazione regia, avrebbe dovuto garantire, almeno in teoria, una scelta oculata e ponderata della persona cui affidare la più delicata magistratura locale. Così non fu sempre e non mancano episodi, anche gravi, di malcostume, di incapacità, di malversazione; esempi di arbitrii, di abusi, di corruzione etc.<sup>51</sup> Contro questi possibili eccessi e

<sup>45</sup> Cfr. il *Progetto di legge comunale e provinciale*, preparato dal Ministro dell'Interno Gustavo Ponza di San Martino e inviato al Consiglio di Stato il 2 agosto 1853, all'art. 1 della Parte Seconda. Il testo del progetto è pubblicato nel volume II del libro della Petracchi, *Le origini*, pp. 464 ss.; vedi p. 477.

<sup>46</sup> Vedi gli artt. 57, 2° comma, 64, 65 e 66.

<sup>47</sup> Cfr. Scoca, *La figura*, p. 80.

<sup>48</sup> Vedi il verbale della riunione, del 4 febbraio 1861, della Commissione temporanea di legislazione presso il Consiglio di Stato, già citata alla nota n. 12, p. 264.

<sup>49</sup> Cfr. *Istruzione per l'Ufficio di Sindaco*, del 23 aprile 1816, art. 9 del Capo II; p. 96.

<sup>50</sup> Vedi la *Seconda Relazione* sul progetto “Galvagno”, p. 375. In effetti tale obbligo scompare nelle successive leggi del 1859 e 1865.

<sup>51</sup> In merito a tali aspetti negativi del comportamento dei sindaci vedi Aimo, *La «sciarpa tricolore»*, p. 316 e Randeraad, *Autorità*, p. 74. Va peraltro ricordato che l'art. 28 della già citata *Istruzione* del 1838 dava un giudizio positivo dell'operato dei sindaci: «Nel toccar de' doveri che incumbono ai Sindaci, non è da tacersi in questa Istruzione l'elogio che in generale è dovuto a coloro che trovansi ora, o che già furono in questi ultimi anni rivestiti d'una carica, la quale, se richiede da chi la copre una diligente attenzione ed un continuo impiego di cure, offre del pari a chi ne adempie le

censurabili patologie esistevano, naturalmente, dei rimedi 'legali', come la sospensione, comminata dall'Intendente (poi Governatore e, in seguito, Prefetto), e la rimozione, disposta dal Re.<sup>52</sup> Misure estreme che si tentò, ma senza esito, di limitare, a tutela degli stessi sindaci, richiedendosi, ad esempio, che il decreto di sospensione fosse «motivato» o che tale sanzione fosse irrogabile soltanto in presenza di «cause gravi».<sup>53</sup> D'altro canto, fu respinta l'ipotesi, avanzata nel 1854 in seno al Consiglio di Stato, di stabilire delle pene pecuniarie a carico dei sindaci nel caso di «inadempimento degli obblighi inerenti» al loro ruolo. L'idea era parsa né «conveniente», né «opportuna» perché avrebbe ulteriormente favorito quella 'fuga dalle cariche' che già rendeva difficoltoso trovare individui disposti ad accollarsi, a titolo gratuito, delle mansioni così onerose e colme di responsabilità.<sup>54</sup> Pure su questi profili rilevantissimi, e indispensabili per valutare l'efficienza e l'affidabilità dei sindaci di nomina regia, non esistono ancora indagini approfondite e contributi esaustivi, anche di natura statistica.

### 3. CONCLUSIONE

Dall'analisi di alcuni aspetti problematici, relativi alla figura del Sindaco nell'Italia dell'Ottocento, che si sono qui brevemente presi in rassegna si evince, perciò, in maniera evidente, che resta ancora da attuare un consistente lavoro di scavo sul piano propriamente storiografico. Pur senza l'ausilio di una serie di compiute analisi su specifici argomenti e senza il conforto di un congruo numero di ricerche effettuate *in loco*, è forse giunto il momento di progettare e approntare una monografia che riassume – almeno sulla base della documentazione esistente e delle acquisizioni sinora accumulate – la vicenda storica del primo cittadino lungo tutto il corso del secolo XIX. Si dovrebbe ripartire, innanzitutto, dalla ricostruzione del dato normativo, ampliando lo sguardo alla legislazione di settore, quella, per intenderci, estranea al succedersi delle varie leggi comunali e provinciali, e nella quale sono spesso inserite disposizioni riguardanti le competenze dei

---

obbligazioni con zelo, con probità, con fermezza l'onorevole compenso della pubblica gratitudine, e quello non meno pregevole della più distinta estimazione del Governo».

<sup>52</sup> Vedi gli artt. 10 e 11 della legge del 1847; gli artt. 79 e 80 della legge del 1848; l'art. 104 della legge del 1859 e l'art. 109 della legge del 1865.

<sup>53</sup> Cfr. La *Seconda Relazione* sul progetto "Galvagno", p. 374 e il *Progetto Ponza di S. Martino*, p. 478 (in rapporto all'art. 6 della parte seconda) che fanno riferimento all'obbligo della motivazione, nonché il *Progetto Almasio*, p. 456 (art. 26 del Capo 3°) dove si parla di «cause gravi».

<sup>54</sup> Vedi il *Progetto di legge sull'amministrazione comunale, provinciale, e sulle autorità divisionali*, formulato dalla Sezione dell'Interno del Consiglio di Stato, e inviato al Ministro dell'Interno il 24 marzo 1854, riportato da Petracchi, *Le origini*, II, pp. 517 ss.; specie pp. 538-539.

sindaci. Andrebbe pure sondata, in modo più sistematico, la giurisprudenza,<sup>55</sup> sia ordinaria che amministrativa, in tema di nomina e di attribuzioni del Sindaco e completata una ricognizione degli apporti della dottrina giuridica, specie di quella di tendenza più pratica e con finalità 'didascaliche', che si esprime, soprattutto, attraverso le riviste di carattere tecnico.

Anche per consentire l'elaborazione di una sintesi il più possibile esauriente e metodologicamente corretta, singoli studi dovrebbero, inoltre, essere dedicati a peculiari profili attinenti alla procedura di scelta del Sindaco e al ruolo da esso realmente svolto nel contesto politico-amministrativo locale e sovralocale. Oltre a quanto già indicato nelle pagine precedenti, basti qui elencare, a mero titolo esemplificativo, quali potrebbero essere le questioni meritevoli di prioritaria attenzione: la strategia dei prefetti, e l'eventuale influenza personale del Re,<sup>56</sup> nella cernita e designazione del Sindaco; la funzione dei vicesindaci e il loro rapporto con il capo dell'amministrazione municipale; le difficoltà nascenti dalla coabitazione del Sindaco con il Segretario comunale; il suo confronto/scontro con l'istituzione ecclesiastica, in specie con il parroco; le sue relazioni con la Giunta e con il Consiglio; il suo atteggiamento verso i commissari straordinari e, in generale, le autorità statali e gli organi di controllo. Ma, come succede spesso nella storia delle istituzioni, nuove domande e inedite curiosità verranno proprio da esplorazioni condotte su ben circoscritte amministrazioni locali e dall'emergere, in precisi contesti territoriali, di quell'insopprimibile discrasia, di quel costante iato fra dettato normativo e dottrina giuridica, da un lato, e gestione effettiva e prassi concreta dell'ente pubblico, dall'altro. Suggerimenti proficui, d'altronde, si potranno sempre trarre da un approccio di tipo comparativo, da un confronto con le risultanze di altre storiografie amministrative consolidate e autorevoli: si pensi, ad esempio, a quella francese, tedesca o spagnola. Infine, un contributo prezioso, nella direzione qui auspicata, verrà certamente dai lavori che, in un futuro non lontano, sapranno intraprendere un cammino di ricerca secondo le linee-guida che si sono qui sommariamente, e un po' superficialmente, delineate.

---

<sup>55</sup> Un buon punto di partenza è certamente il citato Commento di Saredo, che contiene già moltissimi riferimenti alle pronunce della giurisprudenza ordinaria e amministrativa sui vari problemi interpretativi e applicativi inerenti alla figura del Sindaco.

<sup>56</sup> Non a caso P. Colombo, nel suo noto volume *Il Re d'Italia*, Milano, 1999, non cita, in proposito, alcun lavoro storiografico; vedi p. 303, nota 51.



## 6. LA FORMAZIONE DEI CONSIGLI COMUNALI TRA RIVOLUZIONE E RESTAURAZIONE

### 1. PREMESSA

Se c'è un argomento che è stato a lungo trascurato dalla storiografia delle istituzioni – in Italia, e non solo – questo è, senza dubbio, il suffragio amministrativo. L'interesse degli studiosi, infatti, si è concentrato, di preferenza, sulle elezioni politiche sia, in una prima fase – dopo averne tracciato il quadro normativo –, per verificarne gli esiti politico-ideologici e quantitativi (conteggio dei voti; misurazione delle percentuali; stima del tasso di astensionismo etc.), sia, in un secondo momento, anche per meglio comprendere i meccanismi tecnici della espressione della volontà popolare (voto palese o segreto; iscrizione in apposite liste o registri; uso della cabina; impiego di schede prestampate...) e per evidenziarne gli aspetti sociali, simbolici e rituali.<sup>1</sup> Le modalità di formazione degli organi degli enti locali, e in specie di quelle che in alcuni periodi assumono forme tipicamente elettive – ancorché non pienamente democratiche –, si sono ritrovate, insomma, al margine della ricerca scientifica. La maggior quantità dei dati da reperire, la carenza di serie statistiche comparabili, la complicatezza, e varietà, della relativa disciplina giuridica (rimasta, talvolta, inapplicata) hanno ostacolato, e scoraggiato, studi ed indagini in siffatto ambito. Ed è per dare un, sia pur modesto, contributo in tale direzione che si è pensato di scrivere queste brevi note, dedicate a un segmento temporale poco frequentato – se rapportato alle vicende successive – dagli storici. Si tratta, certamente, di un approccio molto specifico e settoriale<sup>2</sup> – che, oltretut-

---

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

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

to, dà per scontata una conoscenza critica del contesto politico-amministrativo generale – e, forse, di una prospettiva poco attraente ed elevata, specie quando l'investitura cala dall'alto e prescinde, in tutto o in parte, dalla volontà dei cittadini, ma comunque utile perché manca, in proposito, una visione complessiva, e sinottica, di quanto è accaduto, nel nostro Paese, dalla fine del Settecento alla prima metà dell'Ottocento. Nella stessa letteratura oggi disponibile, che, come appena accennato, è piuttosto scarsa, si segnalano inoltre errori, approssimazioni e imprecisioni.<sup>3</sup> L'esiguo spazio a disposizione e l'opportunità di prendere in considerazione un arco cronologico esteso (un mezzo secolo, circa) e variegata esperienze geografiche (Nord, Centro, Sud) non consentono che una prima messa a punto della materia e costringono a far leva, soprattutto, sulla ridotta produzione storiografica esistente.<sup>4</sup> Pur con questi limiti oggettivi, il presente saggio potrà

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

<sup>4</sup> Per la stesura del presente articolo mi sono avvalso, in particolare, dei seguenti lavori: G. Saredo, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza*, Torino, 1892; C. Schupfer, *I precedenti storici del diritto amministrativo vigente in Italia*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1900, I, pp. 1089 ss.; M. Roberti, *Milano capitale napoleonica. La formazione di uno Stato moderno 1796-1814*, 3 voll., Milano, 1946-1947; A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, 3 voll., Venezia, 1962; E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria e Gli ordinamenti locali dell'Emilia-Romagna preunitaria*, entrambi in id., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978, pp. 29 ss. e 96 ss.; A. Scirocco, *I corpi rappresentativi nel Mezzogiorno dal "decennio" alla Restaurazione: il personale dei consigli provinciali*, «Quaderni storici», 1978, n. 1, pp. 102 ss.; A. De Martino, *La nascita delle Intendenze. Problemi dell'amministrazione periferica nel Regno di Napoli 1806-1815*, Napoli, 1984; M.S. Corciulo, *Amministratori e amministrati in Terra d'Otranto (1806-1815)*, Roma, 1984; P. Pezzino, *Autonomia e accentramento nell'Ottocento siciliano: il caso di Naro*, in C. Pavone, M. Salvati (a cura di), *Suffragio, rappresentanza, interessi*, Milano, 1989, pp. 15 ss.; A. Spagnoletti, *Storia del Regno delle Due Sicilie*, Bologna, 1997; *L'Italia nell'età napoleonica. Atti del LVIII Congresso di storia del Risorgimento italiano*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 1997 (in particolare dei saggi di R. De Lorenzo, *L'amministrazione centrale e periferica nel Regno di Napoli*, pp. 145 ss., e di L. Antonielli, *L'amministrazione nell'Italia rivoluzionaria e napoleonica. I tre momenti di un grande progetto*, pp. 193 ss.); M.R. Di Simone, *Istituzioni e fonti normative in Italia dall'antico regime all'Unità*, Torino, 1999; A. Signorelli, *Tra ceto e censo. Studi sulle élites urbane nella Sicilia dell'Ottocento*, Milano, 1999; M. Violardo, *Il notabilato e le amministrazioni locali*, in U. Levra (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, Roma, 1999, pp. 191 ss.; *Il rapporto centro-periferia negli Stati preunitari e nell'Italia unificata. Atti del LIX Congresso di storia del Risorgimento italiano*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 2000 (in specie degli articoli di A. Scirocco, *Stato accentrato e articolazioni della Società nel Regno delle due Sicilie*, pp. 119 ss.; R. Folino Gallo, *Intervento*, pp. 151 ss.; A. Ara, *Il governo locale nello Stato pontificio*

servire anche per suggerire agli studiosi di storia possibili nuovi terreni di ricerca, piste originali di lavoro, e indurre gli scienziati sociali a riflettere, con più attenzione teorica e maggior consapevolezza diacronica, sui meccanismi di copertura delle cariche (sia pubbliche che private) alternativi al classico metodo elettivo e sulle motivazioni della loro adozione. Vista l'influenza che la legislazione francese esercita sugli ordinamenti amministrativi della Penisola, a partire dalla fine del secolo XVIII, si renderà altresì necessario un rimando, essenziale e schematico, ai modelli organizzativi che si susseguono, Oltralpe, nelle epoche qui considerate.

## 2. IL PERIODO RIVOLUZIONARIO

Come è noto, il momento in cui il criterio dell'elettività per l'investitura alle cariche amministrative, a livello locale, viene introdotto pure in Italia è quello corrispondente al c.d. «triennio giacobino». Conformandosi, con maggiori o minori margini di autonomia e in maniera più o meno pedissequa, al testo francese dell'anno III (1795), le Costituzioni approvate dalle diverse, e quasi sempre effimere, deboli e transeunti, Repubbliche 'sorelle' riconoscono il diritto della partecipazione democratica dei cittadini alla gestione della cosa pubblica ai vari livelli istituzionali, sia costituzionali che amministrativi, in cui essa si articola. In realtà, una prima significativa rottura con gli assetti oligarchici propri delle istituzioni civiche, risalenti all'età medievale e all'antico regime, era già avvenuta, in alcune aree dinamiche del Paese, con le riforme settecentesche volute dai sovrani 'illuminati' o, quanto meno, fautori di un assolutismo razionalizzato. Sorteggio, cooptazione, democrazia (quasi) diretta e apertura delle cariche ai 'possidenti' avevano infatti caratterizzato i provvedimenti normativi assunti, nella seconda metà del secolo XVIII, in Toscana, in Piemonte e in Lombardia. Ma è solo con la travolgente ondata rivoluzionaria, diffusasi, a partire dalla Francia, a macchia

---

da *Consalvi a Antonelli*, pp. 169 ss.; L. Lotti, *Il Granducato di Toscana*, pp. 203 ss.); A. Pillepich, *Milan capitale napoléonienne 1800-1814*, Paris, 2001; *Le Italie dei notabili: il punto della situazione*, Napoli, 2001 (soprattutto dei testi di A. Spagnoletti, *Il notabilato di Terra di Bari tra antico regime e restaurazione*, pp. 273 ss. e M. Violaro, *Composizione sociale, impegno amministrativo, esperienza politica del notabilato piemontese da Napoleone a Carlo Alberto*, pp. 367 ss.); M. Meriggi, *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, 2002; E. Pagano, *Enti locali e Stato in Italia sotto Napoleone. Repubblica e Regno d'Italia (1802-1814)*, Roma, 2007; P. Aimo, *Brevi riflessioni sul suffragio amministrativo nella Francia rivoluzionaria e napoleonica*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, pp. 1 ss.; A. Amato, *Note sul sistema politico-istituzionale di Principato Citeriore dalla Restaurazione alla fine degli anni cinquanta dell'Ottocento*, in L. Rossi, C. Pinto (a cura di), *La Spedizione. L'impresa di Carlo Pisacane e il Risorgimento meridionale*, Salerno, 2009. Per i testi delle Costituzioni 'giacobine' italiane si è consultato il volume di A. Aquarone, M. D'Addio, G. Negri (a cura di), *Le Costituzioni italiane*, Milano, 1958.

d'olio in tutta Europa, che il principio elettivo fa il suo ingresso ufficiale negli organi deliberanti, centrali e locali, del nostro Paese. Ricapitoliamo, brevemente, gli elementi fondamentali del prototipo d'Oltralpe. Ai c.d. «cittadini attivi» (definiti, come tali, anche su base censitaria), convocati e organizzati in apposite assemblee elettorali, disposte su scala crescente (comunale, cantonale, dipartimentale), viene assegnato il compito di scegliere gli ufficiali comunali nei comuni con più di 5000 abitanti, nonché gli «agenti» e gli «aggiunti» per quelli con popolazione inferiore a tale soglia. Gli organi collegiali comunali – in ossequio alla concezione democratica della brevità delle cariche condivisa dai rivoluzionari – si rinnovano per metà ogni anno, mentre nel caso in cui l'amministrazione municipale perda uno o più dei suoi membri – per morte, dimissioni o altri motivi – vengono nominati dei sostituti temporanei che affiancano i restanti sino al turno elettorale successivo.

Un rapido sguardo ai testi delle principali Costituzioni italiane, approvate fra il 1796 e il 1799, dimostra come tale modello, sia pure con talune differenze, anche terminologiche, venga recepito nelle carte fondamentali delle Repubbliche giacobine. Ci si riferisce, qui, soprattutto alla Repubblica Cispadana, alla I e II Cisalpina, alla Repubblica Romana e a quella Napoletana. In tutti i casi il suffragio amministrativo (e politico) si regge sulla impalcatura, 'a piramide', delle assemblee (o «comizi») elettorali che servono per trarre dal basso, ma per gradi e filtri successivi, il personale che andrà a ricoprire le varie cariche pubbliche. A prescindere dalla Costituzione della Repubblica Cispadana, nelle altre assume un rilievo determinante la densità demografica dei comuni stessi. Se, in Francia, il limite dei 5.000 abitanti discrimina fra una elezione demandata all'assemblea cantonale e quella di competenza di singole assemblee comunali, in Italia tale livello si attesta – probabilmente pure in ragione del numero complessivo degli enti locali e delle loro diverse dimensioni – sui 3.000 o sui 10.000 abitanti. Non diversamente dal modello di riferimento viene poi fissato il rinnovo parziale dell'amministrazione municipale (in genere, 1/2 ogni anno), anche se solo la Costituzione della I Cisalpina (analogamente a quella di Bologna – del 1796 –) attribuisce alla sorte, cioè al puro caso, il compito di individuare chi dovrà uscire da tale consesso al termine del mandato, mentre le altre Costituzioni non specificano nulla al riguardo. Soluzioni diverse vengono poi offerte nell'ipotesi in cui si renda necessario, in corso d'opera, procedere a una integrazione degli amministratori: la Costituzione Cispadana opta per una 'cooptazione' da parte dei membri stessi; quella della I Cisalpina stabilisce che si faccia ricorso a coloro che, in graduatoria, hanno ricevuto più voti; quelle della II Cisalpina e della Repubblica Romana affidano, invece, tale operazione direttamente all'esecutivo (Direttorio, Consolato); mentre quella Napoletana parla solo di «amministratori temporanei» ma non indica alcun metodo particolare da applicare nella fattispecie.

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

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

### **3. LA STAGIONE NAPOLEONICA**

L'avvento di Napoleone al potere, dagli esordi consolari alla stabilizzazione imperiale, si accompagna con una netta inversione di tendenza nella disciplina giuridica dei criteri di composizione degli enti locali. L'ideologia gerarchica, centralistica e autoritaria che connota il nuovo regime politico non può non riverberarsi sugli apparati statali e sulle strutture amministrative. Già la Costituzione del 1799 non soltanto introduce, su suggerimento di Sièyes, le c.d. «liste di confidenza» da utilizzare per la cernita degli amministratori dipartimentali e nazionali, ma conferisce al Primo Console, e solo a lui, il compito di nominare quelli comunali. L'elettività conquistata all'epoca della Rivoluzione – più precisamente, già a partire dal 1789 – viene dunque brutalmente cancellata a favore della secca designazione dall'alto. La grande legge organica del 28 piovoso a. VIII (17 febbraio 1800), a sua volta, modifica, di poco, tale normativa attribuendo la

nomina dei consiglieri comunali al Prefetto che, del sovrano, tramite il Ministro dell'Interno, è la *longa manus*, il fedele esecutore della volontà governativa che da esso continuamente promana alla velocità del «fluido elettrico». Una parziale correzione di questo rigido sistema di copertura delle cariche si ha poi con la Costituzione dell'anno X (1802) allorché si opera una distinzione fra i comuni che hanno di più, e quelli che hanno di meno, di 5.000 abitanti. Nella prima ipotesi la scelta prefettizia viene 'ammorbidita' e, in qualche misura, condizionata, attraverso il diaframma della 'dupla' indicata dall'assemblea elettorale di cantone. In sostanza, la selezione del rappresentante dell'esecutivo deve avvenire all'interno di una rosa di nomi, che rientrino fra i 100 maggiori contribuenti del cantone stesso (o, dal 1806, della Città), in numero doppio rispetto a quello dei posti che si rendono vacanti. Il Consiglio si rinnova infatti per metà ogni 10 anni. È appena il caso di notare che questo abnorme prolungamento della 'legislatura' comunale rispondeva a una visione politica sicuramente antidemocratica proprio perché impediva, o meglio, procrastinava, il consueto, salutare e fisiologico ricambio ravvicinato dei rappresentanti dei cittadini nella conduzione del governo locale. Solo nei comuni più piccoli – ma, sul punto, permane qualche incertezza interpretativa fra gli stessi storici francesi delle istituzioni – il principio elettivo veniva preservato in quanto la volontà espressa dall'assemblea cantonale, formata da tutti gli iscritti in una «lista di notabilità», non necessitava di alcun intervento 'gerarchico'. Un modello, quello sopra descritto, destinato a durare anche dopo la caduta di Napoleone e a influenzare, pesantemente, gli ordinamenti locali di molti Stati dell'Europa continentale, Italia compresa.

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

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

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

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

#### 4. L’ETÀ DELLA RESTAURAZIONE

Il disgregarsi della poderosa impalcatura istituzionale, eretta da Napoleone nel corso di tre lustri, non comporta un abbandono del modello amministrativo, gerarchico e accentrato, che ne costituiva l’ossatura e che si era esteso, proprio su impulso dell’Imperatore e grazie alle sue conquiste militari, in molti Paesi europei. Nella stessa Francia dovranno passare altri 15 anni perché il dogma dell’elettività dei consigli comunali (e dipartimentali) venga ripristinato – rispettivamente, nel 1831 e nel 1833 – e si dovrà attendere fino al 1848 per veder finalmente comparire all’orizzonte il suffragio universale (maschile). Una sintetica rassegna degli ordinamenti locali presenti all’interno dei vari Stati ita-

---

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

liani ricostituiti dopo il crollo dell'Impero mostra come il sistema 'alla francese' permanga quasi intatto nel nuovo quadro politico-costituzionale delineatosi al tempo della Restaurazione. L'investitura dall'alto, sia pure mitigata e 'temperata' dallo strumento blandamente partecipativo delle liste 'limitate' ('duple'; 'triple'...), risulterà infatti prevalente. Non ci si poteva certo aspettare dai sovrani 'restaurati' che abbandonassero un impianto organizzativo, come quello napoleonico, che consentiva – secondo quanto già sperimentato – alle autorità statali di selezionare, sulla base di parametri di affidabilità politica e vicinanza ideologica, gli amministratori locali e di controllare da vicino le sempre irrequiete élites urbane e un ceto borghese sconfitto ma non domo. Un arretramento secco allo *status quo ante* era del resto impraticabile anche se tracce delle normative prerivoluzionarie sugli enti locali si ritroveranno, in alcune delle nuove esperienze statuali, dando vita a una eclettica mistura fra antico e moderno, a un sostanziale compromesso fra i dettami normativi risalenti al Settecento e canoni giuridici di chiara impostazione francese. Così, nel Regno di Sardegna, si affida – per la prima volta – all'Intendente la nomina del Consiglio ordinario, cui segue poi una forma di cooptazione interna, sulla falsariga di quanto codificato nel lontano 1775. Di lì a poco, tuttavia, l'eredità napoleonica prenderà il sopravvento e al rappresentante periferico dell'amministrazione governativa toccherà, in via esclusiva, la designazione dei consiglieri «aggiunti» e, dal 1826, sia pure su apposite 'terne', quella del Consiglio ordinario. Sarà solo alla vigilia della costituzionalizzazione del Regno (nel 1847) che la nuova legge comunale e provinciale accoglierà il principio dell'elettività dei consiglieri; principio che, a sua volta, sarà recepito, e ampliato, nella legge "Pinelli" del 1848, effettivamente entrata in vigore.

Situazione non molto dissimile ritroviamo nel Lombardo-Veneto, ritornato nel frattempo in mani austriache. Intanto la legislazione 'alla francese' resta in vita, in via provvisoria, sino al 1816, mentre quella teresiana, incentrata sul «Convocato dei possessori estimati», benché condannata a una graduale emarginazione, si applica soltanto nei comuni di III classe. Successivamente, la cernita dei consiglieri comunali spetterà, in prima battuta, ai governi e poi alla Congregazione provinciale, sulla scorta di una 'dupla' elaborata dal Consiglio stesso. Un meccanismo pressoché analogo regge gli ordinamenti dei c.d. «Ducati padani». A Parma, a partire dal 1821, il Consiglio degli anziani viene formato dal Ministro dell'Interno, che deve tener conto di una lista 'dupla' approntata dal Consiglio medesimo. Nella vicina Modena tale funzione, sin dal 1815, è imputata al Duca, che la esercita nell'ambito di una 'tripla' di nomi fornitagli dall'organo collegiale. Normazione, questa, che sarà, in parte, modificata nel 1856 con l'introduzione di un principio di carattere parzialmente democratico; la nomina dall'alto (da parte del Ministro dell'Interno o del Delegato provinciale) sarà infatti compen-

sata e circoscritta dalla presenza di «note», vale a dire da un elenco di nomi (ogni consigliere ne indicava tanti quanti erano i membri da eleggere) sul quale si sarebbe poi operato lo 'scrutinio' definitivo, come manifestazione, cioè, di una prerogativa ancora statale.

Spostandoci di poco verso Sud ci imbattiamo, naturalmente, nel Granducato di Toscana. Anche qui, il venir meno del dominio napoleonico consente il recupero, nel 1816, ma solo per il Consiglio comunale, del sorteggio, già in auge all'epoca delle riforme leopoldine di fine Settecento. Dopo la breve parentesi del 1849, in cui un Regolamento provvisorio sancisce l'elettività dei consigli municipali (prevedendo un ricorso alla nomina dall'alto unicamente nell'ipotesi dell'impossibilità di formare tali organi collegiali), nel 1853 la designazione dei consiglieri rientra nelle competenze del Granduca, o del Prefetto, che, a tal fine, utilizzano delle 'terne' di nominativi, estratte a sorte. Molto articolato e complesso è, invece, lo sviluppo legislativo che si osserva nello Stato della Chiesa dopo che esso ha riacquisito la sua sovranità e indipendenza. Nel 1816, con il provvedimento del cardinal Consalvi, alla composizione dei consigli comunali si perviene secondo il già collaudato schema della nomina dall'alto (in questo caso, da parte del Delegato pontificio) affiancata dall'integrazione 'orizzontale' mediante cooptazione. Dopo una sterzata conservatrice, se non reazionaria, che, nel 1826, vede addirittura l'ingresso (parziale) del principio della ereditarietà delle cariche, nel 1831 si ritorna alla situazione preesistente. Nel 1847 viene poi approvato un ordinamento specifico per la Città di Roma, fondato sulla compresenza di designazione statale (del Papa, che, dal 1850, dovrà tener conto di apposite 'duple') e surrogazione dei posti vacanti da parte dei consiglieri stessi. Infine, con l'Editto del cardinal Antonelli, del 1850, sarà adottato il metodo più democratico dell'elettività, prevedendosi un collegio elettorale corrispondente al sestuplo dei consiglieri da nominare.

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

## 5. CONCLUSIONE

Cerchiamo ora di trarre qualche osservazione finale di carattere più astratto e organico dalla panoramica legislativa che abbiamo sommariamente delineato nei paragrafi precedenti. Nel primo periodo considerato, quello rivoluzionario, tanto in Francia quanto in Italia, alla carica di consigliere si accede dunque mediante lo strumento democratico dell'elezione. Principio, questo, che patisce però qualche limitazione sia per la persistenza di un filtro censitario e di uno sbarramento di 'genere', sia perché l'eventuale reintegrazione del consesso – resasi necessaria per cause diverse – è talvolta demandata alle autorità governative. Il rinnovo parziale (ad esempio, la metà ogni anno) è invece affidato, in qualche caso, alla sorte – per quanto attiene ai membri uscenti – e, in assenza di una esplicita previsione normativa, verosimilmente ottenuto tramite un apposito turno elettorale – per quelli entranti –. Con l'avvento del regime napoleonico, Oltralpe e nella nostra Penisola, a una prospettiva per così dire *bottom-up* se ne sostituisce un'altra, del tipo *top-down*. Il criterio, sicuramente autoritario, della nomina dall'alto prende dunque il posto dell'elezione e viene applicato pressoché a tutte le cariche amministrative dello Stato e degli enti locali. Non è difficile individuare le ragioni politiche di un simile e drastico *revirement*. La necessità di controllare da presso la classe dirigente locale, di assicurarsi, per quanto possibile, il suo consenso e sostegno – anzi, in qualche misura, di precostituirla e perimetrarla dal centro – trova nella designazione statale la soluzione più consona a tale scopo, un 'canale' selettivo efficiente e di immediata applicazione dal punto di vista pratico. Sotto un profilo 'simbolico' non può essere trascurato il fatto che la designazione, a opera di una superiore autorità pubblica, può attribuire un'aura di distinzione sociale a chi ne è il destinatario,<sup>7</sup> conferire un ulteriore e più formale attestato di 'notabilità' a chi si sente già partecipe di questa situazione economicamente privilegiata e culturalmente egemone. I risvolti negativi non mancano, tuttavia. La scelta del Prefetto è di fatto condizionata dal tipo di informazioni, che cerca o riceve, sulla persona da nominare e tale diaframma conoscitivo rischia, talvolta, di far cadere la preferenza su soggetti inetti, incapaci, svogliati o, al contrario, troppo interessati, per possibile tornaconto individuale, ad assumere tale carica.<sup>8</sup>

La parziale correzione 'democratica' insita nel congegno delle 'duple' presenta, a sua volta, non pochi inconvenienti e vistose carenze procedurali. Per quanto

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

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

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

Negli Stati preunitari, dell'età della Restaurazione, come si è visto nel paragrafo precedente, si registra l'impiego (e persino la compresenza) di differenti modalità di composizione dei consigli comunali, anche se la nomina dall'alto, di derivazione napoleonica, risulta, sia geograficamente che cronologicamente, quella più utilizzata e diffusa. Essa è quasi sempre affiancata dalla previsione di 'duple', 'triple', 'terne', 'note' che restringono, almeno teoricamente, i margini di discrezionalità delle autorità statali. La sua applicazione, come già accaduto nel periodo precedente, non scongiura il verificarsi di anomalie, di strumentalizzazioni, di errori di valutazione.<sup>13</sup> In conseguenza di speciali condizioni internazionali o di particolari contingenze politiche, talvolta di segno democratico e progressista, il meccanismo elettivo riesce talvolta a farsi strada: è il caso della Sicilia del 1812, della Toscana del 1849, dello Stato Pontificio del 1850 e, benché in una declinazione molto peculiare (l'assemblea di base è composta da tutti i «possessori»), del Lombardo-Veneto del 1816. Non si esclude neppure il ricorso al sorteggio che,

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

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

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

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

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

a differenza di quello disciplinato all'epoca delle riforme settecentesche e della stagione rivoluzionaria, assume adesso una coloritura tendenzialmente conservatrice: ed è l'ipotesi della Toscana (1853). Tale metodo, storicamente legato a forme di governo democratiche (si pensi solo all'antichità classica), può anche essere piegato ad altri fini; ad esempio per scombinare i giochi corporativi delle élites locali o per evitare, o quanto meno attenuare, pericolosi conflitti e aspre contese tra fazioni opposte;<sup>14</sup> insomma, per agevolare un controllo politico del centro sulla periferia e sulla classe dirigente ivi attestata.

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

---

<sup>14</sup> P. Costa, *Elezioni, partecipazione, cittadinanza: un'introduzione storica*, Relazione al IX Congresso internazionale della SISE, *La cittadinanza elettorale*, Firenze, 14-15 dicembre 2006, p. 5 (sito web della Regione Toscana, URL: <[<sup>15</sup> Vedi K. Loewenstein, \*Le forme della cooptazione\*, Milano, 1990.](http://www.regione.toscana.it/-/la-cittadinanza-elettorale-></a>, [data di accesso: 2/05/2017]).</p></div><div data-bbox=)

## 7. IL CONSIGLIO COMUNALE: GENESI ED EVOLUZIONE

### 1. PREMESSA

Per non creare troppe aspettative nel lettore di queste righe – già esperto della materia o, più probabilmente, semplice cittadino curioso – è utile premettere alcune osservazioni introduttive per precisare quali saranno gli ambiti tematici presi in considerazione e definire il segmento temporale entro cui ci si muoverà. È evidente che non si possono trattare, in una ventina di pagine, tutte le questioni che si aprono allorché si voglia analizzare i consigli comunali, e soprattutto il loro ruolo istituzionale e politico, in una prospettiva storica di lungo periodo e seguendo un approccio pluridisciplinare e comparatistico. A maggior ragione quando si tratta di scrivere una breve introduzione, di carattere generale, ad una specifica ricerca su un comune ben circoscritto: nel nostro caso, quello di Lucca. La difficoltà non nasce solo dall'esiguità dello spazio cartaceo a disposizione, ma da due ragioni metodologiche, ben fondate e significative, e delle quali non si può non tener conto. Intanto non è possibile separare lo studio di un singolo organo comunale da una ricognizione più ampia sull'intero sistema della *governance* locale – sia normativa che fattuale – che si basa su complessi rapporti, e delicati equilibri, tra Consiglio, Giunta e Sindaco; in sostanza, dalla c.d. 'forma di governo' ove si voglia (e sia lecito)<sup>1</sup> applicare alla realtà degli enti locali un modello esplicativo utilizzato normalmente nel diritto e nella storia costituzionale. Inoltre sarebbe scorretto isolare tale indagine delimitata, e settoriale, da una descrizione critica e puntuale del contesto istituzionale, politico, sociale ed economico, che costituisce il quadro vincolante (talvolta quasi una 'gabbia di acciaio') all'interno del quale agiscono gli enti autonomi e, di conseguenza, i loro organi rappresentativi. Ci si limiterà quindi a segnalare gli avvenimenti e le dinamiche principali che connotano, sotto i profili appena indicati, i quattro pe-

---

<sup>1</sup> Il rischio è quello di studiare, e interpretare, la 'forma di governo' locale – come pure talvolta può accadere – alla luce di quella vigente sul piano degli organi costituzionali e in corrispondenza con essa. Le differenze fra i due livelli, in effetti, non mancano: ad es., il Consiglio non ha solo compiti normativi (vedi, ad es., i regolamenti, equiparabili in qualche misura all'esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento) ma anche, e molti (in specie fino al 1990), di natura amministrativa e il Sindaco, almeno a partire dal 1993, può nominare e revocare gli assessori, mentre il Presidente del Consiglio (che non è eletto direttamente dal popolo) non ha il potere di rimuovere i suoi ministri, la cui designazione, peraltro, richiede pure l'intervento del Capo dello Stato.

riodi in cui intendiamo suddividere il lavoro (Regno di Sardegna; Italia liberale; regime fascista; Italia repubblicana) e a illustrare i più rilevanti aspetti giuridico-istituzionali che riguardano l'organizzazione e il funzionamento dei consigli comunali: articolazione interna, compiti, procedure, meccanismi di composizione, controlli, *status* dei membri. Resteranno quindi fuori dal nostro angolo visuale – a parte qualche inevitabile cenno – molti altri argomenti, di indubbio interesse storiografico e oggetto di attenzione crescente da parte degli studiosi, che attengono, ad esempio, alla composizione sociale dei consigli, al loro grado di rappresentatività, alle *technicalities* dei loro sistemi elettorali, ai dati statistici sul voto amministrativo, alla presenza al loro interno di reti informali di dominio e di stretti legami famigliari, alle lotte fazionali che li attraversano, ai giochi di potere derivanti dalla possibilità del cumulo dei mandati, all'ingerenza sempre più determinante dei partiti e dei movimenti politici nella loro conduzione. Su questi temi la letteratura specialistica si è molto arricchita negli ultimi anni ed è difficile compendiarne risultati e valutarne interpretazioni.<sup>2</sup>

Quanto all'arco temporale, basti ricordare che si partirà dall'ordinamento sabauda, vista la sua diretta influenza sul successivo modello scelto con l'Unità

---

<sup>2</sup> Occorre osservare, in ogni caso, che gli studi sul suffragio amministrativo e sui consigli comunali, nei loro diversi aspetti, sebbene aumentati, sono ancora insufficienti, quanto meno rispetto alle ricerche dedicate sinora alle elezioni politiche. Inoltre, non è possibile citare, per le ragioni esposte più avanti nel testo, i numerosi lavori effettuati su specifiche realtà comunali. Senza alcuna pretesa di completezza, e in ordine sparso, si vedano comunque, in proposito, i seguenti contributi: L. Giovenco, *Gli organi comunali elettivi e le elezioni comunali*, in ISAP, *Atti Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, Vicenza, 1967, pp. 95 ss.; C. Barberis, *Sindaci, Assessori e consiglieri nei municipi d'Italia*, Roma, 1973; id., *La classe politica municipale*, Milano, 1978; *Suffragio, rappresentanza, interessi. Istituzioni e società fra '800 e '900*, Milano, 1989; L. Leoni, *Il personale elettivo*, in *Le riforme crispine*, Archivio ISAP, n.s., n. 6, III, Milano, 1990, pp. 789 ss.; G.F. Ferrari, sub voce *Elezioni amministrative*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, pp. 460 ss.; A. Mastropaolo (a cura di), *Le élites politiche locali e la fondazione della Repubblica*, Milano, 1991; F. Cazzola, *Periferici integrati*, Bologna, 1991; P.L. Ballini, *Riforma dell'elettorato e lotta amministrativa nella crisi di fine secolo*, in M. Degl'Innocenti (a cura di) *Verso l'Italia dei partiti. Gli anni della formazione del PSI*, Milano, 1993, e dello stesso autore, *Dalla proporzionale alla proporzionale. Appunti sulle leggi elettorali amministrative in Italia (1946-1956)*, in F. Agostini (a cura di), *Le amministrazioni comunali in Italia*, Milano, 2009, pp. 96 ss.; V. Belotti, M. Maraffi, *Ceto politico e dirigenza amministrativa locale nei comuni italiani*, Bologna, 1994; *Le elezioni del 1889 e le amministrazioni popolari in Emilia-Romagna*, Torriana, 1995; R. Romanelli, *Centro e periferia: l'Italia unita*, in *Il rapporto centro-periferia negli Stati preunitari e nell'Italia unificata*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 2000, pp. 213 ss.; L. Ponziani (a cura di), *Le Italie dei notabili: il punto della situazione*, Napoli, 2001; G.L. Fruci, *La politica al municipio. Elezioni e consiglio comunale nella Mantova liberale 1866-1914*, Mantova, 2005; G. Taurasi, *Autonomia promessa, autonomia mancata. Governo locale e reti di potere a Modena e a Padova (1945-1956)*, Roma, 2005; P. Allegrezza, *L'élite incompiuta. La classe dirigente politico-amministrativa negli anni della Destra storica (1861-1876)*, Milano, 2007; R. Forlenza, *Le elezioni amministrative della Prima Repubblica*, Roma, 2008.

d'Italia, per approdare, dopo aver considerato il periodo liberale e quello fascista, alla stagione a noi più prossima, sino, cioè, alle importanti riforme di fine secolo (e millennio). Da ultimo, proprio perché questo testo vuole essere una semplice prefazione a contributi più particolareggiati, non si terrà conto – ai fini di una loro comparazione – delle acquisizioni degli studi, recenti o più datati, condotti su singole esperienze locali; essi infatti sono ancora troppo pochi, rispetto all'insieme dei comuni italiani, si concentrano, talvolta, su scansioni cronologiche anguste, spesso appaiono puramente cronachistici e non realizzati secondo i dettami propri della storia delle istituzioni amministrative, e non sempre risultano di facile reperimento e, quindi, di semplice e immediata consultazione.<sup>3</sup>

## 2. IL REGNO DI SARDEGNA

Il nostro racconto ha dunque inizio con le vicende istituzionali del Piemonte sabauda, e in particolare con le importanti innovazioni che, nel corso del 1848, investono il sistema costituzionale, con la concessione, nel mese di marzo, dello Statuto Albertino, e ridefiniscono l'assetto dei rapporti centro-periferia. Risale infatti all'ottobre dello stesso anno quella legge comunale e provinciale che costituirà il prototipo generale, il modello ispiratore degli stessi ordinamenti locali dell'Italia unita. La nuova carta fondamentale, pur non prevedendo una specifica e dettagliata disciplina per comuni e province, sancisce però l'affermazione, sul piano politico e costituzionale, del principio elettivo-rappresentativo, come superamento dell'assolutismo dinastico, ricostituito, a sua volta, dopo la parentesi rivoluzionaria e napoleonica, all'epoca della Restaurazione. Tuttavia sarà proprio allo scadere di quest'ultimo periodo (nel 1847) che verrà introdotta l'elettività anche nei consigli comunali. La successiva legge del 1848, approvata nel diverso e più avanzato clima politico e ideologico, riconfermerà questo criterio e anzi eliminerà dal testo del 1847 – peraltro mai entrato in vigore per il succedersi impreveduto degli avvenimenti – taluni aspetti di portata conservatrice. Viene così cancellata, ad esempio, la riserva dei 3/5 dei consiglieri a favore dei «maggiori censiti» e superato, per la scelta dei consiglieri, il meccanismo del voto «palese» e «orale», sostituito ora con quello, più garantista, di natura «segreta» e forma «scritta».<sup>4</sup>

Per volontà del sovrano, e della classe dirigente piemontese, si sarebbe perciò verificata una graduale ma significativa apertura nei confronti dei ceti alto e me-

<sup>3</sup> Sul punto vedi l'appendice bibliografica in P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia dal 1848 a oggi*, Roma, 2010, e il più risalente saggio su *Il potere locale nella storiografia amministrativa: studi e ipotesi*, in id., *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005, pp. 37 ss.

<sup>4</sup> Vedi P. Aimo, *Le amministrazioni locali in età carloalbertina*, in id., *Il centro*, pp. 147 ss.

dio borghesi, non solo consentendo ai loro rappresentanti di influenzare e controllare la politica governativa attraverso una camera parlamentare elettiva, ma anche di incidere sulla vita locale, con un certo margine di autonomia, sedendo, col consenso dei cittadini, sui banchi del Consiglio comunale o agendo dagli scranni di Assessore e Sindaco (nominato dal Re ma nel novero dei consiglieri stessi). È appena il caso di rammentare che a tali concessioni fanno da contraltare, da un lato, la nomina regia dei ministri, nonché dei senatori, e la centralità della Corona nel concerto degli organi costituzionali, e, dall'altro, la fitta rete di controlli sulle funzioni e sugli organi degli enti locali. Un modello, dunque, che vedrà poi convivere, con tutte le contraddizioni del caso, un centralismo 'alla francese' con un parlamentarismo 'all'inglese'. Come è noto, solo lentamente e non senza difficoltà e regressi, si passerà, per via di consuetudine e prassi costituzionale, da un regime di monarchia costituzionale 'pura' a uno di monarchia 'parlamentare'. Per parte sua, l'opzione centralistica verrà in seguito confermata con la legge "Rattazzi" del 1859, estesa poi in quasi tutte le 'regioni' via via conquistate nel repentino processo di unificazione del Paese; legge non molto difforme, peraltro, dal testo approvato solo undici anni prima.<sup>5</sup>

In linea generale, e in prospettiva tipologica, si può dire che quello che si delinea è un Comune di carattere 'notabile' e 'corporativo'; la partecipazione dei cittadini, infatti, è ancora fortemente condizionata, sulla base del censo e della capacità, dalla appartenenza a una ristretta élite sociale ed economica, mentre prevale una concezione ideologica quasi patrimonialistica dell'ente locale, inteso come 'consorzio' fra privati possidenti, secondo un'ottica liberal-utilitaristica di matrice inglese. Al contempo si esalta la distinzione fra la sfera primaria della 'politica', da lasciar gestire agli organi costituzionali, e quella, secondaria, dell' 'amministrazione', da demandare, con le dovute cautele, alla cura e responsabilità degli eletti in sede periferica.<sup>6</sup>

Ma veniamo al testo della legge del 1848 per scoprire come è stato disciplinato, nei suoi vari e fondamentali aspetti, l'organo collegiale di derivazione immediatamente elettiva. A seconda del livello demografico raggiunto dal Comune (con soglie fissate a 80.000, 10.000, 3.000, o a meno abitanti), il Consiglio è composto di 80, 40, 20 o 15 membri. L'elettorato attivo è riservato a coloro che vantano un determinato reddito (in percentuale decrescente rispetto alla popolazione del Comune) o possiedono delle speciali capacità, tali da assicurare un livello culturale adeguato (ad es., militari, professori, notai, farmacisti...). Donne, interdetti e analfabeti<sup>7</sup> vengono in ogni caso esclusi dall'esercizio del diritto elettorale, così

<sup>5</sup> Su tutte queste vicende, e sul contenuto delle leggi del 1848 e del 1859, si rinvia ad Aimò, *Stato e poteri*, specie pp. 27 ss.

<sup>6</sup> Anche a proposito di tali concettualizzazioni vedi Aimò, *Stato e poteri*, pp. 56-57.

<sup>7</sup> In realtà, il divieto nei confronti degli analfabeti trovava un'eccezione, prevista dalle varie

come, parallelamente, non godono dell'elettorato passivo; divieto, quest'ultimo, che condividono con altre categorie particolari di cittadini (ad es., i ministri del culto, gli stipendiati del Comune, coloro che hanno «maneggio» del denaro comunale, etc.). Il Consiglio, la cui durata è fissata in un quinquennio, si rinnova di 1/5 ogni anno e viene formato con il sistema della c.d. «lista maggioritaria» (ogni elettore sceglie un numero di nomi pari a quello totale dei consiglieri eligendi). Si riunisce (almeno)<sup>8</sup> due volte all'anno, sotto la presidenza del Sindaco, e alle sue sedute possono intervenire, sia pure senza facoltà di voto (ma potendo esercitare una indubbia pressione psicologica), i rappresentanti dell'amministrazione statale (gli intendenti).<sup>9</sup> Fra i compiti che la legge riserva a quest'organo collegiale vanno almeno menzionati: l'elezione del Consiglio Delegato (quello che poi prenderà il nome, a noi più familiare, di Giunta), l'approvazione dei bilanci, la nomina del Segretario e degli altri stipendiati (come maestri, medici, cappellani), la sospensione o il licenziamento degli impiegati, l'adozione di regolamenti di «polizia urbana e rurale», la determinazione delle imposte. Con una norma 'di chiusura' la legge stabilisce poi che spettano ai consigli tutti quegli oggetti che non sono espressamente di competenza del Consiglio Delegato o del Sindaco. Come si può constatare, viene loro assegnato un ruolo rilevante, e tutt'altro che marginale, nell'ambito della *governance* municipale.

Altre disposizioni si occupano delle procedure operative; si individuano così dei *quorum* perché le decisioni siano assunte in una seduta legittimamente costituita (in prima convocazione è necessaria la presenza di almeno la metà degli aventi diritto) e correttamente votate<sup>10</sup> (ci vuole la maggioranza assoluta dei presenti). Ai consiglieri, ai quali non può essere imposto un «mandato imperativo», non viene comunque corrisposta – a fronte di un impegno personale non trascurabile (si pensi anche all'eventuale lavoro istruttorio da svolgere nelle apposite commissioni) – alcuna retribuzione, trattandosi di carica onoraria e dunque gratuita. Infine va sottolineato che, in un non meglio specificato «caso di necessità», il Consiglio può sempre essere sciolto con un decreto regio, al quale dovrà in ogni caso far seguito, entro tre mesi, una nuova elezione.

Come si è detto prima, la riforma "Rattazzi" del 1859 non apporta rilevanti modifiche alla precedente legge del 1848. Fra queste, in ogni caso, sono da segnalare: una diversa composizione numerica dei consiglieri (60, 40, 30, 20, 15

---

leggi comunali e provinciali, in rapporto ai comuni nei quali non restava un numero di elettori doppio rispetto ai consiglieri da eleggere; comuni che, di fatto, risultano essere stati pochissimi (mediamente, meno di un centinaio).

<sup>8</sup> È infatti stabilito che possano essere convocate, o richieste, da soggetti diversi (intendenti, governatori, prefetti, sindaci, consiglieri, etc.) delle riunioni «straordinarie».

<sup>9</sup> Facoltà, questa, che sarà poi ereditata nel 1859 anche dai governatori e, dopo il 1861, dai prefetti.

<sup>10</sup> Dal 1859, si specificherà che il voto deve avvenire normalmente in modo «palese».

con soglie demografiche oscillanti da oltre 60.000 abitanti a meno di 3.000); un 'timido' allargamento del diritto di voto su base censitaria; l'elezione della Giunta (organo che sostituisce il precedente Consiglio Delegato); il principio della «pubblicità» delle sedute; la previsione di un rimborso spese per i consiglieri; la specificazione delle ragioni che possono condurre a un dissolvimento precoce del Consiglio stesso (i «gravi motivi di ordine pubblico»). Quanto alla forma di governo, cioè ai rapporti reciproci fra Sindaco, Giunta e Consiglio, si verifica uno spostamento del baricentro del potere verso la Giunta stessa che diventa, insomma, il vero centro propulsore dell'intera vita amministrativa municipale. I due testi, or ora analizzati, fissano perciò il quadro normativo di base che regola composizione, funzioni e procedure del Consiglio comunale. Come si vedrà fra poco, sia la legge di unificazione amministrativa del 1865 che la riforma crispiña del 1888-1889, pur adeguando tale modello alle necessità e alle condizioni del momento, non si allontaneranno da questo originario schema di riferimento, che passerà dunque, senza grandi variazioni, in eredità alla classe politica, centrale e periferica, dell'Italia unita e che verrà stravolto, proprio nelle sue basi elettive-rappresentative, solo con l'avvento del fascismo.

### 3. L'ITALIA UNITA

Se osserviamo l'andamento complessivo degli enti locali nel lungo arco di tempo che va dall'unificazione politica del Paese (1861) all'affermarsi del fascismo (1922), è facile distinguere, quanto meno sul piano teorico e astratto, tipico di ogni periodizzazione storiografica, due fasi che, pur sovrapponendosi per taluni aspetti, e senza radicali soluzioni di continuità nel passaggio dall'una all'altra, presentano caratteristiche peculiari e dinamiche istituzionali specifiche.<sup>11</sup> La prima scansione può essere collocata tra il 1865 e la fine del secolo, mentre la seconda si dispiega dall'età giolittiana alla definitiva crisi dello Stato liberale. Per poco più di un trentennio assistiamo a una modernizzazione, e parziale democratizzazione, del sistema politico e amministrativo che esaurisce però la sua forza propulsiva negli anni Novanta, quando prevalgono correnti politiche conservatrici, se non apertamente reazionarie. Il cambio della guardia, a livello governativo, fra la Destra storica, che porta a compimento non solo l'unificazione politica ma anche quella amministrativa dello Stato, e la Sinistra storica, che pure – specie quand'era all'opposizione – si era fatta paladina di consistenti riforme dell'assetto delle autonomie locali, non conduce, in realtà, a un abbandono del modello

---

<sup>11</sup> Pure in merito alle tematiche sviluppate in questo paragrafo, si veda Aimo, *Stato e poteri*, pp. 59 ss. e pp. 83 ss.

centralistico che, al contrario, riceve un'ulteriore spinta al suo consolidamento, mentre la patologia del c.d. 'trasformismo' dal livello centrale (quello del circuito Parlamento-Governo) finisce per estendersi all'intero campo degli enti locali. Che la classe politica 'progressista', al potere dopo il 1876, non si discosti, in questo, da quella che l'ha preceduta, non deve stupire. Secondo una 'regola' ormai acclarata – e di validità pressoché universale – chi governa preferisce mantenere strette le redini del potere e utilizzare tutti gli strumenti che la tradizione 'classica' dell'accentramento gli mette a disposizione per controllare le opposizioni e rendere più celere e senza troppi ostacoli l'attuazione delle proprie politiche pubbliche: si pensi soltanto all'uso dei prefetti per sorvegliare, da vicino, l'attività di comuni e province o per esercitare indebite pressioni e operare gravi interferenze, talvolta persino illecite, al momento del voto politico o amministrativo.

Verso la fine degli anni Ottanta entra in scena Francesco Crispi che si fa promotore di una vasta riforma della pubblica amministrazione, sia centrale che periferica e locale. Provvedimenti di indubbia portata innovativa (quasi una 'seconda unificazione amministrativa' dopo quella del 1865)<sup>12</sup> ma che contengono principi ambivalenti e contraddittori; nel caso delle autonomie municipali e provinciali, ad esempio, l'accoglimento di alcune istanze di natura autonomistica e 'democratica' (come l'elettività dei sindaci<sup>13</sup> e l'ampliamento del suffragio) viene affiancato da un rafforzamento del sistema dei controlli gerarchici e da un potenziamento del ruolo dei prefetti. Il secolo si chiude poi, come appena detto, con il prevalere di gabinetti di orientamento decisamente conservatore (Di Rudinì, Pelloux) incapaci però – anche per il carattere retrivo delle soluzioni proposte – di porre rimedio a questa prima grave crisi (politica, istituzionale, sociale ed economica) dell'ordinamento liberale, benché vengano varate alcune riforme di valenza autonomistica, come l'estensione dell'elettività del Sindaco a tutti i comuni o il parziale accoglimento di progetti di ispirazione regionalistica (il Commissario Civile per la Sicilia).

Valutando, in una prospettiva di lungo periodo, le tendenze proprie dell'assetto dei rapporti centro-periferia, è dunque corretto ritenere che si sia realizzato non un superamento del modello accentrato ma solo un suo 'temperamento'; ci si sia accontentati, insomma, di addivenire a un compromesso fra un «accentramento cieco» e un «discentramento scomposto» (per usare il lessico dell'epoca).<sup>14</sup> D'altro canto se la curva della partecipazione, cioè quella che misura il livello raggiunto dal numero degli elettori, è in costante crescita, quella che registra la

<sup>12</sup> Cfr., in generale, i 4 volumi de *Le riforme crispine*.

<sup>13</sup> Come si dirà più avanti nel testo, nei comuni con più di 10.000 abitanti o capoluoghi di Provincia, il Sindaco viene eletto dal Consiglio comunale.

<sup>14</sup> Si esprimeva così: A. Rinaldi, *Il Comune e la Provincia nella storia del diritto italiano. Studii*, Potenza, 1881.

tipologia e la qualità delle competenze assegnate agli enti locali è invece in controtendenza: molte più persone decidono su sempre meno cose.<sup>15</sup> Utilizzando, ancora una volta, delle categorie interpretative di valenza più estesa, è possibile affermare che da un Comune ‘corporativo’ e ‘notabilare’, cui è riservata una funzione essenzialmente amministrativa, e dove risultano egemoni i ceti dell’alta e media borghesia, si passa, gradualmente, a un Comune di carattere marcatamente ‘pubblico’ – per quanto ancora macchiato da taluni residui patrimonialistici e privatistici –,<sup>16</sup> guidato ormai da una borghesia «mezzana» e dotato di compiti regolativi ed esecutivi di ampiezza non trascurabile.

Se questa è la cornice – non solo giuridico-istituzionale – che connota il primo quarantennio, circa, della vita dello Stato unitario, analizziamo più da vicino, per quanto concerne il Consiglio comunale, il contenuto dei due testi normativi che vengono approvati nel periodo in questione. Si è già avuto modo di dire che il modello originario, risalente al 1848, e corretto di poco nel 1859, non subisce, negli anni a venire, modifiche sostanziali. Con l’Allegato «A» della legge di unificazione amministrativa, ormai applicata in tutte le regioni del Paese,<sup>17</sup> si cambia, ancora una volta, la composizione numerica dei consigli, ma solo prevedendo un’ulteriore categoria di comuni, quelli con più di 250.000 abitanti, cui vengono assegnati ben 80 consiglieri, mentre la durata delle sessioni di lavoro non può superare i 30 giorni, al posto dei 20 precedenti. Anche il meccanismo elettorale rimane identico, con l’utilizzo della «lista maggioritaria»; tuttavia nel Regolamento attuativo vengono poi inserite molte disposizioni specifiche riguardanti i vari aspetti procedurali relativi alle tornate elettorali. Competenze, funzioni e procedure interne restano praticamente le stesse. Una novità, e di non poco momento, va però evidenziata; nel sistema triangolare dei rapporti fra gli organi di governo, a una centralità della Giunta si sostituisce ora la preminenza della figura del Sindaco, che diventa davvero il perno dell’intera struttura municipale. Il capo dell’amministrazione locale, giova ribadirlo, resta di nomina regia e continua a svolgere anche le funzioni di rappresentante dell’autorità statale, in qualità di ufficiale di Governo.

Cambiamenti più consistenti, ma non tali da compromettere l’architettura complessiva del sistema amministrativo ormai più che quarantennale, si verificano invece con le citate riforme crispine, risalenti al 1888-1889. Innanzitutto viene allargato il suffragio amministrativo equiparandolo a quello politico, con

<sup>15</sup> Vedi E. Rotelli, *Il martello e l’incudine. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, 1991, p. 19.

<sup>16</sup> Ad esempio, gli elettori per censo avevano diritto di essere inseriti nelle liste elettorali dei vari comuni nei quali pagavano determinate imposte.

<sup>17</sup> La legge “Rattazzi” del 1859, infatti, non era stata estesa alla Toscana (e quindi neanche al Comune di Lucca) dove invece fu introdotto un regime transitorio, in parte ispirato ai precedenti ordinamenti locali del Granducato.

l'estensione dunque, a livello di comuni e province, delle condizioni già previste nella legge del 1882 per la scelta dei deputati. Si poneva così fine a una situazione paradossale e ingiusta, derivante appunto dalla discrasia esistente nei requisiti richiesti per esercitare il diritto elettorale, ove si trattasse di elezioni politiche o 'puramente' amministrative. Determinati segmenti della popolazione (sempre solo maschile!) potevano infatti votare per la Camera bassa ma non avevano invece una facoltà analoga per concorrere alla designazione dei consiglieri del loro stesso Comune. Un cospicuo passo in avanti, dunque; ma si trattava pur sempre di un suffragio basato su parametri ancora legati al censo e alla capacità. Tuttavia, anche per offrire un adeguato spazio alle minoranze, il sistema della lista maggioritaria viene sostituito dal c.d. «voto limitato», che prevede appunto che i cittadini, in occasione del voto, possano scegliere solo i 4/5 dei candidati totali.

Alcune correzioni vengono inoltre apportate in tema di ineleggibilità, ad esempio applicandola agli appaltatori di opere svolte nell'interesse dei comuni, o a coloro che hanno commesso particolari reati, fra i quali – segno evidente del mutare dei tempi e dell'affiorare di nuove 'fratture' politiche ed economiche – quelli attinenti all'«eccitazione all'odio fra le classi sociali». Infine, in ordine allo scioglimento del Consiglio da parte delle autorità governative, si precisa che è consentito attivare tale strumento 'repressivo' solo per «gravi motivi di ordine pubblico» o quando gli amministratori locali «richiamati all'osservanza degli obblighi loro imposti per legge persistono a violarli». Un'ultima notazione va poi fatta a proposito della forma di governo locale. La raggiunta elettività del Sindaco, ancorché limitata ai comuni maggiori o comunque capoluoghi di Provincia o Circondario, non può che rafforzare – quanto meno sul piano giuridico-istituzionale – il suo ruolo e la sua posizione dominante all'interno degli organi comunali, visto che ormai il primo cittadino gode della fiducia della maggioranza dei consiglieri ed è, verosimilmente, più in sintonia con l'opinione pubblica. Tuttavia che questa superiorità formale si sia sempre tradotta in egemonia fattuale è interrogativo al quale non è facile dare risposta, dal momento che gli studi storici su concrete realtà amministrative locali sono ancora troppo esigui, geograficamente circoscritti e cronologicamente delimitati perché si possano cogliere in proposito dinamiche ricorrenti e tendenze ben documentate. Inoltre, come è stato talvolta osservato, e in una prospettiva più onnicomprensiva, la predominanza, all'interno di un Comune – e nei loro reciproci rapporti –, del Sindaco, della Giunta o piuttosto del Consiglio, dipende da molte variabili, e in particolare dalla dimensione dell'ente locale, e non segue, dunque, andamenti uniformi tra di loro e stabili nel tempo.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Vedi Giannini, *I Comuni*, p. 32 e M. Nigro, *Il governo locale*, I, *Storia e problemi*, Roma, 1980, pp. 77 ss. Queste osservazioni sulle difficoltà di analizzare, in concreto, l'evoluzione della «forma di governo» locale, e sulla incidenza delle variabili dimensionali, valgono anche, naturalmente, per le altre fasi storiche qui prese in considerazione.

La seconda fase in cui si suddivide l'età liberale, quella che precede la nascita del regime dittatoriale e inizia, grosso modo, con il volgere del nuovo secolo, è il teatro di importanti mutazioni, politiche e istituzionali, che finiscono per riverberarsi sul versante, più ristretto ma non per questo meno decisivo, per i diritti dei cittadini, delle autonomie locali. Si riscontra infatti una vera e propria «rinascita comunale» che vede tali enti farsi protagonisti di politiche pubbliche originali e molto incisive sul piano economico e sociale, nonché il sorgere, per loro iniziativa, di strutture associative, come l'ANCI e poi l'UPI,<sup>19</sup> in grado di agire come strumenti di rappresentanza 'sindacale', per così dire, nei confronti dello Stato e di prospettare e sostenere, al contempo, riforme anche audaci del sistema amministrativo vigente, contestandone gli elementi più inaccettabilmente accentratori e autoritari. Alla base di queste spinte e di queste iniziative vi è di certo il graduale ma irreversibile rinnovo della classe politica cittadina, che deriva, a sua volta, dall'allargamento del suffragio concesso da Crispi un decennio prima. Cambiamento e ampliamento delle rappresentanze municipali che dipendono anche da un certo distacco e disinteresse ormai manifestato dai tradizionali ceti alto-borghesi nei confronti della gestione degli affari amministrativi locali.

Questa è pure la stagione di nascita, o di rafforzamento, di due forze politiche che contenderanno (benché senza grande successo) a Giolitti, e alla classe politica liberaldemocratica che in lui si riconosce, la *leadership*: i socialisti e i cattolici. E proprio all'interno di tali gruppi antagonisti – eredi dei 'rossi' e dei 'neri' di risorgimentale memoria – germineranno quei movimenti, come il 'socialismo municipale' e il 'municipalismo sociale' cattolico, i cui seguaci non solo formuleranno ambiziosi programmi amministrativi, ed elaboreranno avanzati progetti di riforma istituzionale, ma, una volta conquistati – grazie al consenso elettorale – numerosi consigli comunali (e provinciali), cercheranno, sulla base di presupposti ideologici non del tutto collimanti – ovviamente – e nell'ambito di uno schema normativo ancora assai vincolante, di gestire l'ente locale secondo parametri maggiormente autonomistici e democratici e di orientare così le politiche municipali (anche attraverso la leva del fisco) a favore delle classi più deboli e disagiate. Operazioni, queste, tutt'altro che semplici, visto che il controllo prefettizio continua a svolgersi, in larga misura, secondo i vecchi metodi illiberali e lo scioglimento dei consigli, per ragioni politiche, è sempre a portata di mano. Allora non si è più di fronte a un Comune «borghese», con funzioni prettamente normative, o «arbitrali», come pure si suole dire, ma a un Comune spesso a guida 'popolare', in uno Stato ormai «pluriclasse», che diventa persino «imprenditore», come la vicenda specifica delle aziende municipalizzate ci mostra chiaramente.

I provvedimenti legislativi che coincidono con questo lasso di tempo non

---

<sup>19</sup> Si tratta, per sciogliere l'acronimo, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e dell'Unione delle province d'Italia.

sono tuttavia numerosi, né alterano in maniera consistente il modello amministrativo risalente al periodo ottocentesco; troverebbe dunque conferma, anche sotto tale specifico aspetto, il giudizio, formulato in sede storiografica, secondo cui l'età giolittiana sarebbe segnata da un «riformismo senza riforme».<sup>20</sup> In verità, di riforme ce ne sono, ma toccano soprattutto i profili legati ai meccanismi elettorali e alle caratteristiche del suffragio. Così, nel 1904 si aggiorna una precedente legge di fine secolo (1894), che aveva fissato a 6 anni la durata dei consigli, con un rinnovo per metà ogni 3 anni, stabilendo che tale sostituzione periodica venga invece effettuata a tappe più ravvicinate, e cioè per 1/3 ogni 2 anni. Nel 1913 si applica poi alle elezioni amministrative il suffragio 'quasi' universale, già inaugurato da Giolitti, l'anno precedente, in rapporto alla formazione della Camera dei Deputati. Con la stessa legge si introducono inoltre alcune nuove regole procedurali per i consigli comunali (ad es., in tema di preventivo deposito dei documenti da discutere; di divieto di deliberare su oggetti non posti all'ordine del giorno; di stesura dei verbali...),<sup>21</sup> mentre viene abrogato, in via definitiva, il congegno dei rinnovi parziali. Infine, nel 1918, si procede a un'ulteriore parificazione del suffragio amministrativo a quello politico, estendendo anche agli organi rappresentativi degli enti locali il principio del suffragio universale (maschile). Non sono invece rilevanti, ai nostri fini, i Testi Unici delle leggi comunali e provinciali che vengono promulgati nel 1898, nel 1908 e poi nel 1915.<sup>22</sup>

Al di là di questa rassegna di testi normativi in successione temporale, qualche riflessione aggiuntiva si potrebbe fare sul piano dell'effettività delle istituzioni; in specie, in merito alla più volte richiamata, e sempre aperta, questione della forma di governo. Anche tenendo conto delle avvertenze metodologiche più sopra evidenziate, siamo in grado solo di immaginare che l'avvento dei partiti organizzati di massa, e dalla forte connotazione antagonista verso lo Stato liberale, abbia modificato anche il comportamento degli organi comunali, sia a livello consigliere (con una gestione più ferrea della maggioranza da parte dei vertici dei partiti), sia sul piano della Giunta (con verosimili tensioni interne fra gli assessori, espressione di gruppi politici alleati ma in concorrenza fra di loro), sia infine in merito al ruolo del Sindaco (capace, per la sua popolarità e per la *leadership* legata alla sua carica, di imporsi anche sui consiglieri della stessa maggioranza). Ma non si tratta che di labili ipotesi e di fragili supposizioni che andrebbero verificate *in loco* con l'ausilio di ricerche mirate e condotte sul più ampio numero possibile di amministrazioni municipali.

<sup>20</sup> Cfr. E. Ragionieri, *La storia politica e sociale*, in *Storia d'Italia*, IV, *Dall'Unità a oggi*, 3, Torino, 1976, pp. 1866 ss.

<sup>21</sup> Vedi, sul punto specifico, G. Vesperini, *I poteri locali*, I, Roma, p. 69.

<sup>22</sup> È vero che tali fonti normative si occupano, prevalentemente, di aspetti legati alle procedure elettorali, ma nel senso, soprattutto, di recepire le riforme legislative che ampliano il suffragio politico e, di conseguenza, quello amministrativo.

#### 4. IL REGIME FASCISTA

A ben vedere, in una relazione introduttiva che si occupa, in una prospettiva cronologica più che secolare, dello sviluppo storico di un organo rappresentativo, qual è – sia pure con diversi gradi di rappresentività democratica – il Consiglio comunale a partire dagli inizi dell'Ottocento, sarebbe inutile dilungarsi sul periodo fascista, dato che proprio in tale contesto questa istituzione locale di base viene del tutto soppressa. Eppure qualche riferimento sul tema va fatto,<sup>23</sup> considerato che le vicende specifiche relative agli enti locali, e alla loro evoluzione, nello Stato totalitario, non sono, in genere, molto conosciute e indagate ancora con la dovuta cura archivistica e documentaria e col necessario approccio di tipo specialistico. Forse è poco noto che il movimento fascista delle origini si 'confronta' ben presto, e in modo violento, non solo con gli altri partiti avversari e con le varie organizzazioni sindacali, di differente e spesso contrapposta matrice ideologica, ma indirizza i propri attacchi squadristici anche contro le rappresentanze elettive degli enti locali (sindaci, assessori, consiglieri) costringendo spesso alle dimissioni gli amministratori di molti comuni (e di diverse province). Una volta giunta al Governo, e resa ormai politicamente omogenea e asservita al nuovo corso la maggior parte delle istituzioni municipali, alla classe dominante basta utilizzare i tradizionali, e affermati, strumenti del controllo statale (come lo scioglimento dei consigli o la rimozione dei sindaci) per 'normalizzare' anche quelle amministrazioni che resistono all'avanzata del fascismo e sono ancora formalmente, e da lungo tempo, nelle mani delle 'vecchie' forze popolari (socialisti, cattolici, liberali, etc.). Ma il regime autoritario, specie dopo la svolta del 1925, non si può accontentare di controllare l'esistente e una riforma radicale del sistema viene ormai invocata da più parti, anche per adeguare l'ordinamento amministrativo alle più recenti tendenze istituzionali e politiche e alle diverse concezioni ideologiche che si stanno imponendo nel Paese. Il che non significa che esista, in argomento, un progetto chiaro e preordinato; anzi, in mancanza di un disegno lucido e coerente, si procede con gradualità e non senza contraddizioni.

Nel 1923 sono aumentate, ai danni dei consigli, le competenze delle giunte e dei sindaci (mentre vengono decentrate ai prefetti talune incombenze delle amministrazioni centrali e ridotti alcuni controlli governativi). Due anni più tardi si procede persino alla concessione – comunque parziale e limitata – del suffragio amministrativo alle donne, anche per ragioni di propaganda internazionale; ri-

---

<sup>23</sup> Vedi in proposito Aimò, *Stato e poteri*, pp. 109 ss. e id., sub voce *Amministrazioni locali*, in *Dizionario del fascismo*, a cura di V. De Grazia, S. Luzzatto, Torino, 2002, I, pp. 48 ss., nonché E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in id., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978, pp. 177 ss.

forma, quest'ultima, che risulta però priva di pratici effetti a causa della, di poco successiva, abolizione dell'elettività negli enti locali. Si giunge così al 1926 allorché viene finalmente approvata – pur essendo presentata come provvedimento rivoluzionario o, al contrario, giustificata quale atto di natura semplicemente sperimentale – una profonda revisione dell'ordinamento preesistente. Tutti e tre gli organi di governo del Comune (Consiglio, Giunta, Sindaco) sono eliminati e, quindi, abolito il 'dogma' dell'elettività delle cariche. La gestione complessiva dell'amministrazione comunale resta così concentrata nelle mani di un Podestà, di nomina appunto governativa, che esercita perciò le competenze sino a quel momento distribuite fra i tre organi indicati. Accanto al nuovo capo del Comune è posto, in via obbligatoria o facoltativa, a seconda della dimensione dell'ente locale, un organo collegiale, denominato Consulta, ma, come si evince dalla parola stessa, dotato solo di semplici poteri consultivi. A comporlo sono chiamati, per 1/3, dei cittadini prescelti direttamente dal Prefetto e, per il resto, dei membri designati da enti economici, sindacati e associazioni locali, di ispirazione fascista.

Sistema, quello appena descritto, che subisce lievi modifiche (ad es., nel numero dei consultori) a distanza di qualche mese dall'approvazione della legge. Nulla a che vedere, comunque, con il ruolo e le modalità di composizione dei vecchi consigli, attivi nell'Italia liberale e, prima ancora, nel Regno di Sardegna. Si tratta, in sintesi, di una vera e propria dissoluzione delle libertà locali, che troverà ulteriore conferma nel Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934, destinato, peraltro, sotto diversi aspetti, a durare nel tempo: addirittura sino al 1990, cioè in piena età repubblicana.

## 5. L'ITALIA REPUBBLICANA

Dopo la caduta del fascismo e con il lento ripristino del sistema democratico, il principio dell'elettività delle cariche locali – necessario, sia chiaro, ma non sufficiente per configurare un ordinamento pienamente autonomistico –<sup>24</sup> torna a contrassegnare gli enti comunali (e, con un po' di ritardo, provinciali). Si può anzi sostenere che questo peculiare aspetto costituisca l'unica vera novità rispetto al ventennio, dal momento che, come sopra ricordato, gran parte del T.U. fascista, del 1934, continua a restare in vigore. Si è persino parlato, in proposito, di una semplice «restaurazione post-fascista» dell'assetto delle autonomie locali.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> A tal fine occorre anche – fra il resto – che l'ente locale sia dotato di adeguate risorse finanziarie, le possa impiegare senza troppi vincoli e in ambiti piuttosto estesi, e non sia sottoposto a eccessivi controlli da parte delle autorità statali.

<sup>25</sup> Vedi E. Rotelli, *La restaurazione post-fascista degli ordinamenti locali*, in id., *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981, pp. 257 ss.

Si risale, in sostanza, all'ultimo Testo Unico della legge comunale e provinciale pubblicato prima dell'avvento del regime totalitario, quello del 1915. Non a caso, sino alla stagione delle incisive riforme degli anni Novanta, gli interventi di revisione normativa riguardano soprattutto i meccanismi elettorali, lasciando pressoché intatto, per il resto, il modello di origine risorgimentale già vigente nel periodo liberale e curvato in senso autoritario durante il fascismo. Il centralismo che a lungo ha permeato le istituzioni del nostro Paese, nei decenni postbellici non viene, insomma, messo seriamente in discussione – quanto meno sino alla creazione delle regioni, negli anni Settanta – nonostante il dettato costituzionale si sia espresso, in numerosi articoli (anche in quelli che esprimono principi fondamentali), nettamente a favore dell'autonomia locale, imponendo altresì al legislatore ordinario di agire costantemente in tale direzione.<sup>26</sup>

Vediamo allora quali sono le principali modifiche che attengono ai meccanismi della rappresentanza elettorale e del suffragio in ambito locale, dando per scontata, in questo caso, la conoscenza, almeno sommaria, del contesto politico (e non solo) di portata più generale.<sup>27</sup> Nel 1946 si introduce – per i comuni capoluoghi di Provincia o con più di 30.000 abitanti – il sistema proporzionale, mentre in tutti gli altri continua ad applicarsi il vecchio 'artificio' del voto limitato ai 4/5 dei consiglieri. Di sicuro rilievo è, naturalmente, la concessione del voto alle donne,<sup>28</sup> alle quali, dunque, per la prima volta nella storia d'Italia, e in 'colpevole' ritardo rispetto a quanto accaduto in altri Stati, viene riconosciuto, sul piano parlamentare e locale, questo fondamentale e inalienabile diritto politico. La preferenza per il modello proporzionale, da applicarsi nei comuni maggiori (e quindi più importanti), si giustifica sia con l'inevitabile dipendenza delle tecniche elettorali locali da quelle predisposte a livello nazionale, sia, soprattutto, con le esigenze di visibilità del sistema politico dell'epoca e con gli interessi rappresentativi dei grandi partiti di massa che hanno assunto un ruolo determinante nella lotta al fascismo e nella ricostruzione dell'Italia. Tendenza proporzionalistica, rintracciabile in tutte le visioni ideologiche del momento, e dinamiche oggettive della nuova 'forma-partito' spiegano anche, sotto il profilo della forma di governo, il prevalere di un sistema di tipo consigliare e 'consociativo' o, come altrimenti si dice, di sostanziale «parlamentarizzazione» del governo locale. Una parziale spinta contraria, in senso maggioritario – e che porterà all'adozione, per

---

<sup>26</sup> Sulle questioni relative agli enti locali, nel periodo repubblicano, si rimanda, oltre al testo di Aimò, *Stato e poteri*, pp. 121 ss. e 159 ss., ai lavori di Vesperini, *I poteri*, e di L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna, 2014<sup>3</sup>.

<sup>27</sup> Si presume che al lettore – per la loro vicinanza temporale, se non contemporaneità – siano note, in linea di massima, tali vicende di carattere politico, sociale ed economico.

<sup>28</sup> Il provvedimento in oggetto risale al 1945 e viene applicato proprio in occasione del primo turno delle elezioni amministrative, programmato per la primavera del 1946.

le elezioni politiche, della c.d. 'legge truffa' del 1953 – si registra, è vero, negli stessi anni Cinquanta,<sup>29</sup> ma nei periodi successivi il modello proporzionale subirà un indubbio e irreversibile rafforzamento. Solo nei comuni più piccoli, infatti, quelli con meno di 5.000 abitanti, vige il metodo maggioritario, che garantisce comunque alle minoranze 1/5 dei seggi e permette il c.d. *panachage*, cioè la possibilità di votare candidati presenti in liste diverse.

A seguito di un ricco e articolato dibattito, politico e dottrinale, trascinato a lungo e dopo ripetuti ma inconcludenti tentativi di riforma legislativa del Testo Unico del 1934, proposti sia dal Governo che dalle varie forze politiche, di maggioranza o all'opposizione, si giunge finalmente, nel 1990, all'adozione della nuova legge comunale e provinciale. Rispetto al passato, rappresenta certamente un coraggioso passo in avanti in direzione di una effettiva attuazione dei principi autonomistici e democratici sanciti dalla stessa Costituzione, ma non mancano aspetti ancora gravati da vecchie tradizioni istituzionali e ispirati a concettualizzazioni giuridiche piuttosto obsolete. Prescindendo, per un momento, dalle questioni concernenti, in maniera più specifica, il ruolo del Consiglio e i meccanismi di sua composizione, elenchiamo brevemente gli elementi di maggior novità, per gli enti comunali, in essa contenuti: attribuzione di una vera e propria autonomia 'statutaria'; nuove modalità di elezione della Giunta e del Sindaco e introduzione della c.d. «sfiducia costruttiva»; diversa distribuzione delle competenze fra gli organi di governo, che vede affidato al Consiglio un compito preminente di indirizzo e controllo; estensione delle funzioni comunali; modifica dei controlli (con abolizione di quello di «merito»); mutamento della disciplina del pubblico impiego locale; incentivazione dell'accorpamento dei comuni e prefigurazione di «aree metropolitane»; sviluppo e ampliamento degli strumenti di partecipazione popolare.

Tuttavia l'impeto riformatore, che contraddistingue gli anni Novanta, non si esaurisce con la ormai nota, e appena citata, legge n. 142, ma trova ulteriore sbocco nella riforma attuata nel 1993. Non sfuggirà a nessuno che ci si trova ora nel bel mezzo di una gravissima crisi strutturale che investe, nel suo complesso, il sistema politico e le istituzioni pubbliche, ma che scuote anche, e in profondità, la società e l'economia del Paese. Questa volta ci si occupa, in particolare, dei profili elettorali, visto che le scelte effettuate solo tre anni prima non avevano dato risultati soddisfacenti. Innanzitutto si introduce l'elezione diretta del Sindaco e, per quanto riguarda i consigli, si prevede un doppio registro: nei comuni sino a 15.000 abitanti è stabilito un sistema maggioritario, per cui la lista, collegata al Sindaco stesso, che risulta vincente ottiene i 2/3 dei seggi, mentre i

---

<sup>29</sup> Nel 1951 si prevede, infatti, che nei comuni con più di 10.000 abitanti sia consentito l'«apparentamento» fra liste e che sia assegnato un premio (i 2/3 dei seggi) a quelle (o quella) che abbiano ottenuto la maggioranza dei voti.

restanti vengono suddivisi, in maniera proporzionale, fra le altre; in quelli che superano tale soglia demografica, a una o più liste (sempre legate al Sindaco) che hanno maggior consenso viene dato un premio, tale da garantire almeno il 60% dei posti in ballo. La forma di governo (quasi) presidenziale che ne deriva comporta pure una simultanea dissolvenza di tutti gli organi (Consiglio compreso) in caso di approvazione di una mozione di sfiducia verso il Sindaco, o in altre ipotesi, fra cui le sue dimissioni spontanee o il suo decesso.

Tenendo conto del ‘combinato disposto’ di questi due ultimi testi legislativi, passiamo adesso a descrivere, in maniera necessariamente sintetica, la normativa che disciplina il Consiglio comunale sotto il profilo della sua organizzazione, del suo funzionamento, delle sue competenze e dei controlli cui è sottoposto. Quanto al numero dei consiglieri – ridotti rispetto al passato – esso oscilla, ora, fra i 12 e i 60, a seconda che i comuni stiano sotto i 3000 abitanti o si posizionino sopra 1.000.000. Ai membri dell’organo collegiale di base – pur mantenendosi il principio della gratuità del mandato – viene garantito un «rimborso spese» e riconosciuta un’apposita indennità di seduta, mentre è stabilita una incompatibilità fra la carica di consigliere e quella di assessore.<sup>30</sup> Inoltre essi hanno un diritto all’informazione e sono titolari di un vero e proprio sindacato ispettivo. Il Consiglio ha poi un suo Presidente distinto dal Sindaco,<sup>31</sup> interrompendosi così una prerogativa più che centenaria, e può articolarsi in commissioni cui sono assegnate funzioni preparatorie, di controllo o di indagine. Il suo funzionamento è ormai disciplinato, in larga misura e in modo autonomo, dallo Statuto comunale e da un apposito regolamento interno; la legge infatti si limita a fissare alcuni principi fondamentali non derogabili (ad es., sulla pubblicità delle sedute).<sup>32</sup> A esso spetta un ruolo generale di indirizzo e controllo politico, laddove le competenze residuali sono affidate alla Giunta. A proposito dei compiti di istituto basti dire che, fra il resto, delibera in merito allo Statuto e ai regolamenti, si occupa di programmi e piani urbanistici, approva i bilanci e i conti consuntivi, decide sulla gestione dei servizi e stabilisce la politica fiscale e tributaria. In alcune evenienze tipizzate (compimento di atti contrari alla Costituzione; gravi e persistenti violazioni di legge; presenza di gravi motivi di ordine pubblico) o, comunque, quando, per

<sup>30</sup> Nei comuni con meno di 15.000 abitanti i consiglieri possono comunque assumere i due incarichi contemporaneamente. Ulteriori disposizioni più restrittive in tema di indennità e incompatibilità sono state introdotte nel Testo Unico sugli enti locali (TUEL) del 2000, e in due leggi del 2010 (la n. 122) e del 2013 (la n. 39), sotto la spinta dell’opinione pubblica sempre più critica e insofferente nei confronti dei costi della classe politica, a livello locale, dei suoi privilegi e della dilagante corruzione nella gestione degli enti comunali e provinciali.

<sup>31</sup> Tale norma riguarda solo i comuni con più di 15.000 abitanti; in base alla legge del 1999, n. 265 (citata più avanti nel testo “Napolitano-Vigneri”), anche nei comuni minori è ora consentita la differenziazione dei due ruoli.

<sup>32</sup> Questo principio vale a eccezione dei casi espressamente indicati nel regolamento comunale.

svariate ragioni, non può essere assicurato il normale e regolare funzionamento dell'istituzione locale, il Consiglio può essere sciolto dall'autorità governativa.

Allo spirare del secolo e con l'inizio del nuovo millennio, si apre infine una nuova stagione di intereventi riformatori che, senza mutare l'architettura ormai consolidata del modello di autonomia locale, così come è uscita rinnovata dai provvedimenti degli anni Novanta, ne rivede taluni, non marginali, aspetti. Nel 1999 si interviene ancora una volta sui meccanismi elettorali (in specie per quanto attiene alla figura del Sindaco) allungando la 'legislatura' comunale a 5 anni e introducendo ulteriori disposizioni circa le procedure di voto (nomina degli scrutatori, tessere elettorali, etc.). Risale allo stesso anno un'altra legge (c.d. "Napolitano-Vigneri") che, anche per bilanciare il peso del Sindaco scelto direttamente dai cittadini, rafforza il ruolo di controllo da parte del Consiglio e allarga i confini dell'autonomia statutaria comunale, consentendo che sia tale fonte normativa a regolamentare nuove e rilevanti funzioni del Consiglio stesso.<sup>33</sup> Modifiche, quelle adesso richiamate, che saranno poi recepite nel nuovo Testo Unico della legge comunale e provinciale (il c.d. «TUEL») approvato nel 2000. Val la pena ancora di ricordare che, anche allo scopo di ridurre i costi del funzionamento della macchina amministrativa locale, e in presenza di una crescente ostilità dell'opinione pubblica nei confronti del sistema politico locale (e non solo) – con le ormai ricorrenti e scontate critiche ai privilegi della 'casta' e al prevalere della 'partitocrazia' –, nel 2009 e nel 2011 si procede a un ennesimo taglio del numero dei consiglieri; attualmente, risulta essere collocato fra un minimo di 6, nei comuni con meno di 1.000 abitanti, e un massimo di 48, in quelli che ne hanno più di 1.000.000. Per i comuni più piccoli la recente legge n. 56 del 7 aprile 2014, detta "legge Delrio", ha però rialzato tale numero a 10 (nei comuni sino a 3.000 abitanti) e a 12 (in quelli compresi fra i 3.000 e i 10.000).

Oltre a una semplice descrizione del dettato normativo non è possibile andare, almeno in questa sede, sia per la troppo stretta vicinanza temporale con i testi legislativi, sia per la ridotta presenza (o dispersione) di studi – di carattere istituzionale e sociologico (ma anche economico, finanziario, statistico) – sull'effettivo e concreto funzionamento degli enti locali, e dei loro organi di governo, negli ultimi decenni. Una tendenza generale, quale risultato soprattutto delle riforme più recenti, si è però evidenziata in maniera chiara ed è stata oggetto di critiche, diventando pure fonte di preoccupazioni: la lenta emarginazione del Consiglio dall'ambito dell'assunzione delle decisioni 'sostanziali' dell'ente locale e dall'area di responsabilità nella gestione del Comune;<sup>34</sup> questo grazie anche alla maggior centralità, e visibilità, ottenuta dal Sindaco e dalla sua squadra di governo (gli

---

<sup>33</sup> Ad esempio, in tema di decadenza dei consiglieri – in caso di mancata partecipazione alle sedute – e in rapporto alle modalità del controllo esercitato dal Consiglio.

<sup>34</sup> Cfr., in particolare, Vandelli, *Il governo*, p. 123.

assessori) nella progettazione e attuazione delle politiche pubbliche. Tuttavia è possibile immaginare che future e diverse tendenze istituzionali, nonché nuove e contrarie dinamiche politiche esterne, spingano il pendolo dalla parte opposta e il Consiglio ritorni a essere, come altre volte in passato, l'organo centrale e più importante del Comune, quello in cui si esprime meglio che negli altri la rappresentatività democratica dell'intera collettività locale e in cui tutti i cittadini si possono riconoscere.

## LE ATTIVITÀ E I CONTROLLI



## 8. COMUNI E PROVINCE NELLO STATO LIBERALE

### 1. INTRODUZIONE

Per poter analizzare e descrivere, correttamente e fondatamente, le vicende relative alle autonomie locali – comunali e provinciali – sotto un profilo ‘generale’ e, in maniera specifica, in rapporto alle loro funzioni e ai controlli cui sono sottoposte, è necessario e prioritario richiamare, per sommi capi, le disposizioni normative di riferimento contenute nella legge del 1865. Talvolta, infatti, il dettato legislativo non è stato riportato, o interpretato, in modo puntuale e con la dovuta precisione.<sup>1</sup> Questa illustrazione formale – quasi un ‘prologo in cielo’, rispetto agli argomenti principali da trattare – non può non comprendere, da un lato, un arretramento al 1859, cioè alla legge “Rattazzi” di cui quella

---

<sup>1</sup> A titolo d’esempio, e pur considerando che in sviste ed errori possono incappare tutti, si veda: G. Vesperini, *I poteri locali*, I, Catanzaro, 1999, p. 21, che attribuisce al Governo, secondo la legge del 1865, un potere di annullamento delle delibere illegittime (previsto, invece, dalla legge “Rattazzi” ma solo per le amministrazioni provinciali, e diverso da quello sancito nell’art. 107 del regolamento esecutivo dove si dice che «Il Governo del Re può in qualunque tempo dichiarare, con decreto reale, e sentito il Consiglio di Stato, la nullità delle deliberazioni di cui nell’art. 227 della legge», in base al quale «Sono nulle di pien diritto le deliberazioni prese in adunanze illegali o sovra oggetti estranei alle attribuzioni del Consiglio o se si sono violate le disposizioni delle leggi»); N. Antonacci, *Autogoverno senza autonomia: la provincia italiana nel XIX secolo*, «Scienza & Politica», 2000, n. 22, pp. 95 ss., specie pp. 107 e 108, che – a proposito della legge del 1865 – afferma che la Provincia avrebbe, finalmente, un bilancio proprio (già concesso nel 1859) e che il Prefetto diventerebbe il presidente della Deputazione provinciale (ruolo apicale già attribuito al Governatore sin dal 1859); D. Adorni, S. Magagnoli (2005), *L’esperienza di decentramento istituzionale in Italia e lo sviluppo locale*. URL: <<http://swrwebeco.econ.unipr.it>>, p. 27, che spostano alla legge del 1889 la facoltà per i comuni di possedere beni e creare stabilimenti; F. Ingravalle, *Dalla L. 23 ottobre 1859 alla L. 20 marzo 1865: Urbano Rattazzi tra centralismo e “discentramento”*, in R. Balduzzi, R. Ghiringhelli, C. Malandrino (a cura di), *L’altro Piemonte e l’Italia nell’età di Urbano Rattazzi*, Milano, 2009, pp. 153 ss., specie p. 163, che assegna al Prefetto solo un controllo di legittimità sulle delibere dell’amministrazione provinciale (mentre esercita anche quello di merito) e nella tipologia di tale controllo inserisce (a differenza di quanto si legge nel testo) l’ipotesi in cui tali decisioni siano contrarie alla «legge fondamentale del Regno»; M. De Nicolò, *La legislazione comunale e provinciale del Regno d’Italia*, in id. (a cura di), *L’amministrazione comunale di Roma*, Bologna, 1996, pp. 55 ss., specie p. 80, dove, a proposito delle riforme crispine, scrive che la presidenza della Deputazione provinciale – tolta al Prefetto – venne «affidata a uno dei deputati provinciali, scelto in seno all’organo esecutivo della provincia» (mentre l’elezione del Presidente era compito del Consiglio – organo non ‘esecutivo’ – e la cernita avveniva fra i consiglieri stessi).

del 1865 è, come noto, una indubbia derivazione, e, dall'altro, una dilatazione sino alle riforme crispine di fine anni Ottanta, che segnano una svolta, ancorché non radicale, nell'assetto dei poteri locali dell'Italia liberale. Una vera cesura, specie sotto il profilo organizzativo e rappresentativo, si avrà solo con l'ascesa del fascismo e con la sua profonda distorsione, se non proprio negazione, dei principi autonomistici e un sostanziale smantellamento delle libertà municipali e provinciali, mentre i Testi Unici del 1898, del 1908 e del 1915, sui quali non mi soffermerò, non comportano modifiche eclatanti a quanto stabilito nel corso dell'Ottocento.<sup>2</sup> L'arco cronologico considerato è dunque quello che intercorre tra i provvedimenti dell'unificazione amministrativa – e quelli immediatamente precedenti promulgati nel Regno di Sardegna – e l'avvento dello Stato 'autoritario' e antidemocratico. Nel corso dell'esposizione sarà poi indispensabile citare altre norme legislative, attinenti agli aspetti qui indagati, ma contenute in fonti settoriali ed estranee alle singole e specifiche leggi comunali e provinciali.<sup>3</sup>

La ricognizione di tipo normativo deve però essere preceduta da qualche ulteriore precisazione circa il contenuto e i limiti del presente lavoro. Il primo aspetto da prendere in considerazione è, ovviamente, quello fondamentale riguardante il livello – o meglio la quantità e qualità – di autonomia che viene concessa o negata, richiesta o rifiutata, ai comuni e alle province dall'unità del Paese alla crisi dello Stato risorgimentale. Autonomia è un lemma che sottende significati diversi, mutevoli nel tempo e non del tutto coincidenti fra loro. Intanto è un concetto proprio delle scienze giuridiche, ma è pure una categoria tipica della storia del pensiero politico;<sup>4</sup> in entrambi i casi tali approcci disciplinari non verranno utilizzati nelle pagine che seguono, sia in quanto la rilevanza delle dottrine sull'effettività dello sviluppo delle istituzioni è secondaria, sia perché non si intende qui fare una semplice rassegna delle teorie del diritto pubblico che, in materia, si sono avvicendate nel corso del tempo. Quello che interessa è 'autonomia' come ordinamento concreto e reale, vale a dire quale pratico atteggiarsi e dislocarsi dei rapporti centro-periferia in un determinato contesto storico e in un

<sup>2</sup> Il T.U. del 4 maggio 1898, n. 164, quello del 21 maggio 1908, n. 269, e quello del 4 febbraio 1915, n. 148, apportano, per ciò che qui interessa, solo qualche piccola modifica normativa in merito ai controlli sui comuni e sulle province e alle spese obbligatorie di tali enti locali. Vedi anche Vesperini, *I poteri*, p. 53, il quale ricorda come tali Testi unici non differiscano molto tra di loro e dalla legge del 1865, se non per la parte riguardante le elezioni.

<sup>3</sup> Il riferimento a queste ulteriori disposizioni normative sarà fatto nelle note al testo.

<sup>4</sup> Cfr., in proposito, il contributo di L. Mannori, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel linguaggio amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, in P. Aimò, E. Colombo, F. Rugge (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia, 2014, pp. 199 ss.; nonché P. Finelli, sub voce *Municipalismo*, in *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, Roma/Bari, 2011, pp. 330 ss.; *Autonomia*, in *Politica. Enciclopedia tematica aperta*, Milano, 1993, pp. 144-145.

intervallo temporale convenuto. Ordinamento, questo, che può essere definito, e circoscritto, da alcuni elementi fondamentali.<sup>5</sup> L'«autogoverno», cioè l'elettività degli organi, la potestà normativa e la capacità amministrativa, l'assenza (o quasi) di controlli di merito, la disponibilità di mezzi finanziari adeguati, sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese. Da ultimo, ma non ultima, la possibilità di perseguire un 'indirizzo politico' proprio e, se del caso, contrastante con quello deciso e imposto in sede governativa.

Insomma, il *focus* dell'analisi si indirizza verso la dialettica accentramento/decentramento ed esclude dal campo della ricerca le due problematiche relative al 'federalismo' e/o 'regionalismo'. La prima opzione, pur nella molteplicità delle sue teorizzazioni e applicazioni, viene già cassata ben prima del 1865 mentre la seconda – a prescindere dall'effimero tentativo riformatore dei progetti "Farini-Minghetti" e dalle ricorrenti, ma infruttuose, idee avanzate poi in tal senso da diverse forze politiche – non troverà attuazione che nel secondo dopoguerra. Accentramento inteso perciò come adozione del sistema 'binario' e prefettizio, di matrice piemontese e franco-napoleonica, uniformatore ed 'egualitario', epifenomeno di una tendenza di lungo periodo dello Stato moderno; decentramento quale processo inverso (ancorché coevo al primo) di trasferimento di funzioni, risorse e responsabilità da un 'centro' alla 'periferia', da istituzioni governative a uffici periferici, ovvero a enti esponenziali delle collettività locali. In altri termini, una differente distribuzione del potere politico su scala territoriale e di ordine gerarchico, ma pur sempre all'interno di una forma di Stato unitario. Ovviamente non si dà 'in natura' una versione assoluta e pura di accentramento o, al contrario, di decentramento, ma solo combinazioni diverse, provvisorie e asimmetriche, dei due elementi di tale binomio. Come sosteneva, ad esempio, A. Rinaldi, nel 1881, in Italia si sarebbe realizzato un sostanziale compromesso tra un «accentramento cieco» e un «discentramento scomposto».<sup>6</sup>

L'obiettivo, che ci si propone, è perciò quello di offrire una ricostruzione, benché parziale, dell'evoluzione degli ordinamenti locali – a far tempo dal 1865 e sino al regime fascista – incentrata su una misurazione del tasso di autonomia effettivamente goduto da comuni e province e con una attenzione specifica rivolta ai problemi relativi ai controlli e alle funzioni. A tal fine ci si baserà principalmente sulla letteratura reperibile in materia (specie di provenienza storico-istitu-

<sup>5</sup> Si rinvia, sul punto, almeno a M.S. Giannini, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1951, n. 4, pp. 851 ss., e a E. Rotelli, *L'autonomia locale: elementi di metodo e ideologia*, in id., *La non riforma. Le autonomie locali nell'età dei partiti*, Roma, 1981, pp. 149 ss., e id., "Rari nantes". *Federalisti, regionalisti e autonomisti dall'unificazione alla Costituente*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2012, n. 20, pp. 187 ss, specie pp. 188-189.

<sup>6</sup> A. Rinaldi, *Il Comune e la Provincia nella storia del diritto italiano. Studii*, Vicenza, 1881, p. 10.

zionale e storico-giuridica, ma non solo) e prodotta negli ultimi cinquanta anni, a partire dunque dagli imprescindibili lavori pubblicati dall'ISAP in occasione del centenario delle leggi del 1865.<sup>7</sup> Non è stato possibile, per ovvie ragioni di tempo, di eccessivo impegno personale, di ampiezza delle carte da consultare, effettuare una indagine del tutto 'originale', secondo le prescrizioni metodologiche di un'autentica storia delle istituzioni, né, tanto meno, realizzare scavi mirati su singole province e determinati comuni. Neppure sono mancate difficoltà nel reperimento di ulteriori, e inediti, dati statistici ovvero nell'acquisizione di una documentazione archivistica sinora ignota o sottoutilizzata.<sup>8</sup> Si cercherà, insomma, sulla base delle fonti disponibili, di sottolineare ciò che di nuovo, o di diverso, sappiamo oggi rispetto a mezzo secolo fa, grazie anche all'incremento di studi che, nel frattempo, si è avuto in varie discipline, evitando, comunque, di ripetere e riproporre una semplice esposizione del dibattito politico, parlamentare e giuridico che ha preceduto, accompagnato e seguito l'emanazione delle fondamentali leggi del 1865.

## 2. L'ORDINAMENTO

Veniamo, ora, alla sintetica descrizione delle disposizioni fondamentali dell'Allegato «A» del testo del 1865, quello rivolto alla nuova legge comunale e provinciale, destinata ormai a regolare tutti i territori annessi, sino a quella data, al Piemonte e senza le eccezioni e difformità, previste e autorizzate, negli anni precedenti, in situazioni particolari e in via transitoria (come per la Toscana).<sup>9</sup> Per quanto riguarda la prima questione che intendiamo analizzare, quella per così dire 'universale' dell'autonomia, non si ritrovano nel dettato legislativo esplicite

<sup>7</sup> ISAP, *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, 11 voll., Vicenza, 1967-1968-1969.

<sup>8</sup> Sulla mancanza, o esiguità, o difficile reperimento di materiale documentario, relativo ai problemi esaminati in questo rapporto, e conservato presso l'Archivio centrale dello Stato, vedi P. Carucci, *Fonti storiche centrali per la storia del rapporto centro-periferia*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna, 2006, pp. 451 e ss., specie pp. 469 ss., e G. Tosatti, *L'amministrazione centrale dello Stato italiano nei primi vent'anni*, «Le Carte e la Storia», 2011, n. 2, pp. 9 ss., specie p. 9, nota n. 7. Sulla valenza euristica di dati statistici e di elementi quantitativi riguardanti i controlli sugli enti locali e le loro funzioni, si rinvia alle note n. 113, 114, 115, 116, 148, 157.

<sup>9</sup> È appena il caso di ricordare che l'estensione della stessa legge "Rattazzi" nelle regioni annesse nel corso del 1859-1860 (e a esclusione della Toscana) comportò talvolta alcune modifiche al testo del 1859 – ad esempio, a proposito delle spese obbligatorie delle province – in rapporto alle particolari condizioni storiche e tradizioni giuridiche degli antichi Stati a cui andava applicata; vedi C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964, pp. 43 ss. e p. 82.

statuizioni in proposito, assenti peraltro nello stesso Statuto Albertino.<sup>10</sup> È evidente che un'impostazione complessiva più accentrata o più decentrata dell'impianto normativo si può ricavare da una lettura di molti articoli, oltretutto da una sua valutazione d'insieme. Prescindendo, comunque, da quanto si dirà in merito ai controlli e alle funzioni, è opportuno ricordare almeno l'*incipit* dell'Allegato, quello che, dopo aver stabilito, all'art. 1, che il «regno si divide in provincie, circondari, mandamenti e comuni», secondo un movimento discendente che dal 'centro' si espande alla 'circonferenza',<sup>11</sup> afferma, nell'articolo successivo, che «in ogni provincia vi è un prefetto e un consiglio di prefettura», laddove il primo «rappresenta il potere esecutivo» in tale circoscrizione e si vede attribuire, poco più avanti nel testo (all'art. 3), funzioni amministrative, giurisdizionali e di sicurezza pubblica di grande rilevanza, nonché un ruolo latamente ma indiscutibilmente politico.<sup>12</sup> Quale sia l'orientamento generale della legge lo si deduce già dal fatto che il Titolo Primo è denominato appunto «Divisione del territorio del Regno e autorità governative», facendo dunque precedere la disciplina dell'amministrazione statale periferica rispetto a quella inerente agli enti locali e – seppur in modo marginale – a quelle semplici circoscrizioni territoriali, infraprovinciali e sovracomunali, che non si configurano quali effettivi corpi rappresentativi. Come è risaputo, il Prefetto, vero e proprio organo dell'amministrazione statale, presiede, ex art. 181, la Deputazione provinciale, e in tale qualità rappresenta la Provincia in giudizio, diventandone, di fatto,<sup>13</sup> se non di diritto, il 'capo', perpetuandosi così una pericolosa commistione dell'assetto statale periferico con quello provinciale 'autonomo'. Una 'unione personale' al vertice della Provincia, quella incarnata nella duplice figura del Prefetto, non solo produttiva

<sup>10</sup> La carta del 1848 si limitava, infatti, a sancire un rinvio alla legge ordinaria per disciplinare «Le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei comuni e delle provincie» (art. 74). Peraltro, la Costituzione belga del 1831, a cui pure si ispirava, conteneva dei principi molto avanzati in tema di autonomie locali (elettività delle cariche, pubblicità degli atti, riduzione dei controlli, etc.): vedi P. Aimo, *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005, pp. 133-134.

<sup>11</sup> L'uso del termine *circonferenza*, al posto di *periferia* – estranei entrambi al lessico giuridico del 1865 –, si ritrova nella *Relazione al Progetto di legge presentato alla Camera il 5 maggio 1854 dal Ministro guardasigilli reggente il Ministero dell'Interno* (Rattazzi), riportata da A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Venezia, 1962, III, pp. 9 ss., specie pp. 11-12.

<sup>12</sup> Che deriva proprio dall'essere il rappresentante dell'esecutivo nella Provincia e dal fatto di dipendere dal Ministro dell'Interno, di cui «eseguisce le istruzioni».

<sup>13</sup> La legge del 1865 – a differenza di quanto sancito nella legge comunale e provinciale del 1848 – non usa più esplicitamente il sostantivo «capo» per designare il vertice dell'amministrazione provinciale, così come era già avvenuto con la legge "Rattazzi" in riferimento al Governatore. Attributo, quello appena citato, che, invece, viene sempre riconosciuto al Sindaco in rapporto all'ente comunale.

di conseguenze «sgradevoli»,<sup>14</sup> ma sicuramente di natura antidemocratica e di impostazione centralistica.

Tralasciando le competenze proprie di ciascuno degli organi decisionali di cui essi sono composti (Sindaco, Giunta, Consiglio comunale, ovvero, Prefetto, Deputazione, Consiglio provinciale),<sup>15</sup> inoltriamoci adesso nell'ambito delle funzioni assegnate agli enti locali. A essere precisi, la legge non usa il termine *funzione*, ma fa ricorso, secondo una risalente tradizione, alla dicotomia «spese obbligatorie»/«spese facoltative», che, a sua volta, aveva sostituito la distinzione, di ascendenza rivoluzionaria, in «proprie» e «delegate».<sup>16</sup> Per i comuni l'art. 116 fissa un elenco piuttosto nutrito di incombenze: da quelle riguardanti la macchina comunale (uffici, stipendi, patrimonio...) a quelle di carattere infrastrutturale (strade, opere pubbliche, porti, acquedotti...) o di indubbia valenza sociale (sanità, istruzione, polizia locale...).

Meno vasto, al contrario, lo spettro degli obblighi posti a carico delle province e sostanzialmente confinati al campo della viabilità, dell'istruzione secondaria e tecnica, del mantenimento dei «mentecatti poveri» (vedi l'art. 174). Tutto ciò che non rientra nei settori sopra indicati viene considerato spesa «facoltativa», tanto per i comuni (art. 117), quanto per le province (art. 174), con la sola differenza che, per queste ultime, si precisa, in maniera quasi tautologica,<sup>17</sup> che tali sono quelle che si «riferiscono ad oggetti di competenza provinciale». Non va

<sup>14</sup> Si pensi soltanto al suo duplice ruolo di controllore e controllato di cui si dirà più avanti nel testo (vedi la nota n. 22).

<sup>15</sup> Competenze che, naturalmente, e per certi versi, già sono indicative delle materie ritenute dal legislatore di particolare importanza perché siano affidate alle cure di comuni e province.

<sup>16</sup> La distinzione è già prevista nella legge comunale e provinciale del 1848; su quella, di origine rivoluzionaria e parzialmente diversa, in funzioni «proprie» e «delegate» vedi F. Benvenuti, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in ISAP, *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti, Atti del congresso*, pp. 65 ss., specie p. 165. È bene precisare, a proposito delle spese obbligatorie, che la legge fissa solo quelle «minime» alle quali gli enti locali devono provvedere, mentre quelle facoltative saranno sottoposte a interventi limitativi da parte di leggi successive (ad esempio, nel 1874, la legge 14 giugno n. 1961, le ammette solo se hanno «per oggetto servizi ed uffici di pubblica utilità entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa»), anche sotto il profilo procedurale (nel 1888 si richiedono, fra l'altro, maggioranze qualificate per la loro approvazione da parte dei consigli); vedi Vesperini, *I poteri*, pp. 24, 33-34 e 64 ss.

<sup>17</sup> Per evitare l'assurdità di ritenere che esse finiscano per coincidere, *tout-court*, con quelle obbligatorie, come sembrerebbe da una lettura formale ed estrinseca dell'inciso richiamato nel testo, già A. Amorth interpretava tale norma nel senso che essa si riferisse ad altri interessi provinciali «non identificabili con le spese obbligatorie»; vedi *Atti del congresso, Le Province*, pp. 9 ss., specie p. 16. F. Bassi, *Le funzioni facoltative della Provincia*, in *Atti del congresso, Le Province*, pp. 227 ss., specie p. 230, sostiene, invece, che il legislatore abbia voluto in tal modo chiarire che tali funzioni «poteva[no] essere assunte dalla Provincia solo quando... avesse[ro] stretta attinenza ad oggetti di competenza provinciale»; lo stesso autore cita poi altri provvedimenti legislativi del 1894 e 1895 che restringono la possibilità per le province di effettuare spese facoltative: vedi pp. 230 ss.

inoltre dimenticato che rientrano a buon diritto fra le funzioni degli enti locali anche quei compiti che sono l'espressione di una potestà regolamentare e che non incidono, se non in misura ridotta e indiretta,<sup>18</sup> sul bilancio dell'ente. Essa viene riferita, ad esempio, per i comuni, ai «modi di usare dei beni comunali» o a interventi nel campo dell'igiene, dell'edilizia e della polizia locale (art. 87), e, per le province, alle «istituzioni che appartengono» a esse o alle materie che concernono i loro «interessi amministrativi». Infine è opportuno rammentare due disposizioni, solo apparentemente minori, collocate, rispettivamente, fra quelle applicabili a tutti gli enti locali e fra quelle transitorie. Si tratta, nel primo caso, dell'art. 219 che addossa su comuni e province gli «atti» di pubblica amministrazione, verosimilmente onerosi, che implicano cioè esborso di denaro, loro «commessi» dalle leggi «nell'interesse generale» e per i quali sono esclusi, salvo esplicite indicazioni legislative, i relativi «compensi»; nel secondo ci si riferisce all'art. 237 che, seppur in via provvisoria, pone a carico dei comuni talune spese di culto e, assieme alle province, quelle derivanti dal «mantenimento degli esposti».

Disciplinato in numerosi articoli<sup>19</sup> – e differenziato a seconda del soggetto sottoposto a tutela o vigilanza –<sup>20</sup> è poi il sistema dei controlli sugli atti e sugli organi di comuni e province. Spetta così ai prefetti e sottoprefetti un riscontro sulla legittimità delle delibere comunali (di Giunta e di Consiglio),<sup>21</sup> onde verificare che esse siano «regolari» nella forma e non contrarie alla legge. L'autorità governativa può apporre il visto, se non ci sono violazioni di tale natura, ovvero sospendere e, in fine, annullare (sentito il Consiglio di prefettura) il provvedimento viziato. Il controllo di merito (con conseguente approvazione o meno della delibera in que-

<sup>18</sup> La predisposizione di un regolamento può essere affidata – a titolo oneroso – a un professionista esterno o comunque richiede il parere – retribuito – di tecnici e specialisti. Il Regolamento esecutivo della legge del 1865, pubblicato l'8 giugno dello stesso anno, al Capo VIII contiene inoltre disposizioni di dettaglio in merito ai regolamenti municipali nell'ambito della polizia urbana, di quella rurale e dei regolamenti edilizi. Sulle funzioni regolamentari, in un ambito specifico, vedi S. Magliani, *Accentramento e decentramento nei regolamenti di polizia urbana. Perugia 1859-1869*, Napoli, 2001.

<sup>19</sup> Per i comuni si tratta, in particolare, degli articoli dal 130 al 145 e, per le province, dal 190 al 195.

<sup>20</sup> In verità, il testo della legge non usa, come avviene spesso in dottrina, le parole *tutela* e *vigilanza* (quest'ultima impiegata dal legislatore solo nel 1888), bensì quella, riassuntiva, di «ingerenza governativa».

<sup>21</sup> Non si fa, invece, esplicita menzione a un controllo sugli atti imputabili al Sindaco quale organo monocratico. È probabile che ciò derivi dal fatto che non sono sottoposte alla vigilanza delle autorità statali le delibere che, come molte di quelle emanate dal Sindaco, costituiscono mera esecuzione di provvedimenti assunti dal Consiglio o dalla Giunta. Non si può inoltre escludere che il Prefetto potesse, in ogni caso, annullare i c.d. «provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica...»; vedi C. Astengo, *Nuove illustrazioni della legge comunale e provinciale del marzo 1865 e del relativo regolamento desunte dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato...*, Milano, 1870, specie p. 520.

stione), quello che concerne dunque l'opportunità dell'atto stesso – ed è il più insidioso dal punto di vista autonomistico –, viene esercitato dalla Deputazione provinciale, presieduta, come detto, dal Prefetto, e si applica su segmenti delimitati, ma assai rilevanti, delle competenze municipali: alienazioni di immobili, locazioni e «conduzioni» di lungo termine, acquisto di azioni industriali, spese vincolanti i bilanci oltre i cinque anni, classificazione delle strade, istituzione di fiere e mercati, adozione di regolamenti, etc. In particolare, i regolamenti relativi ai dazi e alle imposte e quelli di «igiene, edilizia e polizia locale» vanno trasmessi al competente ministero che, sentito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto o in parte (art. 138).

Non meno invasivo è lo schema dei controlli applicato alle province. Ancora una volta spetta al Prefetto il vaglio di legittimità, esteso, in questo caso, anche a una verifica in tema di competenza per materia, e un eventuale annullamento della delibera del Consiglio provinciale se ritenuta «irregolare», sempre con il coinvolgimento del Consiglio di prefettura. L'approvazione, nel merito, è riservata, pure in questa ipotesi, ad alcune decisioni di notevole importanza e in settori simili a quelli già individuati per i comuni. Inoltre, l'art. 194 sottopone all'approvazione del Prefetto (previo parere del suo Consiglio) anche le delibere che vincolano i bilanci per più di cinque anni e quelle concernenti la creazione di stabilimenti pubblici. Orbene, questo significa che rientrano nel perimetro del controllo prefettizio di merito anche gli atti della Deputazione e così controllato e controllore finiscono per coincidere nella stessa persona, con conseguente possibile «imbarazzo» istituzionale<sup>22</sup> e sicura incongruenza logica. Infine, per alcune decisioni riguardanti le strade e le acque pubbliche, si prevede l'approvazione da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, sentito il parere del corrispondente Consiglio superiore.

Nella panoplia degli strumenti di controllo configurati dall'Allegato «A», e rivolti a comuni e province, non mancano quelli 'sostitutivi' e quegli sugli organi.<sup>23</sup> Quanto ai primi, si prevede un intervento della Deputazione nell'ipotesi in cui la Giunta o il Consiglio comunale non compiano le operazioni stabilite dalle leggi o la Giunta non dia seguito alle delibere già approvate e non spedisca i mandati, e una ingerenza, quasi analoga, del Prefetto in caso di inattività (cioè di mancata decisione, nonostante la convocazione dell'organo) del Consiglio

---

<sup>22</sup> Sul punto cfr. Amorth, *Atti del congresso, Le Province*, p. 17, il quale sottolinea pure come l'obbligo per il Prefetto di sentire – in questa evenienza – il parere del Consiglio di Prefettura non attenua un simile, e inaccettabile, «sdoppiamento», visto che tocca a lui presiedere tale organo collegiale.

<sup>23</sup> Disciplinati, in particolare, negli artt. 109, 141, 142 e 145 (che prevede la possibilità per prefetti e sottoprefetti di verificare la regolarità del servizio degli «uffici comunali» e di inviare, in caso di inattività, un commissario «per la spedizione degli affari in ritardo»), 232, 235.

provinciale o di quello comunale. Certamente molto più penetranti, e passibili di un impiego strumentale e ‘partigiano’, appaiono i secondi, che consentono al Re, per «gravi motivi di ordine pubblico», di sciogliere i consigli comunali e provinciali, ovvero di rimuovere i sindaci, mentre questi ultimi potranno anche essere sospesi dal Prefetto. Per quanto non rientrino formalmente nella categoria dei controlli, vanno poi segnalate alcune norme che permettono ai prefetti, e sottoprefetti – e persino al Ministro dell’Interno –, di presenziare, senza «voto deliberativo», alle adunanze dei consigli comunali e provinciali<sup>24</sup> e che, se non vanno a priori giudicate come strumenti di intimidazione e pressione, possono certamente indurre nei membri di tali consessi sentimenti di timore e soggezione e provocare atteggiamenti di deferenza e di subordinazione.

Si è detto, all’inizio, che si rendeva necessario, nella descrizione dell’ordinamento normativo, fare qualche breve accenno anche alle leggi ‘immediatamente’ precedenti o di ‘poco’ successive alla riforma del 1865. A proposito della legge “Rattazzi”, basti qui ricordare che l’elenco delle funzioni demandate ai comuni era più breve e, in rapporto alle province, che mancava addirittura la stessa distinzione tra spese «obbligatorie» e spese «facoltative». <sup>25</sup> Dunque, nel 1865 si ampliano le competenze degli enti locali e, in specie, le province si vedono riadossare quelle uscite obbligatorie che lo statista alessandrino aveva voluto invece accollare allo Stato, concependo tali istituzioni di secondo livello essenzialmente come strumenti per aiutare e, al contempo, controllare i comuni.<sup>26</sup> Lievi differenze si registrano anche in ordine all’ingerenza dell’esecutivo. Spettava così

<sup>24</sup> Vedi gli artt. 81 e 164; quest’ultimo articolo prevede anche che il Prefetto possa sospendere la sessione (e, quindi, le sedute) del Consiglio provinciale per 15 giorni. La partecipazione del Ministro dell’Interno è invece consentita dall’art. 218.

<sup>25</sup> Per quanto concerne i comuni, nel 1865, rispetto alla legge “Rattazzi” si aggiungono, ad esempio, le spese per il servizio sanitario per i poveri, quelle per l’illuminazione e per la polizia locale; a proposito delle province vedi anche la successiva nota n. 26.

<sup>26</sup> L’art. 241 della legge del 1859 aveva infatti stabilito che «le spese obbligatorie già poste per legge, o per regolamenti a carico delle Divisioni e Province» (come quelle relative ai lavori pubblici e all’istruzione secondaria) venissero da quel momento addossate allo Stato. Sul carattere non ‘autonomistico’ di questa disposizione e sul nuovo ruolo attribuito all’ente Provincia dal Rattazzi, vedi P. Aimò, *Un’istituzione debole: l’ente Provincia nella seconda metà dell’Ottocento*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2010, n. 18, pp. 229 ss., specie pp. 233-234. Secondo A. Polsi, *Profilo dell’ente provincia dall’unificazione al fascismo*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2004, n. 12, pp. 179 ss., specie p. 183, le competenze attribuite alle province dalla legge del 1865, per quanto più ridotte rispetto a quelle dei comuni, non sarebbero «affatto trascurabili per importanza e volume di spesa» e dello stesso parere è G. Nicolosi, *La Provincia come “luogo” del notabilato in età liberale. Considerazioni storiche e storiografiche*, in F. Agostini (a cura di), *Le Amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, 2011, pp. 93 ss., specie pp. 96-97, mentre Amorth, *Atti del congresso, Le Province*, p. 15, le giudicava «piuttosto limitate e di non grande rilievo».

al sovrano (col parere del Consiglio di Stato) – e non alla Deputazione –<sup>27</sup> il riscontro su taluni regolamenti comunali mentre la ‘supervisione’ sulle province era collocata su un piano gerarchicamente superiore rispetto a quanto poi fissato nel 1865: la valutazione nel merito, infatti, toccava al Re, sentito il Consiglio di Stato, mentre quella di legittimità era conferita al Ministro dell’Interno.<sup>28</sup>

Con le riforme crispine si apportano poi alcuni cambiamenti al testo approvato nel contesto delle leggi di unificazione amministrativa che, come è accertato, non stravolgono tuttavia il modello ereditato dagli anni Cinquanta e Sessanta.<sup>29</sup> Il Prefetto, allontanato dal vertice della Deputazione, che guadagna così un Presidente elettivo, viene posto a capo della neoistituita Giunta provinciale amministrativa (GPA), mentre comuni e province vengono sgravati di talune incombenze obbligatorie (ad esempio, per la guardia nazionale, per gli uffici delle prefetture e sottoprefetture; per l’ordinamento giudiziario; per il casermaggio e così via). Spetta allora alla GPA il controllo di merito sugli atti degli enti locali, mentre il Prefetto mantiene quello di legittimità sia nei confronti dei comuni che delle province.<sup>30</sup> È bene precisare che il rappresentante del Governo, non essendo più la figura apicale della Deputazione, non rischia di trovarsi in quella ‘ambigua’ posizione di controllore e controllato cui si è fatto cenno in precedenza. Infine, non si può non sottolineare che il controllo sugli organi, vale a dire lo scioglimento dei consigli e la sospensione/rimozione dei sindaci, risultano corretti in senso garantista, mentre si modificano le fattispecie nelle quali è appunto consentito l’utilizzo di tali gravi misure ‘punitive’.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Il controllo di merito della Deputazione sugli atti dei comuni si esercita poi su un elenco più ristretto di materie.

<sup>28</sup> A proposito dell’intervento del rappresentante del potere esecutivo alle sedute del Consiglio provinciale, va segnalato che nel 1859 esso viene considerato quasi come un obbligo (si usa il verbo all’indicativo) e non come una semplice facoltà; inoltre si parla della sua possibilità di sospendere o sciogliere l’adunanza, mentre nel 1865 si fa riferimento alla sospensione della sessione.

<sup>29</sup> Sulle riforme crispine vedi, in generale, *Le riforme crispine*, Archivio ISAP, n.s., n. 6, 4 voll., Giuffrè, Milano, 1990; P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Roma, 2010, pp. 65 ss.

<sup>30</sup> Controlli, questi, che subiscono comunque lievi modifiche rispetto a quanto stabilito nel 1865.

<sup>31</sup> L’art. 268 prevede infatti che lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali – e la sospensione/rimozione dei sindaci (nel 1865 non legate a una motivazione specifica) – possano avvenire, oltre che «per gravi motivi di ordine pubblico», quando «richiamati all’osservanza di obblighi loro imposti per legge persistono a violarli». Per quanto riguarda i sindaci, visto che la legge del 1888 ne consente l’elezione da parte del Consiglio, nei comuni con più di 10.000 abitanti o capoluoghi di Provincia o Circondario, la loro rimozione spetta pure al Consiglio stesso. L’art. 268 fissa poi alcuni principi a tutela degli enti locali nell’ipotesi in cui si intenda procedere allo scioglimento dei loro consigli: la nuova elezione va fatta entro 3 mesi (termine prorogabile sino a 6); il decreto di scioglimento (o di proroga del suddetto termine) deve essere preceduto da una relazione «motivata»; i decreti vanno pubblicati sulla «Gazzetta Ufficiale» e un elenco andrà comunicato, ogni 3

### 3. L'AUTONOMIA

Dall'analisi appena condotta sul puro dettato normativo dovrebbe già risultare chiaro ed evidente che l'assetto amministrativo affermato nel 1865, sulla scorta della più antica legge "Rattazzi", e confermato senza cospicue variazioni nell'epoca crispina, sia di tipo accentrato e mostri dunque i segni di una esplicita derivazione dal modello piemontese e, per filiazione indiretta, da quello franco-napoleonico. Certo occorre verificare la rispondenza nei fatti di tale assunto, analizzare l'applicazione concreta di tale ordinamento nei vari contesti politici, sociali, economici e territoriali che compongono il variegato mosaico delle tante realtà del Paese. È altresì ovvio che – secondo una dinamica storica ricorrente e quasi inevitabile – il funzionamento effettivo di un qualunque sistema istituzionale risulta sempre difforme, distorto e talvolta inaspettato e imprevedibile rispetto ai suoi connotati astratti, alle sue regole generali e alle sue prescrizioni formali. Tale discrasia non deve però oscurare la circostanza che il modello stesso rappresenta, in sé e per sé (*in re ipsa*, direbbero i giuristi), un vincolo piuttosto rigido, una gabbia normativa che difficilmente può essere del tutto aggirata o infranta, un ostacolo non indifferente (anche se non insormontabile)<sup>32</sup> – data la sua forza d'inerzia – per coloro che ne auspicano un superamento radicale o anche solo ne invocano una blanda riforma. Né dovrebbe essere motivo di sorpresa che il funzionamento reale del sistema avvenga con modalità discordanti e persino contraddittorie rispetto alle finalità per le quali è stato pensato, visto che si applica in ambiti territoriali profondamente disomogenei e differenziati, tali da rifletterne e rimandarne un'immagine poliedrica e frammentaria.

L'uniformità, che è una delle caratteristiche di una struttura amministrativa accentrata, e che il formalismo giuridico contribuisce spesso a rafforzare,<sup>33</sup> è dunque più un canone organizzativo che una sua qualità effettivamente riscontrabile e documentabile in ognuna delle sue parti. Questo schema interpretativo generale negli ultimi decenni è stato via via contestato dai fautori del c.d. «centralismo debole» e, addirittura, dai sostenitori di un accentramento quasi 'inesistente' e quindi puramente 'virtuale'.

Prima di accertare se tali teorie trovano un solido fondamento nella realtà storico-istituzionale, è opportuno risalire alla questione 'originaria' che diede adito,

---

mesi, al Senato e alla Camera (disposizione, quest'ultima, che – ex art. 125 – vale anche nel caso di rimozione dei sindaci).

<sup>32</sup> Se tale fosse considerato, si cadrebbe in un visione 'deterministica' delle vicende storiche che, oltre tutto, priverebbe di ogni significato, consistenza e praticabilità le eventuali alternative di natura autonomistica.

<sup>33</sup> Richiama questo aspetto unificatore della dimensione formalistica dell'ordinamento giuridico F. Cammisà, *Unificazione italiana e formalismo giuridico*, Napoli, 1996, pp. 52 ss.

già a partire dagli anni Sessanta, a frequenti e vivaci dibattiti storiografici, cioè a quella concernente le cause e i motivi della scelta centralista compiuta dalla classe dirigente grosso modo nell'intervallo di tempo che si situa fra l'unificazione politica e quella amministrativa del Paese. Il che presuppone che si condivida, sia pure con le inevitabili distinzioni personali, che il modello di cui si vogliono cogliere le ragioni 'efficienti' sia, a tutti gli effetti, di carattere accentrato. Non è qui il caso di riassumere il contenuto di quelle iniziali discussioni;<sup>34</sup> basti sottolineare come il campo fosse tenuto allora da due opposte scuole di pensiero: una di osservanza liberale e di impostazione giustificazionista; l'altra di matrice autonomistica e di provenienza sia cattolica che marxista. La prima trovava la motivazione principale della strategia seguita all'epoca nell'esigenza di preservare l'unitarietà dello Stato appena edificato e di difenderlo dalle opposizioni antisistema (i 'neri' e i 'rossi'); la seconda rimarcava il carattere classista e liberal-autoritario, nonché laicista, insito in quella voluta adesione al canone d'Oltralpe. La letteratura prodotta in questi cinquanta anni, circa, è però tornata spesso su tali snodi problematici, pure a seguito di nuove e più accurate ricerche empiriche, seguendo quella naturale tendenza delle più giovani generazioni di studiosi a rivedere e criticare le narrazioni 'classiche' e a prospettare interpretazioni originali o discordanti di *querelles* storiche, e storiografiche, di grande rilievo e di rinnovata risonanza politica e ideologica.

Il tema iniziale da affrontare tocca il netto contrasto fra una posizione concettuale comunque favorevole al decentramento, e condivisa da gran parte dell'élite politica e culturale del Paese, e l'adozione di un modello sideralmente lontano da tali premesse teoriche e affinità dottrinali. Scollamento, questo, che tra l'altro dimostra una volta di più lo scarso impatto delle idee sulle scelte in materia istituzionale. Che la classe dirigente guardasse con simpatia al *self-government* inglese, travisandone però taluni non secondari aspetti e misconoscendo il suo carattere oligarchico e censitario, e lo preferisse al sistema francese è un dato certo,<sup>35</sup> ma è altrettanto condivisibile l'opinione di chi giudica l'opzione definitivamente accolta come «voluta», «estrema», «coerente» e considera «strumentale» l'uso che si è fatto di quella primigenia infatuazione per le vicende d'oltre

<sup>34</sup> Sul dibattito storiografico degli anni Sessanta, innescato dalle celebrazioni del centenario dell'unificazione e favorito dal nuovo clima politico di tendenza riformatrice, vedi E. Rotelli, F. Traniello, *Il problema delle autonomie come problema storiografico*, in M. Legnani (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bologna, 1975, pp. 19 ss.; Aimo, *Stato*, pp. 47 ss.; F. Mazzonis, *La riflessione degli storici*, in id., *Divertimento italiano. Problemi di storia e questioni storiografiche dell'unificazione*, Milano, s.d., pp. 149 ss.

<sup>35</sup> Vedi M.S. Giannini, *Atti del congresso, I Comuni*, pp. 9 ss., specie pp. 28-29; U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989, pp. 465-466.

Manica.<sup>36</sup> Una netta predilezione per una soluzione di tipo centralistico sarebbe invece rintracciabile nei contributi della dottrina giuridica, anche se essa parrebbe contrastata dai ‘dottori’ e dagli accademici operanti al Sud.<sup>37</sup> D’altro canto le condizioni generali del Paese, le sue tradizioni istituzionali pregresse, il quadro socio-economico in cui avrebbe dovuto essere trapiantato il *self-government* erano molto differenti da quelle inglesi;<sup>38</sup> però nulla vietava che, al posto di una ricezione quasi integrale della legislazione ‘napoleonica’, si potesse reperire un modello comunque rispettoso degli enti locali e più distante da quello d’Oltralpe, così dichiaratamente ma solo superficialmente inviso.

Tuttavia, se una diversa via autonomistica – anche se imprecisa, strumentale, osteggiata e di difficile importazione – era esistita, quanto meno sul piano delle aspirazioni ideologiche,<sup>39</sup> ed erano state serie e articolate anche quelle primitive istanze addirittura di portata federalistica e/o regionalistica,<sup>40</sup> si trattava di

<sup>36</sup> Cfr. Allegretti, *Profilo*, pp. 460 ss., mentre R. Romanelli, *Il problema del potere locale dopo il 1865: autogoverno, finanze comunali, borghesie*, in M.P. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell’Italia liberale*, Milano, 1986, pp. 75 ss., a p. 79, nel richiamare il contrasto tra ideologia ‘autonomistica’ e realtà dell’accentramento, sostiene che esso sarebbe determinato da ragioni più complesse della semplice volontà ideologica.

<sup>37</sup> C. Ghisalberti, *Per una storia costituzionale dell’Italia liberale*, in id., *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano, 1972, pp. 47 ss., specie pp. 55-56; al contrario Cammisa, *Unificazione*, p. 53, sottolinea le resistenze, al Sud, al processo unitario da parte di «quel folto schieramento che in modo più o meno esplicito si richiamava alla grande tradizione giuridica meridionale». Sull’autonomismo dei neoguelfi napoletani vedi anche G. Cianferotti, *Storia della letteratura amministrativistica italiana*, I, *Dall’unità alla fine dell’Ottocento. Autonomie locali, Amministrazione e Costituzione*, Milano, 1998, specie pp. 60 ss.

<sup>38</sup> V. Caianiello, *Problemi dell’amministrazione nello Stato unitario (1859-1865)*, in *Scritti per Mario Nigro*, I, *Stato e amministrazione*, Milano, 1991, pp. 102 ss., specie pp. 123 ss., e, dello stesso autore, *L’amministrazione nello Stato liberale. 1859-1865*, in *Il dibattito sull’unità dello Stato nel Risorgimento italiano. Atti del Convegno*, Istituto italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 1991, pp. 173 ss., specie pp. 188 ss.

<sup>39</sup> F. Benvenuti, nel motivare il suo giudizio critico sul carattere «straniero» della legge del 1865, fa pure riferimento a una tradizione «autonomistica» che caratterizzerebbe il pensiero pubblicistico italiano del Settecento e del primo Ottocento: vedi *Mito*, pp. 71 ss.

<sup>40</sup> U. Allegretti ritiene che esse non furono, appunto, delle «pure fantasie istituzionali»: vedi *Accentramento, decentramento, federalismo nella storia d’Italia*, in M.S. Piretti (a cura di), *Accentramento, decentramento e federalismo. Strategie per l’Italia unita*, «Contemporanea», 2011, n. 1, pp. 110 ss., e id., *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, Relazione al Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, *Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 27-29 ottobre 2011, p. 8, dove parla della soluzione federale come di una «possibilità seria»; vedi anche E. Rotelli, *L’alternativa delle autonomie locali*, in id., *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, Bologna, 2007, pp. 107 ss., specie pp. 116 ss.; Vesperini, *I poteri*, p. 10, ritiene che tra le cause della scelta centralista si possa inserire proprio «la centralità assunta nel dibattito di quegli anni dalla questione regionale», a fronte di una minor attenzione accordata ai problemi dell’ordinamento comunale e provinciale. In verità, anche durante la discussione dei progetti regionalisti “Farini-Minghetti”, le tematiche relative agli enti locali furono ampiamente trattate.

proposte effettivamente praticabili? Molti continuano a sostenere che una reale alternativa non ci fosse, o emergesse in maniera troppo debole.<sup>41</sup> Ed ecco, fra l'altro, le accuse a Cattaneo a proposito della «indeterminatezza» e irrealizzabilità delle sue idee democratiche,<sup>42</sup> oppure la constatazione di una scarsa consapevolezza, nell'opinione pubblica, circa il valore dell'autogoverno,<sup>43</sup> o il riconoscimento di un carattere censitario e retrivo delle rivendicazioni decentralizzatrici,<sup>44</sup> ovvero della loro scarsa presa e diffusione nelle regioni meridionali.<sup>45</sup> Il rischio,

<sup>41</sup> M. Nigro, *Il governo locale, I, Storia e problemi*, Roma, 1980, p. 52, il quale afferma, in maniera quasi apodittica, che «nessuna classe sociale, nessuna forza politica assunse totalmente e coeentemente l'autonomismo delle strutture locali a contenuto indefettibile della propria volontà politica»; N. Raponi, *Introduzione*, in *Dagli stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, Bologna, 1981, p. 59; *Perché in Italia non c'è (stato) il federalismo? Accentramento, autonomismo e "retorica" federalista nella storia unitaria*. URL: <<https://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/cl/documenti...>> [data di accesso: 24/04/2017], p. 12; S. Mannoni, *L'unificazione italiana e l'accentramento napoleonico: miti e realtà*, «Le Carte e la Storia», 2000, n. 2, pp. 30 ss., specie pp. 35-36; R. Romanelli, *Il federalismo non ci appartiene*, in «Contemporanea», 2011, n. 1, pp. 104 ss., specie p. 108, dove sostiene che «non esistevano reti di interessi, ideali e passioni, concreti progetti politici e costituzionali che potessero far auspicare regni separati o repubbliche», e, anche laddove vi erano identità regionali, la «loro configurazione non induceva alla mobilitazione civile-patriottica che è propria dei movimenti scissionistici». Il fatto che non esistessero vere tendenze independentistiche o che il federalismo trovasse «scarsissima traccia nella tradizione politica italiana» non esclude che fossero comunque presenti corpose e ben radicate istanze autonomistiche!

<sup>42</sup> Vedi, fra gli altri, Caianiello, *Problemi*, p. 163; F. Galgano, *Unità culturale, unificazione politica, giuridica ed economica*. URL: <[www.unibo.it/it/allegato/RelazioneGALGANO030511doc](http://www.unibo.it/it/allegato/RelazioneGALGANO030511doc)> [data di accesso: 24/04/2017], specie pp. 10-11; Mannoni, *L'unificazione*, p. 36. Sulla coerenza e razionalità del pensiero cattaneano vedi, per tutti, E. Rotelli, *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'azione*, Bologna, 2003.

<sup>43</sup> Vedi A. D'Amico, *Recensione a L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, «Clio», 1972, n. 2-3, pp. 281 ss., specie p. 281.

<sup>44</sup> Cfr. C. Ghisalberti, *Accentramento e decentramento nell'esperienza italiana*, in L. De Rosa, E. Di Nolfo (a cura di), *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti*, Firenze, 1986, pp. 221 ss., specie p. 226, e G. Taurasi, che «scopre» una logica censitaria anche nelle ipotesi federalistiche, per sminuirne il valore, e criticare perciò coloro (come Rotelli) che sostengono l'esistenza di un'alternativa possibile alla scelta centralistica: vedi *Autonomia e centralismo. Anatomia di un rapporto "difficile"*, «Annali di storia moderna e contemporanea», 2002, n. 8, pp. 613 ss., p. 621 in nota. Secondo M. Meriggi, quando è all'opposizione, la Destra preferisce comunque il decentramento perché vuole un «ritorno alla 'dolcezza' dell'Antico Regime»: *Centralismo e federalismo in Italia. Le aspettative preunitarie*, in O. Janz, P. Schiera, H. Siegrist (a cura di), *Centralismo e federalismo tra Otto e Novecento. Italia e Germania a confronto*, Bologna, 1997, pp. 49 ss., specie pp. 52-53.

<sup>45</sup> Cfr. T. Martines, *Il comune del Mezzogiorno d'Italia dopo l'unità*, «Clio», 1967, n. 2, pp. 170 ss., specie p. 182. Al contrario, M.S. Corciulo sottolinea l'esistenza di una forte propensione decentralizzatrice, da parte della classe dirigente meridionale, specie negli anni Venti dell'Ottocento in corrispondenza con i moti rivoluzionari contro l'assolutismo borbonico: *Una rivoluzione per la Costituzione*, Pescara, 2009, specie pp. 25 ss., 107, 137 e ss. Sul consistente pensiero autonomistico fiorito dell'Italia del Sud vedi almeno M.S. Ganci, *L'Italia antimoderata*, Parma, 1968, specie Parte seconda.

insito in questo tipo di affermazioni, è di qualificare come inesistente, fragile, confusa, classista o territorialmente circoscritta un'ipotesi diversa solo perché non si è avverata, lasciando così spazio a interpretazioni rigide e, a ben vedere, deterministiche: non poteva che andare nel modo in cui è andata!<sup>46</sup> In verità non vanno sottovalutati i tentativi, fatti sin dal momento dell'unificazione, di correggere e frenare la deriva centralistica e uniformatrice del legislatore italiano. Basti qui citare i progetti regionalistici "Farini-Minghetti" e le esperienze, concrete, di ordinamenti derogatori presenti in Lombardia e in Toscana.<sup>47</sup> Che, poi, il decentramento non sia sempre di natura 'progressista', così come l'accentramento di portata 'conservatrice', è una constatazione condivisibile ma che sposta l'accento sulle finalità complessive dell'ordinamento statale e sugli interessi sociali ed economici (della borghesia o della aristocrazia, per semplificare) che, tramite esso, si vogliono salvaguardare e proteggere in modo prioritario.<sup>48</sup>

A giustificare l'accoglimento del modello di matrice piemontese si è poi richiamata l'influenza dei sistemi amministrativi degli Stati preunitari, tutti improntati a una visione centralistica, dovuta all'espansione della legislazione francese ai primi dell'Ottocento e alla sua persistenza all'epoca delle monarchie restaurate.<sup>49</sup> Sicuramente la derivazione della normativa pubblicistica italiana da quella

---

<sup>46</sup> Posizione tipica dello storicismo di Benedetto Croce che «identificava come valido e vitale soltanto ciò che si era effettivamente realizzato e non anche ciò che era restato a livello di aspirazione o di programma», come ricorda C. Ghisalberti, in *Accentramento e decentramento nell'esperienza italiana*, in id., *Modelli costituzionali e Stato risorgimentale*, Roma, 1987, pp. 147 ss., specie p. 149. Lo stesso Ghisalberti ritiene che «l'abbandono delle iniziative riformatrici», in senso anticentralistico, dimostrerebbe che «il rapporto tra unità ed accentramento creato nel 1865 non poteva essere distrutto senza danneggiare l'equilibrio raggiunto nel Risorgimento»: *Accentramento e decentramento*, in *Regionalismo*, pp. 221 ss., specie pp. 231-232. Ma se il sistema era imm modificabile è scorretto accusare i riformisti per il loro fallimento!

<sup>47</sup> Sulle istanze regionalistiche emergenti dai lavori della Commissione straordinaria di legislazione, istituita presso il Consiglio di Stato, di cui i citati progetti costituiscono il prodotto finale, e sugli ordinamenti speciali concessi alla Lombardia (per pochi mesi) e alla Toscana (per alcuni anni), cfr. Pavone, *Amministrazione centrale*, pp. 62 ss., 120 ss., 26 ss., 55 ss. Tendenze autonomistiche, come è noto, erano state presenti anche nel Veneto, al momento della sua annessione al Regno (1866), ma, nonostante l'opposizione della classe politica locale, in tali territori venne comunque estesa la legge del 1865: vedi Allegretti, *Accentramento, decentramento*, p. 111 e l'ampio studio di U. Pototschnig, *L'unificazione amministrativa delle Province venete*, Università di Pavia, Pavia, 1967.

<sup>48</sup> Cfr. E. Rotelli, *Autonomie e accentramento nello sviluppo del sistema politico italiano*, in id., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978, pp. 121 ss., specie pp. 128 ss.; id., *L'incudine e il martello. Comuni e Province fra cittadini e apparati*, Bologna, 1991, p. 24.

<sup>49</sup> C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Roma/Bari, 1974, p. 107; id., *Accentramento e decentramento*, in *Regionalismo*, p. 224; Meriggi, *Centralismo e federalismo*, specie pp. 54-55; Vesperini, *I poteri*, p. 9 (il quale critica peraltro Benvenuti perché, ritenendo la legge del 1865 estranea alla tradizione italiana, avrebbe poi negato l'influenza dell'esperienza francese –

franco-napoleonica è provata, così come è percepibile il peso della tradizione statocentrica che connotava ormai da secoli quella d'Oltralpe.<sup>50</sup> Tuttavia quel modello conoscerebbe, nel Regno di Sardegna, una declinazione maggiormente burocratica e autoritaria rispetto a quanto poi avvenuto nelle altre regioni.<sup>51</sup> Per alcuni aspetti il Piemonte presentava certo un'immagine più moderna e avanzata al confronto con quella di altri Stati e persino più democratica sotto il profilo della partecipazione politico-amministrativa,<sup>52</sup> ma ciò non significa che fosse decisamente 'progressista' sul piano del riconoscimento delle autonomie locali, come ben dimostra il rigido impianto dei controlli governativi ai quali erano soggette e come riconosceva lo stesso Cavour.<sup>53</sup>

In ogni caso, al di là del peso ingombrante del passato, avrebbero avuto un ruolo determinante, nello spostare l'orientamento dell'élite politica a favore dell'accentramento, altre robuste e ben più cogenti ragioni, tali da far apparire la decisione poi effettivamente assunta, in tempi piuttosto rapidi, come una decisione «obbligata», «necessitata».<sup>54</sup> Il timore per il mantenimento dell'unità

rivoluzionaria – e belga, maggiormente rispettose dell'autonomia locale; ma Benvenuti, e gli altri «sostenitori di queste tesi», hanno solo osservato che in Italia si è adottato un modello «totalitario» e «assolutistico», di derivazione napoleonica e più accentrato e autoritario di quello giacobino e di quello belga); P. Magnarelli, *A 150 anni dall'Unità. Se ogni periferia è un centro: centralismo e localismo nell'Italia unita*, «Proposte e ricerche», 2011, n. 67, pp. 11 ss., specie p. 23.

<sup>50</sup> Aimò, *Il centro e la circonferenza*, pp. 55 ss.

<sup>51</sup> Vedi Allegretti, *Profilo di storia*, p. 468, che richiama un analogo giudizio già formulato da G. Miglio nel 1962.

<sup>52</sup> Il Regno di Sardegna, infatti, è l'unico in cui rimane in vigore una carta costituzionale, fra tutte quelle concesse o elaborate nel faticoso biennio 1848-1849, e il meccanismo di composizione dei consigli comunali e provinciali era (dal 1847-1848) di tipo elettivo, contrariamente a quanto sancito negli ordinamenti degli altri Stati preunitari; su quest'ultimo punto vedi P. Aimò, *Elezioni, nomina, cooptazione e sorteggio: modalità di composizione dei consigli comunali in Italia dalla Rivoluzione alla Restaurazione*, in *Autonomia, forme di governo*, pp. 1 ss., specie pp. 6 ss. Solo nel Lombardo-Veneto il sistema elettorale poteva considerarsi più avanzato sul piano partecipativo, quanto meno a livello comunale con la formazione della Deputazione (quasi un «suffragio universale», secondo Cattaneo) e la gestione dei «convocati dei possessori stimati»: vedi E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria*, in id., *L'alternativa delle autonomie*, pp. 29 ss., specie pp. 39 e 68, che ricorda però la «progressiva riduzione del numero dei comuni retti a convocato» nel periodo della Restaurazione, e F. Ruggè, *L'ordinamento dei Consigli Provinciali (1859-1898)*, in R. Ghiringhelli (a cura di), *Storia del Consiglio Provinciale di Milano. Le origini e l'Ottocento*, Roma, 2011, pp. 40 ss., specie p. 47, che rammenta pure come tale giudizio non valga per l'ordinamento provinciale, più arretrato di quello piemontese consacrato dalla legge del 1859.

<sup>53</sup> Sul complesso problema della 'comparazione' del modello piemontese con quello lombardo (in particolare, all'epoca dell'annessione della Lombardia al Regno di Sardegna) vedi Rotelli, *Gli ordinamenti*, p. 78 (dove si riporta pure il giudizio di Cavour), pp. 88 ss. e p. 126; id., *Cento-cinquant'anni senza autonomie, 150° senza unità*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2014, n. 22, pp. 251 ss.

<sup>54</sup> Vedi P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978, p. 58; Caianiello, *L'amministrazione nello Stato*, p. 184; Romanelli, *Il federalismo non ci appartiene*, specie p.

dello Stato, da poco e faticosamente raggiunta, il dovere di contrastare pericolose spinte centrifughe,<sup>55</sup> l'emergere di una 'questione meridionale' prima sconosciuta o sottovalutata:<sup>56</sup> queste le variabili principali responsabili di tale *revirement* e particolarmente pressanti nei primi anni dall'unificazione.<sup>57</sup> Si è persino voluto rafforzare il concetto di ineluttabilità ricordando come gli esponenti della Sinistra storica non si siano discostati, in questo, dai loro predecessori.<sup>58</sup> Tuttavia, più che dimostrare il carattere obbligatorio del centralismo, il comportamento dei 'progressisti' va letto in un'ottica strumentale (quando le opposizioni arrivano al Governo preferiscono non modificare il sistema accentratore per mantenere e consolidare l'egemonia appena conquistata), come se fosse una 'regolarità' del gioco politico ben riconoscibile in altre epoche e in altri contesti costituzionali.<sup>59</sup>

---

105; M. Griffo, *Che cosa ci dice la storia*, «Contemporanea», 2011, n. 1, pp. 118 ss., specie p. 120.

<sup>55</sup> Vedi Mazzonis, *Divertimento*, p. 178 (che ritiene però tale pericolo un fattore non «determinante») e Calandra, *Storia*, p. 58. L'osservazione della Battilani, che pone tra le cause dell'accentramento il timore di non rendere possibile, ove adottata l'ipotesi contraria, un controllo degli amministratori sugli amministratori, visti l'analfabetismo e il sistema elettorale censitario, non pare condivisibile dato che si poteva comunque garantire un controllo a favore delle classi subalterne proprio ampliando i criteri della stessa partecipazione istituzionale. Oltre tutto, tale controllo poteva anche essere effettuato sul piano della giustizia amministrativa e/o della giurisdizione ordinaria; tema, questo, che era al centro delle attenzioni della classe dirigente del tempo come ben dimostra il dibattito (e la legge del 1865) sull'abolizione del contenzioso amministrativo; P. Battilani, *Decentramento o accentramento: obiettivi e limiti del sistema amministrativo locale scelto con l'Unità del Paese*, «Rivista di storia economica», 2001, n. 3, pp. 313 ss., specie p. 351.

<sup>56</sup> A. Aquarone, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli, 1972, pp. 293 ss.; A. Capone, *Destra e Sinistra da Cavour a Crispi*, Torino, 1981, p. 201, che rimarca però il rischio che – accogliendo il decentramento – al Sud entrasse in crisi il blocco di potere fra borghesi e ceti medi, a vantaggio della piccola borghesia; Romanelli, *Il problema del potere locale*, p. 88, e id., *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, pp. 125 ss., specie p. 135, che parla di «difetto di egemonia sociale» da parte del ceto dirigente liberale. Allegretti ha però sostenuto che l'opzione centralistica risale a un periodo anteriore all'emergenza della stessa 'questione meridionale': vedi *Profilo*, p. 466. In ogni caso, dopo l'Unità, l'accentramento avrebbe favorito, nel Meridione, il «tradizionale dominio burocratico e notabile»: vedi G. Aliberti, *Lo Stato postfeudale (1860-1910). Un secolo di potere pubblico nel Mezzogiorno italiano*, Napoli, 1993, p. 84.

<sup>57</sup> Martines, *Il comune*, p. 183, il quale afferma, comunque, che la paura che il decentramento regionale e una maggior autonomia agli enti locali potessero nuocere «alla causa dell'Unità» – valida all'inizio – non trova più giustificazione col passare degli anni.

<sup>58</sup> Caianiello, *L'amministrazione nello Stato*, p. 188 e id., *Problemi*, p. 122.

<sup>59</sup> Sul *revirement* della Sinistra in tema di autonomie locali vedi E. Rotelli, *Governo centrale e governo locale nell'età della Sinistra*, in id., *L'alternativa delle autonomie*, pp. 138 ss., specie p. 150. Che il 'decentramento' possa essere rivendicato e utilizzato, a seconda delle circostanze politiche contingenti, e in modo strumentale, lo si può constatare, ad esempio, anche nelle vicende relative all'introduzione (e attuazione) dell'ordinamento regionale, che vedono le sinistre mutare atteggiamento (in senso favorevole alle regioni) in sede di Assemblea Costituente e la DC procrastinare, nel periodo repubblicano, la sua effettiva messa in opera; vedi E. Rotelli, *L'avvento della regione*, Milano, 1967, specie pp. 85 ss., 217 ss., 295 ss.; *La questione regionale*, in id., *L'alternativa delle*

Riallacciandosi alle visioni 'fioautonomistiche' già presenti agli inizi degli anni Sessanta, altri studiosi, senza del tutto escludere la validità di alcuni aspetti delle tesi sopra richiamate, hanno invece ribadito che la classe politica risorgimentale operò una scelta «partigiana», di «classe», tesa a impedire, o comunque procrastinare, una più estesa partecipazione dei ceti subalterni alle istituzioni, parlamentari e amministrative, del nuovo Stato unitario.<sup>60</sup> Inoltre, quand'anche fossero motivati, e non esagerati, i timori espressi dagli esponenti della Destra non imponevano, di per sé, l'adozione di un sistema amministrativo così 'chiuso' e autoritario.<sup>61</sup> E se la necessità di difendere e consolidare gli apparati dello Stato era in qualche misura comprensibile nei primi anni del processo di unificazione, essa perdeva forza e capacità euristica col passare del tempo e l'assetto accentrato avrebbe potuto essere, se non abbandonato, riveduto e corretto senza eccessive ansie,<sup>62</sup> considerando pure che l'emergenza bellica e le preoccupazioni di politica internazionale erano, nel frattempo, venute scemando.<sup>63</sup>

---

*autonomie*, pp. 250 ss., specie pp. 269-271, e Aimò, *Stato*, pp. 133, 134 e 138.

<sup>60</sup> Allegretti, *Profilo*, p. 458; A. Aquarone che sostiene invece che il timore dei conservatori verso una rivoluzione sociale sia stato esagerato, avendo essi più paura degli esponenti della destra estrema che di quelli della sinistra: *Accentramento e prefetti nei primi anni dell'Unità*, «Clio», 1967, n. 3, pp. 358 ss., specie p. 386, e Capone, *Destra e sinistra*, p. 200, il quale, sulla scorta delle osservazioni di E. Rotelli e F. Traniello (*Il problema*, p. 316), ritiene che tale tesi provi «troppo» perché, se ci si riferisce all'intera popolazione, si dovrebbe ammettere che tutte le soluzioni prospettate presentavano «connotati di classe».

<sup>61</sup> Che era poi – all'interno dell'ideologia liberale e borghese – la posizione di S. Jacini, favorevole a un modello statale non «dittatoriale» e contrario a un «duraturo e rozzo accentramento»; vedi Rotelli, Traniello, *Il problema*, pp. 317-318. Vedi anche Allegretti, *Profilo*, p. 467.

<sup>62</sup> Aimò, *Stato*, p. 49 e Rotelli, *Autonomie e accentramento*, p. 129. I. Zanni Rosiello, contrariamente a quanto sostenuto da Aquarone, considera legittimo giudicare l'opera di una classe politica anche in rapporto agli effetti più lontani riconducibili a quella scelta: vedi *Unificazione italiana: le istituzioni*, in *Storia d'Italia*, III, *Il Mondo contemporaneo*, a cura di F. Levi, U. Levra, N. Tranfaglia, Firenze, 1978, pp. 1333 ss., specie p. 1339. Peraltro, Aquarone, *Alla ricerca*, p. 290, aveva riconosciuto che il «male» (la legge del 1865) non stava nella legislazione «in sé», ma nella sua «immobile longevità», cioè nell'incapacità degli uomini di governo di modificarla.

<sup>63</sup> F. Mazzonis sottolinea, opportunamente, come la legge del 1865 sia stata approvata quando il «riconoscimento del Regno da parte di tutte le potenze era un fatto ormai compiuto», vedi *Divertimento*, pp. 178-179, mentre S. Sepe pone invece tra le cause dell'accentramento l'«esigenza di guadagnare la fiducia dell'opinione internazionale»: S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli, G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861-2006)*, Roma, 2007, p. 45. In realtà, come ha scritto C. Pavone, erano state fatte, sia pure strumentalmente, caute aperture a favore delle tradizioni autonomistiche degli Stati preunitari proprio per dimostrare, in sede internazionale, la volontà di non procedere a una omologazione forzata degli ordinamenti; vedi *Amministrazione centrale*, pp. 44 e 55; F. Benvenuti aveva, da parte sua, già ricordato che lo stato di guerra, resosi necessario per procedere con l'unificazione politica del Paese, era stato una delle cause dell'accentramento amministrativo: *Mito*, p. 155.

Ancora carenti risultano, invece, le riflessioni circa i legami fra l'opzione centralistica e le caratteristiche del modello di sviluppo economico e quelle più recenti non hanno di molto modificato le considerazioni avanzate in proposito sin dagli albori degli anni Sessanta.<sup>64</sup> È verosimile che le esigenze del nascente capitalismo industriale abbiano coinciso con le ragioni dei sostenitori del centralismo,<sup>65</sup> così come l'uniformità delle istituzioni, centrali e locali, sia stata ritenuta indispensabile per la formazione di un unico e più ampio mercato nazionale;<sup>66</sup> né si possono sottostimare, in merito, le conseguenze delle tendenze protezionistiche e dirigistiche assecondate dalla classe liberale,<sup>67</sup> anche in contrasto con l'adesione, formale, ai canoni dell'ideologia liberista. Il nesso cui si faceva accenno è dunque robusto; tuttavia andrebbe osservato che non tutti i paesi che hanno conosciuto analoghi svolgimenti del sistema capitalistico hanno poi optato per un ordinamento amministrativo di tipo così accentrato.

Si può, in via riassuntiva, ritenere che molte di queste argomentazioni hanno una base di verità, una certa dose di fondatezza, sono tutte concettualmente plausibili; il peso giocato da tali variabili è però differente ed è difficile attribuire a ciascuna di esse una precisa percentuale di influenza. In realtà, ognuna di queste cause ha contribuito, in maggior o minor misura, a determinare l'esito finale che è, appunto, la creazione di un modello amministrativo fortemente accentrato e poco garantista nei confronti delle autonomie locali. Da qui sono però scaturite opinioni diverse circa la valutazione complessiva di una simile strategia, nonché sugli effetti che essa ha prodotto, a breve e a lungo termine, nella vita politica, economica e istituzionale del Paese.

Come era logico aspettarsi, date le premesse, il giudizio si è sviluppato talvolta in modo dicotomico, se non 'manicheo'. C'è chi parla di una scelta obbligata ma «funzionale», senza che venga approfondito, peraltro, questo aspetto della funzionalità (sua efficacia?; sua efficienza?);<sup>68</sup> comunque la migliore possibile, un evento positivo che avrebbe modificato l'immagine stessa della pubblica am-

<sup>64</sup> Sul punto vedi F. Traniello, *Centralismo, decentramento, autonomie e gli sviluppi del sistema economico*, in N. Raponi (a cura di), *Dagli Stati preunitari d'antico regime all'unificazione*, Bologna, 1981, pp. 571 ss.

<sup>65</sup> Nigro, *Il governo locale*, p. 48.

<sup>66</sup> Calandra, *Storia*, p. 59.

<sup>67</sup> Nigro, *Il governo locale*, p. 54.

<sup>68</sup> Griffo, *Che cosa*, pp. 120-121, che, appunto, non spiega compiutamente il senso dell'aggettivo «funzionale» dicendo soltanto che «l'impianto accentrato» consente «un'organizzazione razionale del nuovo stato»; Ghisalberti, *Accentramento e decentramento*, in *Modelli*, p. 148, il quale critica la storiografia autonomistica perché avrebbe giudicato la validità di un sistema (quello liberale) «soltanto in base ad una tecnica d'organizzazione della pubblica amministrazione» e non per la «funzionalità» del sistema stesso. È appena il caso di rilevare che la scelta fra accentramento e decentramento non è certo riducibile a una mera questione di tecnica organizzativa visto che coinvolge l'assetto complessivo dello Stato e i diritti 'costituzionali' dei cittadini.

ministrazione.<sup>69</sup> Né si è mancato di sottolineare il ruolo «modernizzante» e di «impulso» che tale sistema manifestava,<sup>70</sup> il suo valore ‘progressista’, di difesa cioè degli interessi dei gruppi borghesi emergenti, così distanti da quelli cetual-corporativi cari ai conservatori e ai nostalgici degli antichi regimi.<sup>71</sup> In verità, non potevano essere sottaciuti gli effetti negativi di esso, come aveva già sostenuto, a suo tempo, la più avanzata, anche se minoritaria, dottrina amministrativistica.<sup>72</sup> Basti solo aggiungere, al momento, che fu proprio questo modello centralista a impedire, come un pedagogo troppo severo, una crescita armonica delle stesse autonomie, a non favorire la formazione di una classe dirigente locale responsabile e preparata, a incentivare o tollerare lo sviluppo di gravi patologie politiche come la corruzione, il clientelismo e l'affarismo.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Vedi Aquarone, *Accentramento e prefetti*, pp. 384 ss., che considera «positiva» la scelta accentratrice pur sostenendo che il quesito riguardante una qualificazione di tale opzione come la «migliore possibile» sia astratto e non competa perciò allo storico dare una risposta. Che tale scelta fosse «un fatto estremamente positivo» lo afferma invece, convintamente, C. Ghisalberti, da ultimo in *Le amministrazioni locali in Italia dal 1789 alla Restaurazione*, in F. Agostini (a cura di), *Le amministrazioni comunali in Italia. Problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, Milano, 2009, pp. 18 ss., specie pp. 18-19. Anche P. Calandra ha scritto che, almeno all'inizio, la legge del 1865 è stata uno dei «coefficienti di solidità e quindi di credibilità del nuovo Stato»: vedi *Storia*, pp. 58-59.

<sup>70</sup> Romanelli, *Il problema*, pp. 91-92; id., *Centralismo e autonomie*, p. 139; id., *E pluribus unum. Per un glossario*, in A. Roccucci (a cura di), *La costruzione dello Stato-nazione in Italia*, Roma, 2012, pp. 289 ss., specie p. 306. Tale autore, però, ritiene pure che il carattere «rigido, autoritario e centralizzato dello Stato liberale» (giudizio, questo, non privo di fondamento ai suoi occhi!) lo abbia reso così «debole» da risultare, in gran parte, «inefficace»: vedi *Le radici storiche del localismo italiano*, «Il Mulino», 1991, n. 4, pp. 711 ss., specie p. 713; ma non è forse tale inefficacia insita nello stesso modello accentrato, piuttosto che un effetto della sua presunta debolezza? Aquarone, *Alla ricerca*, p. 292, sottolinea, a sua volta, il ruolo di «stimolo» del Governo centrale, e dei suoi rappresentanti, nella maggior parte dei comuni (e non solo del Sud), dove vi era una «carenza di vita pubblica e di operanti energie economiche e sociali».

<sup>71</sup> Aquarone, *Accentramento e prefetti*, p. 373; Ghisalberti, *Accentramento e decentramento*, in *Regionalismo*, p. 226. Secondo E. Genta, la scelta del modello accentratore sarebbe motivata «dall'obiettivo di contenere le spinte dei piccolo-borghesi di diversi comuni»: *Dalla Restaurazione al Risorgimento*, Torino, 2012, specie pp. 140-141.

<sup>72</sup> Vedi F. Benvenuti, secondo il quale la legge del 1865 assume la forza di un «mito» sia sotto il profilo delle forme (un formalismo «rituale», considerato come modello ottimale di procedura amministrativa), sia sotto quello delle strutture (con un sistema organizzativo ritenuto insuperabile): *Mito*, pp. 77 ss. Più recentemente – come ricorda R. Ugolini nella prefazione – sottolinea i danni dell'accentramento L. Zappia, *Enti locali e potere centrale. L'opposizione all'accentramento (1861-1865). Il caso di Reggio Calabria*, Roma, 1994, p. 7.

<sup>73</sup> Vedi Aimò, *Stato*, p. 56; O. Sepe, *Il sistema del controllo ed i vari controlli sui Comuni*, in *Atti del congresso, I Comuni*, pp. 169 ss., specie p. 184; Aquarone, *Accentramento e prefetti*, p. 367; R. Romanelli, *Autogoverno, funzioni pubbliche, classi dirigenti locali. Un'indagine del 1869*, «Passato e presente», 1983, n. 4, pp. 35 ss., specie pp. 82-83, che considera plausibile, come ipotesi interpretativa, che certi «vizi» delle élites locali siano, in una certa misura, causati dagli ordinamenti stessi.

Da quanto visto sinora, appare evidente come, stabilito in modo sostanzialmente inequivocabile che quello adottato agli esordi dell'unità, e successivamente confermato, fosse un ordinamento accentrato, ci si potesse dividere, e contraddire anche animatamente, a proposito delle motivazioni che l'avevano sostenuto, della praticabilità delle soluzioni alternative, del suo carattere necessitato, o della sua valenza 'partigiana', degli effetti, positivi o negativi, che da esso erano scaturiti. A partire dagli anni Ottanta si è però diffusa una corrente di pensiero che finisce per mettere in discussione, per così dire, l'esistenza e l'effettività del modello stesso. Ed ecco che l'accentramento appare inopinatamente «debole», «relativo», «astratto», «virtuale»,<sup>74</sup> molto diverso da quello che la storiografia tradizionale

<sup>74</sup> Si veda: Antonacci, *Autogoverno senza autonomia*, pp. 95-96, che, in generale, parla di un superamento delle «visioni schematiche e dicotomiche» in materia di rapporti tra Stato e autonomie locali; Magnarelli, *A 150*, p. 25; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, pp. 75 ss.; id., *La storia del diritto amministrativo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, I, pp. 89 ss., specie p. 91; id., *La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2010, n. 2, pp. 451 ss., specie pp. 455 ss. (dove, come nel testo precedente, vengono del tutto ignorati i contributi della storiografia 'autonomistica'); G. Schininà, *Politica e amministrazione nel Mezzogiorno. Lo scioglimento dei consigli comunali (1901-1914)*, «Studi storici», 1999, n. 3, pp. 799 ss., specie pp. 800 e 841; F. Sofia, «Il centro che non c'è»: la parabola dello Stato italiano, «Società e storia», 1998, n. 80, pp. 371 ss., specie pp. 375 e 377, che scrive di un accentramento «virtuale» del nostro sistema amministrativo; Ingravalle, *Dalla L. 23 ottobre*, p. 155, che adopera l'aggettivo «relativo» al posto di «debole», in rapporto al modello francese, e a quello americano e svizzero; l'autore, però, a p. 153 sembra invece che usi il termine di centralismo «relativo» nel senso che sin dall'inizio esso si arresta di fronte a certe modalità sociali di autonomia nella tutela di interessi locali, mentre nella nota n. 13 di p. 156 pare individuare il carattere «relativo» dell'accentramento – sulla scia di E. Ragionieri – nell'«accoppiamento» di «accentramento amministrativo e decentramento burocratico»; nello stesso volume in cui compare il saggio di Ingravalle, F. Ruggie, *Rattazzi, Destra storica e costruzione dello Stato in Italia e in Europa*, pp. 267 ss., specie pp. 279-280, critica però l'interpretazione del «centralismo debole» sostenendo che essa debba essere «relativizzata» in rapporto a alcuni semplici quesiti (ad esempio: in quali aspetti lo Stato italiano sarebbe parso «debole»? Quali sono le esperienze straniere comparabili, rispetto alle quali quella italiana sarebbe appunto «debole»? Lo Stato è sempre rimasto «debole» in «tutto il secolo e mezzo della sua esistenza?»); Romanelli, *Centralismo e autonomie*, pp. 126, 135; id., *Le radici storiche*, p. 713, dove – come già ricordato nella nota n. 70 – la debolezza è dello Stato liberale (rigido, autoritario e centralizzato) ma tale qualità, propria dell'unificazione italiana, risulta essere, in gran parte, inefficace e, al contempo, energica, sì da rafforzare «i secolari sentimenti particolaristici»; id., *Centro e periferia. L'Italia unita, in Il rapporto centro-periferia negli Stati preunitari e nell'Italia unificata*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Roma, 2000, pp. 213 ss., dove prima (p. 216) sostiene che l'accentramento è un «dato di fatto», mentre dopo (a p. 235) dichiara che non si può più «assumere il centralismo come un dato!»; A. Sandulli, G. Vesperini, *L'organizzazione dello Stato unitario*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2011, n. 1, pp. 47 ss., specie p. 63; A. Sandulli, *Il diritto amministrativo nei primi anni dello Stato unitario*, «Le Carte e la Storia», 2011, n. 1, pp. 41 ss., specie p. 43; infine Mannoni, *L'unificazione italiana*, pp. 32 ss., che, cercando di giustificare i limiti e i ritardi dell'accentramento, finisce per accogliere la tesi della sua «debolezza». Condivide la tesi del «centralismo debole» anche M. Meriggi in diversi suoi contributi, fra i quali si vedano: *Uno statocentrismo apparente*, «Società e storia», 1991, n. 53,

sino ad allora aveva dipinto e ci aveva consegnato, vuoi per esaltarne i meriti, vuoi per denunciarne i difetti.

A sostegno di queste tesi verrebbero in soccorso numerose ‘scoperte’, divergenti e più ‘distaccate’ letture dell’evoluzione degli enti locali. L’oggettiva situazione di questi ultimi presenterebbe una innegabile «disomogeneità», tale da rendere difficoltosa, se non inattuabile, l’attività di controllo e di indirizzo dall’alto.<sup>75</sup> Gli spazi di autonomia – comunque concessi o strappati dalle élites locali – sarebbero stati molto consistenti, tanto da provocarne una vera e propria «esplosione» e da configurare un rapporto tendenzialmente «paritario» tra i ceti dirigenti presenti sul territorio e quelli insediati nei gangli del potere esecutivo.<sup>76</sup> Interi ambiti di natura prettamente sociale sfuggirebbero a qualunque condizionamento centrale; in molte materie affidate a comuni e province si assisterebbe a una «cogestione» tra il livello locale e quello statale di governo, e comunque non mancherebbero margini discreti nell’esercizio della funzione regolamentare.<sup>77</sup> L’accentramento risulterebbe visibile sul «grande piano» della politica, dell’ordinamento normativo e istituzionale, dell’economia e del diritto privato, ma quasi scomparirebbe ove colto nella dimensione ‘micro’, nel complesso reticolo degli enti autonomi e nella loro variegata e vitale prassi quotidiana.<sup>78</sup>

---

pp. 649 ss., *La questione locale nella storiografia italiana*, «Le Carte e la Storia», 2002, n. 1, pp. 15 ss., *La politica e le nuove istituzioni*, «Le Carte e la Storia», 2011, n. 1, pp. 23 ss.

<sup>75</sup> D. Adorni, *I sistemi locali visti dal centro: l’età liberale*, «Annali di storia moderna e contemporanea», 2002, n. 8, pp. 649 ss., specie p. 649, che esordisce affermando, con molta sicurezza, che «la storiografia, in particolare quella politico-amministrativa, ha ormai messo definitivamente in discussione l’effettività dell’accentramento amministrativo in età liberale» anche per la presenza di significative «disomogeneità periferiche»; vedi anche Adorni, Magagnoli, *L’esperienza*, p. 10; R. Romanelli, *La nazionalizzazione della periferia. Casi e prospettive di studio*, «Meridiana», 1998, n. 4, pp. 13 ss., specie p. 15.

<sup>76</sup> Aquarone, *Commenti*, in *Regionalismo e centralizzazione*, pp. 241 ss., specie p. 241; P. Pezzino, *Poteri locali*, «Meridiana», 1988, n. 4, pp. 9 ss., che lega tali margini di autonomia solo all’ipotesi in cui le classi dirigenti riescano a rapportarsi, strettamente, col potere centrale; Romanelli, *Autogoverno, funzioni*, p. 81, che riferisce di una «esplosione d’autonomia» per i comuni italiani dovuta agli ordinamenti del 1859 e 1865; id., *Centro e periferia*, p. 245; G. Civile, *Il Comune rustico. Storia sociale di un paese del Mezzogiorno nell’800*, Bologna, 1990, p. 146, che, partendo da un caso isolato, riscontra un «ampio margine di manovra per chi controlla» l’amministrazione locale, anche se lo Stato unitario «forza» gli equilibri locali «assai più duramente di quanto non facesse quello borbonico» (pp. 148-149); F. Ingravalle, che pone sullo stesso piano l’esecutivo e i notabili locali, *Dalla L. 23 ottobre*, p. 163, (dove stavolta preferisce usare, per l’accentramento, l’aggettivo «relativo» al posto di «debole»); le élites centrali e locali sono certamente «interconnesse» ma tale parità è verosimile che si realizzi solo nel caso delle grandi città e dei comuni di notevoli dimensioni.

<sup>77</sup> Adorni, *I sistemi locali*, p. 649; Adorni, Magagnoli, *L’esperienza*, p. 10; sulla «cogestione» cfr. Vesperini, *I poteri*, pp. 25 e 27 ss., e, in merito alla normazione degli enti locali, Nigro, *Il governo*, p. 65.

<sup>78</sup> Romanelli, *Autogoverno, funzioni*, p. 81; Sofia, *Il centro*, p. 376.

La stessa frammentarietà dell'amministrazione statale periferica, il suo carattere non 'integrato', cioè, contribuirebbe a questo 'indebolimento', specialmente depotenziando la figura dei prefetti e sminuendo l'attività delle prefetture.<sup>79</sup> Inoltre, la classe dominante dell'epoca sarebbe stata poco convinta delle proprie capacità progettuali e non sorretta da una «netta spinta» in tal senso.<sup>80</sup> Infine, analizzando i rapporti centro-periferia, si vedrebbe come essi siano riconducibili, in sostanza, alle categorie della «mediazione», della «contrattazione», del «compromesso», della «negoiazione».<sup>81</sup>

Pur nella consapevolezza che per poter ribattere a molte di queste affermazioni, e confutarne eventualmente gli assunti, bisognerebbe disporre di molti più studi su singole esperienze concrete, di ulteriori e approfonditi scavi archivistici e documentari effettuati *in loco*, qualche osservazione generale, anche di metodo, deve essere avanzata in questa sede.

In via preliminare – e senza volere rubare la scena (e il mestiere) ai cultori della scienza politica – si potrebbe obiettare che lo stesso aggettivo 'debole' (come peraltro il suo contario 'forte') risulta un po' troppo rozzo e semplicistico ove applicato a fenomeni complessi come sono quelli in oggetto. A prescindere dalla facile e scontata battuta che si può essere, al contempo, forte coi deboli, e debole coi forti, piuttosto che ricorrere a giudizi valoriali sarebbe meglio ragionare in una prospettiva struttural-funzionale, in termini di relazioni, di rapporti biunivoci fra i diversi livelli di organizzazione e di gestione del potere (oggi si direbbe di *multilevel governance*),<sup>82</sup> di una continua dialettica e costante lotta fra centro e periferia, ovvero tra quei luoghi, quelle istituzioni che sono, a seconda delle

<sup>79</sup> Allegretti, *Gli apparati organizzativi*, p. 21; Vesperini, *I poteri*, p. 51; Melis, *Storia*, pp. 85-86; G. Tosatti, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità al regionalismo*, Bologna, 2009, p. 13.

<sup>80</sup> Romanelli, *Centralismo e autonomie*, p. 126; I. Birocchi, *La questione autonomistica dalla "fusione perfetta" al primo dopoguerra*, in L. Berlinguer, A. Mattone (a cura di), *La Sardegna*, Torino, 1998, pp. 133 ss., specie p. 167.

<sup>81</sup> Vesperini, *I poteri*, pp. 27 ss.; Romanelli, *Centro e periferia*, p. 229 che sottolinea però che quando gli studiosi si occupano del rapporto negoziale centro-periferia fanno riferimento «ad analisi politologiche o antropologiche del clientelismo politico»; J. Davis, *Legge e ordine. Autorità e conflitti nell'Italia dell'800*, Milano, 1988, p. 301, che ricorda come i governi fossero costretti a negoziare con le oligarchie municipali attestate nelle grandi città; Melis, *La nascita*, pp. 458-459; id., *Storia*, p. 80; Meriggi, *Centralismo e federalismo*, pp. 60-61, dove sostiene che la presenza del Parlamento e la sua funzione di «raccordo al centro di un diffuso federalismo local-clientelare [...] inquinano» le tradizionali spiegazioni della scelta centralistica; B. Sordi, *I tempi dello Stato italiano, «Società e storia»*, 1998, n. 80, pp. 387 ss., specie p. 391; P. Pezzino, *Poteri locali, «Meridiana»*, 1988, n. 4, pp. 9 ss., specie p. 10; G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, 2009, p. 82; L. Garibbo, *Politica, amministrazione e interessi a Genova (1815-1940)*, Milano, 2000, p. 70.

<sup>82</sup> P. Carrozza, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma/Bari, 2009, pp. 763 ss., specie pp. 807 ss.

circostanze e dei tempi, fulcro e terminali, perno e circonferenza di ogni sistema politico e amministrativo minimamente articolato, quanto meno a partire dalla formazione dello Stato moderno.<sup>83</sup>

Anche in rapporto a talune più specifiche argomentazioni è possibile replicare o, quanto meno, avanzare dubbi e manifestare perplessità. La disomogeneità delle situazioni territoriali, la frammentarietà oggettiva degli enti locali non indebolisce, di per sé, un modello accentrato; ne rende solo più complicata, faticosa e differenziata la gestione empirica, secondo una costante quasi universale che certifica l'esistenza di uno iato ineliminabile tra prescrizione astratta e applicazione concreta di un determinato ordinamento. Quando si evocano i margini, anche cospicui, di autonomia comunque esistenti sul piano municipale o provinciale, non bisogna confondere due aspetti che appartengono a campi fenomenologici e disciplinari differenti, benché, per taluni elementi, coincidenti o contigui. Bisogna cioè distinguere l'autonomia come peculiare assetto giuridico-istituzionale dal 'potere locale',<sup>84</sup> inteso quale insieme di forze politiche e sociali, portatrici di interessi settoriali, che si esprimono su scala territoriale periferica e condizionano comunque quelle incardinate al vertice del sistema, deputate, a loro volta, a tutelare i bisogni e le esigenze del Paese nel suo complesso.

Né si può sottostimare la dimensione dei diversi enti locali presi in esame: è abbastanza normale, ad esempio, che gli amministratori delle grandi città siano in grado di influenzare e piegare a loro favore le decisioni delle autorità del potere esecutivo. La stessa autonomia regolamentare non è esente, come si ricorderà fra poco, da un severo e penetrante controllo da parte degli apparati amministrativi statali, così come la «cogestione» di numerose funzioni può essere considerata, ove si tenga presente l'altra faccia della medaglia, quale criticabile assenza di sfere di intervento e responsabilità pienamente e propriamente locali, pur nell'ovvia impossibilità di una separazione assoluta tra i diversi centri di imputazione formale delle diverse competenze pubbliche.

La focalizzazione delle indagini su determinate comunità e l'adozione del paradigma 'micro-storico', d'altra parte, non solo presentano limiti metodologici di un certo rilievo (risultanti dall'uso di una mappa a scala 1:1), come il rischio

---

<sup>83</sup> Per una schematizzazione e spiegazione del complesso sistema dei rapporti centro-periferia nel nostro Paese vedi Aimò, *Stato*, pp. 55 e 56; S. Cassese, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1986, n. 2, pp. 594 ss. Sulle relazioni centro-periferia vedi anche, più in generale, L. Ornaghi, "Crisi" del centro statale e "disseminazione" di centri politici. Note su un indice di trasformazione dello Stato moderno, «Quaderni sardi di storia», 1983, n. 4, pp. 43 ss., ed E. Rotelli, *Introduzione*, in *Le relazioni centro-periferia*, Archivio ISAP, n.s., n. 2, Milano, 1984, I, pp. IX ss.

<sup>84</sup> Vedi E. Rotelli, *Il 1889 "imolese" di Andrea Costa nella storiografia di partito*, in *Pagine di vita e di storia imolesi*, Imola, 1990, pp. 17 ss., specie p. 25, e id., *Introduzione generale*, in *Le riforme crispine*, pp. VII ss., specie p. XII.

di affrettate e indebite generalizzazioni o quello, non meno incombente, di perdere il contatto con il contesto generale, ma non possono controvertere, per la diversa graduazione della lente applicata, il giudizio sul modello considerato nel suo insieme.<sup>85</sup> La mancata 'integrazione' delle prefetture, così difformi dalle omologhe e ben più solide strutture francesi, non intacca più di tanto la forza dell'amministrazione statale periferica, visto che le mansioni dei prefetti non sono solo di valenza burocratico-amministrativa ma spesso, e sempre di più nel volgere del tempo, di natura chiaramente politica. In ogni modo, la diffusione nelle circoscrizioni provinciali, o di altra taglia, di specifici organi/uffici statali è una dinamica organizzativa tipica di ogni sistema amministrativo di dimensioni medio-grandi e a struttura «binaria».<sup>86</sup>

Discutibile, anche a ragione di quanto detto prima circa le motivazioni della scelta accentratrice, è sostenere che, al di là dei risultati effettivi, la classe dirigente non l'abbia perseguita con piena convinzione e con la dovuta energia, e in coerenza con un progetto politico diretto a realizzare, sia pure in un'ottica pedagogica, una vera e propria «dittatura dei savi».<sup>87</sup> In merito al carattere negoziale e compromissorio del nesso centro-periferia, della sua dialettica bipolare (*top-down* e *bottom-up*), basterà osservare che il modello è centralistico proprio perché impone agli enti locali tale mediazione e rende perciò indispensabile, per l'acquisizione e la distribuzione delle risorse, così come per l'implementazione delle politiche pubbliche, una continua e spesso defaticante contrattazione con gli apparati statali e con le istituzioni politiche centrali.<sup>88</sup> E che il modello nostrano di rapporti centro-periferia funzionasse appunto sulla base di intrecci trasversali, di reciproci scambi di favori, di un simmetrico (o sbilanciato) gioco di dare e avere, è stato confermato da quella teoria, già anticipata da taluni storici agli inizi degli anni Sessanta, e poi rafforzata con l'apporto di studiosi di altre

<sup>85</sup> P. Aimò, *La storia dell'amministrazione: problemi e prospettive di una disciplina incerta*, in id., *Il centro*, pp. 15 ss., specie p. 30.

<sup>86</sup> Con esclusione, dunque, di quei sistemi, come quello inglese, che non prevedono l'esistenza di un apparato statale di livello periferico. Inoltre, come si è ricordato nel paragrafo precedente, la stessa legge del 1865 assegna al Prefetto un ruolo di rappresentanza (complessiva) dell'esecutivo nella circoscrizione provinciale (e, in particolare, dei «Ministeri non aventi propri organi periferici», come precisa E. Gizzi, *Il prefetto nell'età liberale*, «Civitas», 1993, n. 2, pp. 5 ss., specie p. 10) e gli attribuisce anche il compito di vegliare «sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni» (vedi art. 3). Va pure segnalato che al Prefetto sono comunque sottoposti gli uffici finanziari periferici per tutti gli aspetti «non tecnici»: V. Mazzarelli, sub voce *Prefetto e prefettura (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1985, XXXIV, pp. 952 ss., specie p. 954.

<sup>87</sup> Vedi Allegretti, *Profilo*, pp. 460 ss.; sulla «dittatura dei savi» vedi R. Ruffilli, *Problemi dell'organizzazione amministrativa nell'Italia liberale*, in id., *Istituzioni, Società, Storia*, Bologna, 1989-1991, I, pp. 365 ss., specie p. 381.

<sup>88</sup> Cfr. Rotelli, *Il 1889*, p. 27; giudizio ripreso da E. Colombo in *Come si governava Milano. Politiche pubbliche nel secondo Ottocento*, Milano, 2005, p. 309.

scienze sociali, che viene comunemente definita del «circolo vizioso» e si fonda su una più attenta e accurata rilevazione dei legami intercorrenti tra sistema politico e sistema amministrativo, dal periodo unitario quanto meno sino all'avvento del fascismo.<sup>89</sup>

#### 4. LE FUNZIONI E LE POLITICHE PUBBLICHE

Una delle modalità fondamentali per conoscere, misurare ed eventualmente comparare il grado di autonomia riscontrabile in un determinato modello amministrativo è, sicuramente, quella che descrive e analizza le funzioni (cioè le competenze e i poteri) degli enti locali e, più latamente, la loro possibilità di effettuare scelte politiche e amministrative indipendenti e non eterodirette. Come già detto, non si tratterà invece, nelle prossime pagine, delle funzioni deliberative che, a norma di legge, spettano agli organi 'di governo' di comuni e province (sindaci, presidenti, prefetti, giunte, deputazioni, consigli) e che non mutano troppo nel corso degli anni. Sul punto che qui interessa abbiamo oggi molte più notizie e informazioni che derivano soprattutto dal sempre maggior numero di ricognizioni *in situ*, vale a dire di ricerche compiute su particolari comuni e su specifiche province.<sup>90</sup> Pur trattandosi ancora di studi oggettivamente limitati, se equiparati all'entità complessiva degli enti locali da sondare, e realizzati con campionature talvolta casuali, sono comunque estremamente utili per affrontare tale questione sulla scorta di dati di prima mano e di documenti originali e inediti.

Iniziamo il nostro esame da quelle funzioni, di grande rilievo economico-sociale e di forte impatto sui diritti soggettivi e patrimoniali dei cittadini, che non comportano, se non in misura ristretta, l'impegno e l'utilizzazione di risorse finanziarie. Ci si riferisce, come già anticipato nei paragrafi precedenti, alla c.d. «potestà regolamentare», effettivamente esercitata dagli enti locali in moltissimi casi e nei vari comparti indicati dalle leggi. Che si trattasse di una facoltà rilevante, e proprio per questo non considerata innocua o neutrale dalle autorità statali, lo dimostrano alcune indagini che hanno posto in luce, ad esempio, come non

<sup>89</sup> Aimò, *Stato*, pp. 50 ss.; id., *Il "circolo vizioso" di uno "storico virtuoso": l'accentramento in Alberto Caracciolo*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2006, n. 14, pp. 19 ss.

<sup>90</sup> Un censimento completo e aggiornato di questi studi è ovviamente impossibile, specie per la dispersione dei luoghi di edizione e per la loro difficile reperibilità; per una loro rassegna (ormai datata) vedi comunque P. Aimò, *Il potere locale nella storiografia amministrativa: studi e ipotesi*, in id., *Il centro*, pp. 37 ss., e la bibliografia finale (e aggiornata al 2010) nel volume dello stesso autore *Stato*. In merito, è pure utile consultare la *Bibliografia dell'età del Risorgimento. 1970-2001*, Firenze, 2003, II, e il contributo di S. Notari, *Le istituzioni centrali dello Stato italiano: l'età liberale. Un profilo storiografico*, «Le Carte e la Storia», 2011, n. 1, pp. 102 ss.

mancassero suggerimenti dall'alto – si pensi all'invio, da parte delle deputazioni provinciali, di schemi e modelli preconfezionati (ed è l'ipotesi specifica di quelli relativi alla polizia rurale)<sup>91</sup> –, circolari restrittive emanate dal Ministero dei Lavori Pubblici, ovvero pronunce e pareri fortemente limitativi di tale potestà normativa da parte del Consiglio di Stato.<sup>92</sup> Talvolta l'imposizione 'gerarchica' sembrerebbe un po' meno lesiva dell'autonomia locale allorquando l'amministrazione centrale obbliga i comuni ad adottare i regolamenti già varati da altre amministrazioni municipali 'pilota', ma in tale evenienza si sacrificavano proposte e realizzazioni alternative, e magari più avanzate e innovative di quelle estese per ordine superiore.<sup>93</sup>

Tuttavia è proprio, e in misura principale, attraverso l'emanazione di regolamenti che si sarebbe verificato quel fenomeno, composito e multiforme e in grado di attenuare parzialmente il carattere centralistico del sistema amministrativo, che è stato definito «diritto comunale».<sup>94</sup> Si sarebbe dunque dato vita a nuovi istituti giuridici, a normazioni originali in settori di forte rilievo sociale ed economico che, in seguito, lo Stato avrebbe imitato e fatte proprie, anche al fine di disciplinare tali tendenze spontanee e ingabbiarle in uno schema formale e vincolante per tutti.<sup>95</sup>

Questa capacità anticipatrice si era pure manifestata, ad esempio, in un ambito tecnicamente complesso e dal pronunciato contenuto formalistico e specialistico: quello della giustizia amministrativa. Il riferimento va a un regolamento del Comune di Genova che, prima ancora dell'approvazione della legge abolitrice del contenzioso amministrativo, aveva stabilito, in senso garantista, forme e presupposti per i ricorsi dei cittadini avverso delibere municipali nel campo

<sup>91</sup> I. Pederzani, *Como*, in *Le riforme crispine*, Archivio ISAP, n.s., n. 6, III, Milano, 1990, pp. 81 ss., specie p. 98; talvolta è il legislatore a predisporre una «traccia di regolamento» (cioè un regolamento-tipo) per orientare e guidare gli enti locali: vedi Vesperini, *I poteri*, p. 67.

<sup>92</sup> G. De Cesare, *La disciplina dell'edilizia*, in *Atti del congresso, I Comuni*, pp. 297 ss., specie pp. 305-306.

<sup>93</sup> F.P. Pugliese, *La normazione comunale*, in *Atti del congresso, I Comuni*, pp. 197 ss., specie pp. 214 ss. L'autore ha esaminato i regolamenti emanati, dal 1848 al 1876, da alcuni comuni piemontesi.

<sup>94</sup> Sul punto vedi Giannini, in *Atti del congresso, I Comuni*, p. 35; Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, p. 14.

<sup>95</sup> Vedi Aimo, *Stato*, p. 96. Per quanto riguarda la tendenza del legislatore statale a disciplinare fenomeni spontanei per forzarli entro una cornice più dettagliatamente regolamentata, vedi l'esempio della legge sulle aziende municipalizzate (del 1903) che interveniva proprio a tipizzare e normare tentativi, autonomi e originali, già fatti, in proposito, da molti enti locali: vedi *ivi*, pp. 88-89. Vedi anche Giannini, in *Atti del congresso, I Comuni*, p. 35. Secondo Pugliese, *La normazione*, p. 201, l'emulazione da parte dello Stato avrebbe talvolta peggiorato la qualità di questa normazione d'avanguardia.

dell'edilizia.<sup>96</sup> Normazione comunale autonoma, quella attuata anche attraverso i regolamenti, già rintracciabile, per certi versi, nel periodo preunitario e destinata però a declinare con la fine del secolo XIX, o, più correttamente, con il chiudersi dell'età giolittiana.<sup>97</sup>

Parlando di funzioni degli enti locali, il segmento più consistente di esse, in termini quantitativi e qualitativi, rimane tuttavia quello delle spese, siano obbligatorie o facoltative, ordinarie o straordinarie. Anche in questo caso lo sviluppo della letteratura, di taglio storico-istituzionale e (più recentemente) storico-economico, ci consente di avere, in proposito, indicazioni più precise e circostanziate. È ormai appurato che, nel lungo periodo, a un aumento in valori assoluti del volume della spesa sia corrisposta una sua riduzione qualitativa, derivante dal più pronunciato interventismo governativo nell'ambito dei controlli e da una erosione, progressiva e inesorabile, delle materie di competenza degli enti locali a vantaggio dello Stato o di altri enti pubblici.<sup>98</sup> Una crescita, quella delle uscite «totali», più accentuata negli anni Settanta-Ottanta dell'Ottocento – con tassi di incremento tra il 50% e oltre il 70% fra il 1866 e il 1876 – e più stabile a partire dall'ultima decade del secolo, che registra pure, e in controtendenza, una flessione di quelle facoltative.<sup>99</sup>

Significativi sono altresì i dati macroeconomici che testimoniano il livello di incidenza della spesa locale sul totale di quelle statali e che dimostrano come lo *stock* delle risorse finanziarie maneggiate dagli amministratori locali non fosse irrilevante, toccando picchi del 30% – più elevati rispetto a quelli certificati in altri paesi europei come la Francia e la Germania –,<sup>100</sup> anche se non si deve trascurare il peso, che può far lievitare in modo distorto tali percentuali, dei c.d. «oneri

<sup>96</sup> Pugliese, *La normazione*, pp. 205 ss.

<sup>97</sup> Vedi Giannini, in *Atti del congresso, I Comuni*, p. 35 che colloca la fine di tale fenomeno agli inizi del Novecento; sulla sua presenza nel periodo pre e postunitario vedi Pugliese, *La normazione*, p. 201. Ritengo più corretto includere l'età giolittiana, tenuto conto dell'attivismo manifestato in proposito dagli esponenti del socialismo municipale e del municipalismo cattolico: vedi Aimò, *Stato*, pp. 92 ss.

<sup>98</sup> Giannini, in *Atti del congresso, I Comuni*, pp. 33-34; Rotelli, *Il martello e l'incudine*, p. 19; Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, pp. 16-17; Allegretti, *Profilo*, p. 463.

<sup>99</sup> Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, p. 23; G. Brosio, C. Marchese, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi*, Bologna, 1986, p. 55; R. Vaccaro, *I Comuni nell'Italia liberale tra debito e progresso sociale*, Padova, 2012, pp. 58 ss.

<sup>100</sup> Brosio, Marchese, *Il potere*, p. 56; Polsi, *Profilo*, p. 197; S. Sepe, *Amministrazione e storia. Problemi della evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini, 1995, pp. 63-64; Vesperini, *I poteri*, p. 49; P. Frascani, *Finanza locale e sviluppo economico: appunti sulla dinamica della spesa pubblica in età liberale (1875-1913)*, «Storia urbana», 1981, n. 14, pp. 183 ss., specie p. 190, che ricorda, in particolare, come i comuni e le province destinassero ai servizi sociali (nel 1913) il 45,6% e il 34,8% della loro spesa, pari al 12% di quella pubblica complessiva.

statali». <sup>101</sup> È bene precisare poi che quest'ultimo dato non è sintomo di una autonomia decisionale ampia e robusta, tenuto conto dei già segnalati vincoli, normativi e non, che circondavano appunto la politica di individuazione ed erogazione della spesa, orientandone la destinazione e sorvegliandone i flussi. Ove si ponga mente alla ripartizione della spesa globale tra le varie voci di competenza, si è potuto constatare, sulla base di una elaborazione di elementi statistici generali, che, con le ovvie differenze tra comuni e province, imputabili al diverso ruolo loro assegnato dalle leggi, la prevalenza spettava alle opere pubbliche, all'assistenza sociale, alla sanità, alla pubblica istruzione. <sup>102</sup>

Più interessanti sarebbero, naturalmente, le acquisizioni che si possono cogliere da studi compiuti su diversi comuni e molteplici province con l'ausilio di una lettura di fonti originali e, in specie, dei loro bilanci preventivi e/o consuntivi. Pur essendo aumentato nel corso degli ultimi decenni, il numero degli enti locali presi in considerazione è ancora troppo esiguo e l'analisi è concentrata, in molti casi, su scansioni temporali piuttosto ristrette (ad esempio, l'età crispina o il periodo giolittiano) per poter formulare ipotesi interpretative di valenza 'universale'. Come ci si poteva aspettare, i risultati di queste esplorazioni mirate non si discostano dai *trends* generali sopra evidenziati. Pubblica istruzione, lavori pubblici, sanità e assistenza monopolizzano lo spettro degli interventi degli enti locali anche se assumono un valore dominante le spese di amministrazione, trascinate, in proposito, dal costo del personale dipendente, 'spalmato' peraltro su varie voci di bilancio; <sup>103</sup> personale spesso 'gonfiato' per evidenti ragioni cliente-

<sup>101</sup> Vesperini, *I poteri*, p. 49. Su tale fenomeno vedi anche Giannini, in *Atti del congresso, I Comuni*, pp. 37-38 e, per le province, V. Italia, *La Provincia quale destinataria di oneri a favore dello Stato*, in *Atti del congresso, Le province*, pp. 119 ss., e, infine, Frascani, *Finanza locale*, p. 187, in nota, che cita, ad esempio, due leggi (del 22 luglio 1894 e del 22 marzo 1907) che impongono o tolgono tali oneri e sottolinea come, prima e dopo il 1907, ci siano stati numerosi interventi governativi «per istituire nuovi servizi o fissare aumenti per il personale amministrativo», accollandone la spesa ai comuni.

<sup>102</sup> Frascani, *Finanza locale*, pp. 194 ss.; l'autore – pur convinto che la «strada maestra» sarebbe quella di ricostruire singole situazioni locali attraverso lo spoglio delle carte d'archivio – si basa sulle statistiche dei bilanci comunali pubblicate dal MAIC e concentra la sua attenzione su tre macroaree regionali, e in particolare sui municipi «compresi nelle sette province con maggior numero di occupati nell'industria», nonché sulle sette città con popolazione superiore ai 200.000 abitanti. Vedi anche Vaccaro, *I Comuni*, pp. 61 ss., e, per le province, Polsi, *Profilo*, pp. 197-198 e Bassi, *Le funzioni facoltative*, pp. 239 ss.

<sup>103</sup> Tali indicazioni sono tratte, per i comuni, dai seguenti lavori: *Le riforme crispine*, Archivio ISAP, n.s., n. 6, III, Milano, 1990, che contiene i testi, utili ai fini della nostra indagine, di A. Alaimo, *Bologna*, pp. 3 ss.; Pederzani, *Como*, pp. 81 ss.; F. Mazzanti Pepe, *Genova*, pp. 193 ss.; L. Leoni, *Mantova*, pp. 373 ss.; E. Fregni, *Modena*, pp. 435 ss.; A. Liva, *Pavia*, pp. 515 ss.; A. Attanasio, *Rieti*, pp. 558 ss.; S. Carpinelli, *Siena*, pp. 623 ss.; L. Casella, *Udine*, pp. 695 ss.; A. Porro, *Amministrazione e potere locale: il Comune di Milano*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Archivio ISAP, n.s., n. 3, II, Milano, 1986, pp. 1791 ss., specie pp. 1815 ss.; R. Ago, *Le città di*

lari.<sup>104</sup> In quest'ultimo caso la percentuale sul totale delle spese può raggiungere il 30% (è l'esempio di Modena e di Forlì)<sup>105</sup> mentre l'incremento nel tempo può toccare punte del 100% o, addirittura, del 181% (vedi le situazioni, estreme, di un grande comune come Udine e di uno piccolo come Montemarciano).<sup>106</sup>

Sulle differenti *performances* di comuni e province incidono, è quasi banale ribadirlo, molte variabili di natura politica, socio-economica, territoriale. Si è così evidenziato come nei centri urbani gli amministratori tendano ad aumentare le spese, con una peculiare propensione per quelle di 'lusso' e voluttuarie (ma anche di abbellimento delle città), mentre nelle zone rurali – ove prevalgono i ceti possidenti ed è più marcata la presenza del clero – si verificano fenomeni contrari, connotati se non dall'“avarizia” da un prudente e oculato risparmio – ad esempio nel campo specifico della pubblica istruzione –.<sup>107</sup> Influssisce poi la collo-

provincia tra unificazione e prima guerra mondiale, in A. Caracciolo (a cura di), *Il Lazio*, Torino, 1991, pp. 253 ss., specie pp. 278 ss.; C. Mozzarelli (a cura di), *Il governo della città nell'Italia giolittiana. Proposte di storia dell'amministrazione locale*, Trento, 1992, che raggruppa i lavori di: A. Alaimo, *La città assediata. Amministrazione comunale e finanze locali a Ferrara all'inizio del secolo (1900-1915)*, pp. 23 ss.; E. Fregni, *L'amministrazione comunale a Modena nell'età giolittiana*, pp. 77 ss.; A. Liva, *Amministrazione e società a Pavia nell'età giolittiana: dalla Giunta “popolare” di Pietro Pavesi a quella del “buon governo” di Emilio Franchi Maggi*, pp. 139 ss.; E. Ferrari, *Governo e organizzazione amministrativa di una città padana: Reggio nell'Emilia nel primo Novecento*, pp. 219 ss.; A. Attanasio, *Burocrazia e strutture amministrative del Comune di Roma (1900-1915)*, pp. 353 ss.; L. Casella, “Per volontà di uomini e per forza di cose”. *L'amministrazione comunale a Udine in età giolittiana*, pp. 435 ss.; I. Pederzani, “Il carro del progresso”. *Spesa pubblica, politica e società a Varese in età liberale (1859-1898)*, Milano, 2009, ed ead., *La politica di bilancio del Comune di Varese (1859-1898)*, in «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2014, n. 22, pp. 171 ss. Per quanto concerne le province: A.A. Mola, *Storia dell'amministrazione provinciale di Cuneo dall'unità al fascismo (1859-1925)*, Torino, 1971, specie pp. 55 ss.; N. Antonacci, *La provincia di Bari dal 1861 al 1914. Amministrazione e rappresentanza nell'Italia liberale*, Bari, 2001, specie pp. 76 ss.; A. Polsi, *Per una storia delle amministrazioni provinciali in Italia*, Pisa, 2003, specie (sul caso specifico della Provincia di Pisa) pp. 78 ss.; E. Colombo, “La passione politica si arrestò sempre in sulle soglie dell'aula delle vostre adunanze”. *Il Consiglio provinciale di Milano (1860-1893)*, in *Storia del Consiglio provinciale*, pp. 60 ss.

<sup>104</sup> Aimò, *Stato*, p. 80 e P. Causarano, *L'organizzazione e gli impiegati del Comune di Firenze nel primo ventennio postunitario*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 1998, n. 6, pp. 99 ss., specie p. 113.

<sup>105</sup> Fregni, *L'amministrazione comunale*, p. 92; R. Balzani, “Protagonismo” municipale e modernizzazione. *Note in margine al caso forlivese (1880-1915)*, in S. Adorno, C. Sorba (a cura di), *Municipalità e borghesie padane tra Ottocento e Novecento. Alcuni casi di studio*, Milano, 1991, pp. 33 ss., specie pp. 42-43; qui la percentuale tocca persino il 30-35% delle entrate.

<sup>106</sup> Casella, *Udine*, p. 708 e G. Meletti, *Gruppi al potere e politica comunale in un piccolo centro urbano delle Marche. Montemarciano alla fine dell'800*, «Storia urbana», 1982, n. 21, pp. 149 ss., specie pp. 164 ss. A Firenze, tra il 1865 e il 1875, le spese per «provvisori» e «mercedi» a favore dei dipendenti comunali aumentano ben del 300%! Vedi Causarano, *L'organizzazione e gli impiegati*, p. 107.

<sup>107</sup> Aliberti, *Lo Stato postfeudale*, p. 112; sulle spese di lusso, Romanelli, *Il problema del potere*

cazione geografica, con tassi di spesa più elevati al Sud che al Nord, dovendo le regioni meridionali, specie in alcuni settori, recuperare terreno rispetto a quelle settentrionali, che partono da una posizione avvantaggiata, grazie anche a esperienze preunitarie più moderne e con livelli più consistenti di spesa pubblica.<sup>108</sup> Il diverso colore politico delle maggioranze che guidano i comuni (liberalconservatrici, popolari, socialiste, radicali) non sembra, invece, portare sempre a scelte di bilancio ispirate a criteri e obiettivi decisamente alternativi.<sup>109</sup> Il che dimostra, ove ce ne fosse ancora bisogno, come il quadro istituzionale di riferimento sia molto rigido e come i controlli non siano affatto blandi o superficiali come talvolta si sostiene.

Altre considerazioni, più specifiche e marginali ma non meno interessanti, sono infine emerse da talune di queste indagini effettuate su contesti ben delimitati. Si è fatto notare, ad esempio, come la ripartizione delle spese, all'interno della circoscrizione provinciale, abbia privilegiato alcuni circondari, a danno degli altri, anche al fine di ottenere un sostegno politico da parte dei loro abitanti,<sup>110</sup> oppure abbia favorito i piccoli comuni, dove si pagavano le sovrimposte ma si riceveva poco in cambio.<sup>111</sup> Anche all'interno del singolo territorio comunale si sono osservati casi di suddivisione della spesa troppo sbilanciata a favore della cerchia cittadina e meno attenta alle esigenze e ai problemi delle periferie urbane.<sup>112</sup>

Da quanto si è detto sinora, risulta evidente che il livello di conoscenza sulla

locale, p. 95 e id., *Autogoverno, funzioni*, pp. 52-53; G. Piva, *Comuni e pubblica istruzione*, in *Atti del congresso, I Comuni*, pp. 255 ss., specie p. 268.

<sup>108</sup> Battilani, *Decentramento o accentrimento*, pp. 321 e 335; Vaccaro, *I Comuni*, che registra questo superamento del Sud rispetto al Nord, per le spese totali, fra il 1891 e il 1899, e per quelle obbligatorie (ordinarie e straordinarie) nel 1907 e nel 1912: vedi pp. 58 e 60; Frascani, *Finanza locale*, p. 200, che nota una profonda differenza tra Nord e Sud specie nell'ambito della pubblica istruzione. Sulle tendenze della spesa pubblica negli Stati preunitari vedi anche S. Mori, *I governi delle città italiane fra antico regime e unità nazionale: percorsi storiografici. Seconda parte*, «Società e storia», 2003, n. 99, pp. 105 ss., specie p. 152.

<sup>109</sup> C. Mozzarelli, *Presentazione*, in *Il governo delle città*, p. 14; Leoni, *Mantova*, p. 374; al contrario, A. Porro segnala per le due giunte che si alternano a Milano, nei primi anni del Novecento (quella guidata da Mussi e quella presieduta da Ponti), una diversità nelle forme di acquisizione delle risorse (mentre le amministrazioni popolari tendono al pareggio di bilancio, le altre farebbero una politica «keynesiana ante litteram»): vedi *Amministrazione e potere*, p. 1835. Analogamente, secondo C. Sorba, *L'eredità delle mura. Un caso di municipalismo democratico (Parma 1889-1914)*, Venezia, 1993, p. 104, il passaggio da una amministrazione «popolare» a una «liberale» vede una differenziazione sotto «il profilo quantitativo e della propensione al rischio» nella gestione delle finanze municipali.

<sup>110</sup> Vedi Mola, *Storia*, p. 55.

<sup>111</sup> Cfr. Polsi, *Per una storia*, pp. 94-95.

<sup>112</sup> M. Sai, *L'attività del Consiglio comunale e della Giunta municipale di Milano dal 1861 al 1887*, in ISAP, *Il Comune di Milano*, Milano, 1990, pp. 1 ss., specie p. 64.

gestione di bilancio, da parte degli enti autonomi, ha fatto notevoli passi in avanti, non solo attraverso l'acquisizione e il trattamento di dati statistici, disponibili su scala nazionale, ma anche mediante scavi archivistici su tante e multiformi realtà locali. Questa constatazione non deve tuttavia indurre a una eccessiva soddisfazione e spingere ad avanzare delle conclusioni generali e tendenzialmente definitive. Ciò che osta non è solo la settorialità delle elaborazioni di carattere complessivo<sup>113</sup> e, come già anticipato, l'ancora esiguo campione di test effettuati sul campo, ma delle ragioni intrinseche e più insidiose. È stato fatto notare che le cifre riguardanti i bilanci – e quindi le entrate e le uscite – non sono sempre affidabili, sia per le diverse modalità di compilazione adottate e imposte dall'alto, sia per il fatto che, talvolta, si prendono in considerazione i bilanci preventivi ovvero quelli consuntivi, sia ancora perché si utilizzano valori assoluti o percentuali procapite.<sup>114</sup> Spesso le serie statistiche sono lacunose, discontinue, disomogenee, così come carenti appaiono le carte a corredo dei bilanci;<sup>115</sup> i differenti risultati che tale documentazione si possono ricavare dipendono poi da troppe, diverse e mutevoli contingenze politiche, sociali, territoriali.<sup>116</sup>

Un po' meno fragili e provvisorie appaiono, al contrario, le risultanze ottenute dall'analisi delle politiche pubbliche effettuate dagli enti locali, proprio perché queste ultime non coinvolgono solo la contabilità di bilancio e la distribuzione delle spese per macrosettori, ma possono compiersi anche con la consueta potestà normativa, di tipo regolamentare, e persino con l'emanazione di 'semplici' atti amministrativi. Non è il caso di richiamare qui la ricca e innovativa elaborazione programmatica, dovuta specialmente ai socialisti e ai cattolici e alle composite forze democratiche di matrice radicale e repubblicana, e collocabile soprattutto

<sup>113</sup> Si veda quanto detto, a proposito dei dati statistici utilizzati da P. Frascani (cfr. nota n. 102), in merito alla limitazione dell'analisi quantitativa a particolari ambiti della spesa, il lavoro di Vaccaro, *I Comuni*, pp. 61-62, che prende in considerazione le voci di spesa più consistenti, ovvero la selezione 'cronologica' delle cifre relative alle spese provinciali effettuata da Pólsi, *Profilo*, nelle tabelle di p. 197.

<sup>114</sup> Battilani, *Decentramento o accentramento*, nota 25 di p. 355; G. Favero, *Le misure del Regno. Direzione di statistica e municipi nell'Italia liberale*, Padova, 2001, p. 135; Porro, *Amministrazione e potere locale*, specie pp. 1809 ss.

<sup>115</sup> Frascani, *Finanza locale*, p. 193; Vaccaro, *I Comuni*, p. 4, sottolinea la mancanza di dati statistici sui comuni per gli anni 1888-1890-1892-1893-1894-1896-1898; i primi, affidabili, risalirebbero al 1863, mentre quelli dal 1864 al 1876 sarebbero parziali. Gli stessi *Annuari* dell'USCI (Unione statistica dei comuni italiani) escono solo a partire dal 1907: vedi M. Balzan, *Dalle statistiche amministrative al sistema statistico per il governo delle comunità*, in F. Agostini (a cura di), *Le amministrazioni comunali in Italia. Problematiche nazionali e caso veneto in età contemporanea*, Milano, 2009, pp. 184 ss., specie p. 188.

<sup>116</sup> Favero fa notare, ad esempio, come «le istituzioni e i soggetti interrogati reagiscono all'indagine determinandone la riuscita, modificandone i risultati, mettendone in discussione le categorie»; vedi *Le misure*, p. 10.

tra fine Ottocento ed età giolittiana,<sup>117</sup> quindi a molta distanza dai provvedimenti legislativi del 1865, non perché non sia degna di attenzione in quanto segno evidente di quella «rinascita comunale», di quel «protagonismo municipale» che connota – e non solo in Italia –<sup>118</sup> una felice stagione delle autonomie comunali (e provinciali), ma perché, dal punto di vista della storia delle istituzioni, è più utile conoscere qual è stata l'implementazione di tali proposte, l'attuazione pratica di simili prospettazioni ideali.<sup>119</sup>

Ciò che sappiamo lo dobbiamo, anche in questo caso, in misura prevalente alla più volte richiamata fioritura di *case-studies*, all'osservazione, puntuale e meticolosa, dell'attività di tanti comuni e di sempre più numerose province. Si è così appreso come uno degli obiettivi principali di tali enti sia stato quello relativo alla realizzazione di infrastrutture, alla modernizzazione dell'assetto urbano, all'ampliamento e miglioramento dei servizi pubblici, allo sviluppo e incentivazione dei trasporti, specie di quelli su rotaia.<sup>120</sup> Politica, questa, talvolta guidata, e macchiata, dall'affarismo di voraci élites locali e stimolata da perversi intrecci tra interessi pubblici e privati (in particolare, di quelli finanziari e bancari).<sup>121</sup>

<sup>117</sup> E. Ragionieri, *La formazione del programma amministrativo socialista in Italia*, in id., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Roma/Bari, 1967, pp. 193 ss.; Aimo, *Stato*, pp. 92 ss.; M. Degl'Innocenti, *I socialisti e le autonomie locali fino all'avvento del fascismo*, e A. Varni, *I repubblicani e l'amministrazione locale tra '800 e '900*, in *La costruzione dello Stato in Italia e Germania*, Manduria, Roma/Bari, 1993, pp. 171 ss. e 189 ss.; G. Barone, *Mezzogiorno ed egemonie urbane*, «Meridiana», 1989, n. 5, pp. 13 ss., specie pp. 43 ss.; M. Belardinelli, *Movimento cattolico e questione comunale dopo l'Unità*, Roma, 1979, pp. 103 ss.

<sup>118</sup> Vedi F. Rugge, *Introduzione*, in F. Rugge (a cura di), *I regimi delle città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, 1992, pp. 9 ss., specie pp. 21 ss., e, con particolare riguardo alla «cultura delle riforme», M. Salvati (a cura di), *Per una storia comparata del municipalismo e delle scienze sociali*, Bologna, 1993.

<sup>119</sup> Non sempre, infatti, è stato possibile, per le amministrazioni guidate da socialisti, cattolici o radical-repubblicani, dar seguito – in tutto o in parte – ai loro «programmi amministrativi» anche per i ben noti vincoli derivanti dall'ordinamento amministrativo di tipo accentrato e per il rigido controllo sulle finanze locali da parte delle autorità statali.

<sup>120</sup> A. Alaimo, *L'organizzazione della città. Amministrazione e politica urbana a Bologna dopo l'unità (1859-1889)*, Bologna, 1990, p. 8 e dello stesso autore, *Bologna*, pp. 7 ss., e *La città asse-diata*, p. 37; P. Polsi, *Profilo*, pp. 198 ss., il quale sostiene però che il ruolo delle province in ambito ferroviario fu «più marginale» (vedi p. 202); id., *Per una storia*, p. 82; Colombo, *Come si governava*, pp. 35 ss.; ead., *La passione*, pp. 91 ss.; R. Camurri (a cura di), *Il comune democratico. Riccardo Dalle Mole e l'esperienza delle giunte bloccarde nel Veneto giolittiano (1900-1914)*, Padova, 2000 e, all'interno di tale volume, R. Camurri, *Un "piccolo Nathan" nella roccaforte del moderatismo veneto: l'esperienza politica e amministrativa di Riccardo Dalle Mole*, pp. 65 ss., specie pp. 99 ss.; Attanasio, *Rieti*, pp. 604 ss.; Casella, *Udine*, p. 702.

<sup>121</sup> S. Adorno, *Gli agrari di Parma nell'età giolittiana tra politica, amministrazione e interessi*, e A. Polsi, *Élite finanziaria e Comune a Milano nella seconda metà dell'ottocento. Ipotesi per una ricerca*, entrambi in *Municipalità e borghesie*, rispettivamente alle pp. 153 ss., (specie pp. 164 ss.) e pp. 19 ss. (specie pp. 27 ss.).

Ricorrenti, e diffusi su tutto il territorio del Paese, sono poi gli interventi di tipo sociale e assistenziale, con speciale riguardo nei confronti dei minori, dei poveri e, in genere, delle classi disagiate.<sup>122</sup> Non meno apprezzabili appaiono le politiche educative e scolastiche, anche se la discriminante geografica (Nord, Sud) e dimensionale (piccoli e grandi comuni), in questo caso, pesa molto sulla distribuzione della spesa relativa e sulla qualità – e perciò sugli effetti – delle decisioni assunte dalle istituzioni locali.<sup>123</sup> Né sono mancate politiche pubbliche, anche molto originali, a sostegno del lavoro e contro la disoccupazione, con la creazione di appositi Uffici del lavoro e la progettazione e attuazione di opere in grado di incentivare, benché in via transitoria e su scala ridotta, l'impiego di operai manuali e scarsamente qualificati.<sup>124</sup>

<sup>122</sup> Sai, *L'attività*, pp. 10 ss. e 65 ss.; ISAP, *Il Comune di Milano*, dove compaiono anche i saggi di M.A. Scala, *L'attività del Consiglio comunale e della Giunta di Milano dal 1868 al 1900*, pp. 79 ss., specie p. 103 e di I. Superti Furga, *L'attività del Consiglio comunale e della Giunta municipale di Milano dal 1910 al 1922*, pp. 187 ss., specie pp. 234 ss.; Leoni, *Mantova*, specie pp. 388-389; Liva, *Pavia*, pp. 536-537; Attanasio, *Rieti*, specie pp. 591 ss.; Carpinelli, *Siena*, p. 661; F. Mordari, *L'attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1880 al 1909*, in ISAP, *La Provincia di Milano*, Milano, 1969, pp. 189 ss., specie p. 197; L. Bellavita, *L'attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1910 al 1922*, in ISAP, *La Provincia*, pp. 249 ss., specie pp. 262 ss.; Attanasio, *Burocrazia e strutture*, p. 396; Casella, *“Per volontà”*, p. 454; E. Bielli, *L'esperienza socialista nei comuni della periferia milanese (1900-1923)*, in M. Antonioli, M. Bergamaschi, L. Ganapini (a cura di), *Milano operaia dall'800 a oggi*, Milano, 1992, pp. 99 ss.; M. Morandi, *La capitale della democrazia. Amministrazione e politica a Cremona tra età crispana e età giolittiana (1889-1914)*, «Bollettino storico cremonese», 2004, XI, Cremona, 2005, pp. 115 ss., specie pp. 155 ss.; G. Silvano, *Servizi pubblici e sociali tra Stato, enti locali e società civile dall'Otto al Novecento. Profili del rapporto tra centro e periferia*, in *Le amministrazioni comunali*, pp. 145 ss., specie pp. 153 ss.; W. Moraglio, *Dal notabilato ai partiti di massa. Il Consiglio provinciale di Torino in epoca liberale*, in M. Crivellini (a cura di), *La Provincia di Torino (1859-2009). Studi e ricerche*, Milano, 2009, pp. 47 ss., specie pp. 57 ss.; M. Degl'Innocenti, *Il governo del particolare. Politiche pubbliche e comunità locale*, Manduria, 2008, pp. 105 ss., e 132 ss. (dove ricorda, fra l'altro, come il Comune di Modigliana, nel 1916, abbia acquistato grano, a prezzo «normale», per cederlo ai poveri); Colombo, *La passione*, pp. 92 ss., e E. Riva, *La Provincia di Milano “come fattrice di civiltà... e come grande forza nazionale” (1884-1898)*, in *Storia del Consiglio*, pp. 126 ss. Sul problema specifico degli interventi a tutela dei minori: G. Berti, *L'assistenza agli illegittimi e l'affidamento dei minori*, in *Atti del congresso, Le Province*, pp. 165 ss.; P. Aimò, *Politiche sociali per l'infanzia ed enti locali tra Ottocento e Novecento*, in M. Milnesso (a cura di), *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano, 2011, pp. 123 ss.

<sup>123</sup> A.R. Grandini, *Un antico comune nello stato italiano. Classe dirigente e amministrazione locale a Barga (1865-1885)*, Castelnuovo Garfagnana, 1994; Camurri, *Un “piccolo Nathan”*, pp. 99 ss.; Alaimo, *Bologna*, p. 22; Fregni, *Modena*, p. 451; Attanasio, *Rieti*, p. 576; Casella, *Udine*, p. 702; Sai, *L'attività*, pp. 60 ss.; Scala, *L'attività*, pp. 98 ss.; F. Traniello, *L'attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1861 al 1887*, in ISAP, *La Provincia*, pp. 159 ss., specie pp. 169 ss.; Bellavita, *L'attività*, pp. 258 ss.; Ferrari, *Governo e amministrazione*, pp. 229 ss. Sugli effetti della variabile dimensionale vedi Piva, *Comuni e pubblica istruzione*, specie p. 272; su quelli della diversità territoriale, Frascani, *Finanza locale*, pp. 200 ss.

<sup>124</sup> Furga, *L'attività*, pp. 247 ss.; Liva, *Amministrazione e società*, p. 173, dove parla di incentivi

A proposito dei servizi pubblici non si dovrebbe omettere un riferimento alla ben nota legge del 1903 sulle aziende municipalizzate e alla diffusione che ha avuto quel rilevante fenomeno di 'imprenditoria' locale e di 'industrialismo' municipale (e poi anche provinciale). Si tratta però di una questione che è eccedente rispetto all'economia di questo scritto; infatti, una volta approvata la pubblicizzazione di un determinato servizio, essa tocca solo indirettamente, benché non marginalmente (si pensi alla fissazione delle tariffe o all'inserimento, a bilancio, degli eventuali proventi), l'ente locale, visto che si crea una struttura separata con propri organi direttivi, dotata di una certa autonomia gestionale e contabile e che, in ogni caso, ha dato luogo a una letteratura specialistica non trascurabile, anche di indole storico-economica, benché poco accresciuta e aggiornata negli ultimi periodi.<sup>125</sup>

## 5. I CONTROLLI

La tematica relativa ai controlli, come già detto, è di enorme importanza, non solo in sé e per sé, in quanto componente tipica ed essenziale di ogni sistema istituzionale complesso e ordinato, ma perché ha sempre suscitato diatribe dottrinali, contrasti politici e contese storiografiche e, al pari della misurazione del perimetro delle competenze, costituisce un altro fattore dirimente ai fini di un ponderato giudizio sul carattere, accentrato o meno (ma anche democratico o autoritario), di un determinato ordinamento amministrativo. Il perno attorno al quale ruotano i sofisticati meccanismi della tutela e della sorveglianza sugli enti locali è rappresentato dal Prefetto, tanto che l'espressione «modello prefettizio» è diventata spesso un sinonimo di «modello accentrato». Non si vuole, in questa sede, procedere a una disamina generale e esaustiva di tale figura burocratica, che negli ultimi decenni ha visto aumentare studi e ricerche, specialmente in un'ottica – necessaria ma insufficiente – di storia sociale o di ricostruzione prosopografica,<sup>126</sup> ma inda-

---

comunali per l'insediamento di un'industria che si impegna a utilizzare mano d'opera locale; Polsi, *Per una storia*, p. 25; F. Simoni, *Politica e amministrazione a Budrio agli inizi del '900*, in F. Simoni, M. Zani, *In periferia. Politica e amministrazione nel Bolognese tra Ottocento e Novecento*, Provincia di Bologna, 1994, pp. 10 ss., specie p. 61.

<sup>125</sup> Vedi Aimò, *Stato*, pp. 88 ss.; A. Piras, *La municipalizzazione (Problemi delle municipalizzazioni)*, in *Atti del congresso, I Comuni*, pp. 355 ss.; F. Rugge, *Alla periferia del Rechtsstaat. Autonomie e municipalizzazione nell'Italia di inizio secolo*, «Quaderni sardi di storia», 1983-1984, n. 4, pp. 159 ss.; id., *Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie, "socialismo municipale"*, «Jus», 1984, n. 1, pp. 191 ss.; id., *All'origine dell'impresa pubblica: l'esordio della municipalizzazione*, in «Amministrare», 1986, n. 2, pp. 231 ss.; A. Berselli, F. Della Peruta, A. Varni (a cura di), *La municipalizzazione nell'area padana. Storia ed esperienze a confronto*, Milano, 1988.

<sup>126</sup> Sulla bibliografia – recente e meno recente – in argomento vedi Aimò, *Stato*, pp. 185-186,

garla sotto il profilo specifico della sua condizione di istituzione gerarchicamente sovraordinata a comuni e province. Una riduzione dell'angolo visuale, quella appena annunciata, che non potrà essere intesa in maniera troppo rigida, dovendosi comunque tener conto di una serie di aspetti che esulano dalla peculiare posizione del Prefetto come controllore delle autonomie locali: si pensi, ad esempio, al carattere politico del suo ruolo complessivo o alla sua funzione informale e tendenziale di rappresentanza delle collettività territoriali.

Facendo leva, ancora una volta, sulla ricca messe di indagini prodotte nel cinquantennio di riferimento, proviamo a descrivere l'attività e il ruolo del Prefetto, secondo le ampie competenze che l'Allegato «A» della legge del 1865 gli conferisce e che, con talune modifiche, resteranno pressoché costanti negli anni successivi. Il primo interrogativo che è stato posto concerne i rapporti tra il Prefetto stesso e le autorità statali da cui dipende la sua nomina e alle quali è gerarchicamente e formalmente sottomesso: il Governo e, in specie, il Ministro dell'Interno. Le principali ipotesi interpretative hanno oscillato fra due estremi, ritenendo il Prefetto del tutto succube e inesorabilmente sottoposto ai suoi «superiori»,<sup>127</sup>

---

188, 191, 201, e M. De Nicolò, *L'istituto prefettizio nella storiografia*, in M. De Nicolò (a cura di), *La Prefettura di Roma (1871-1946)*, Bologna, 1998, pp. 17 ss., che (alle pp. 44 ss.) critica i lavori dell'ISAP sulla Provincia di Milano, fra il resto, per la loro impostazione «pregiudiziale» anticentralistica, che apparirebbe da una chiara «forzatura interpretativa», per la mancata verifica dei rapporti prefetture-province e per essere basati solo sulla documentazione ufficiale. Bisogna però osservare che l'oggetto dell'indagine riguardava innanzitutto l'attività del Consiglio provinciale e non quella della prefettura (e dei prefetti) e che assai carenti, o inesistenti, o non consultabili, erano le fonti archivistiche relative all'ente Provincia e alla stessa Prefettura di Milano. Nel medesimo articolo (alle pp. 70 ss.), dopo aver distribuito differenti patenti di «onestà intellettuale» alle interpretazioni di Rotelli e Aimo, sottolinea i limiti delle ricerche ISAP sulle riforme crispine sia per la mancanza di criteri nella campionatura (facilmente comprensibili in rapporto all'esistenza, *in loco*, di una documentazione archivistica consistente e fruibile), sia perché alcuni saggi si occupano solo di taluni argomenti (scelta che dipende, anche in questo caso, dalla tipologia e quantità delle carte d'archivio), sia infine in quanto i lavori sulle prefetture «appaiono scarsamente comunicanti con quelli dedicati alle amministrazioni locali» (l'individuazione, non coincidente, delle città e delle prefetture è derivata, oltreché dalla difficoltà di reperire sul posto studiosi preparati, dalla 'ricchezza' o meno dei fondi archivistici). Infine, dopo aver riconosciuto (p. 72) che tali indagini «spingono avanti la ricerca anche sul terreno metodologico», si occupa del libro di Randerad – rispetto al quale non avanza critiche – che presenta un «nuovo impianto metodologico» (nuovo in che senso?) e «compie un indubbio passo in avanti nello studio dell'istituto prefettizio» (benché, rispetto alle 6 prefetture indagate dall'ISAP, ne vengano considerate solo 3 e le fonti privilegiate siano le relazioni dei prefetti e i Bollettini della prefettura). Vedi anche M. De Nicolò, *Le Prefetture tra storia e storiografia*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna, 2006, pp. 45 ss. (dove, tra l'altro, in modo *naïf*, non ha nulla da obiettare al fatto che per alcuni studiosi i «rapporti dei prefetti appaiono la fonte attendibile per eccellenza di una serie di indicatori locali e tematici»: vedi p. 56).

<sup>127</sup> P. Allegrezza, *L'élite incompiuta. La classe dirigente politico-amministrativa negli anni della Destra storica (1861-1876)*, Milano, 2007, specie p. 199, che descrive il Prefetto come un funzio-

ovvero riscontrando una sua non trascurabile indipendenza funzionale e una sua autonomia di giudizio e di comportamento rispetto agli organi del potere esecutivo.<sup>128</sup> Come appare in tutta evidenza, questa seconda tesi serve anche per dimostrare, ulteriormente, che l'accentramento non si sarebbe presentato in quelle forme oppressive e soffocanti che la storiografia di osservanza autonomistica aveva invece denunciato.

Sul punto non si possono prospettare soluzioni rigidamente contrapposte. Senza ripetere l'ovvia, e persino banale, constatazione che occorre una verifica, caso per caso, non va dimenticato che la variabile biografica (carattere personale, convinzioni ideologiche, origini sociali, legami famigliari, accasamenti partitici, posizione economica, etc.) è decisiva, se non predominante. Ad esempio, non è insignificante, in proposito, che il Prefetto sia anche deputato o senatore, sia, o sia stato, un uomo politico, ovvero provenga da una carriera esclusivamente burocratica. In ogni modo, quand'anche ci si trovi in presenza di funzionari dotati di autorevolezza e di carisma e che non si sentono affatto stretti tra il rispetto della legalità e l'obbedienza ai superiori, tutto questo non inficia il fatto che il modello all'interno del quale essi operano sia configurabile come accentrato e tendenzialmente autoritario. Non è dunque un fattore soggettivo e contingente che può scardinare una qualità oggettiva e strutturale di tale sistema; tutt'al più

---

nario compreso tra il rispetto della legalità e l'obbedienza ai superiori; Aliberti, *Lo Stato*, p. 101, che si riferisce soprattutto ai prefetti «operanti nelle province del Sud»; M. Guercio, *La prefettura di Roma*, in *Le riforme crispine*, I, pp. 785 ss., specie p. 793; qui però la maggior vicinanza con il Governo e la «specialità» della capitale possono giustificare una più stretta «dipendenza» del Prefetto dal potere esecutivo; F. Fonzi, *I prefetti del Regno d'Italia: dalla ricerca alla didattica della storia nell'Università. Due esemplificazioni*, in M. Serio (a cura di), *L'Archivio Centrale dello Stato 1953-1993*, Roma, 1993, pp. 115 ss., specie nota n. 7 di p. 118 dove dice, in proposito, che occorre comunque «verificare caso per caso», ma sostiene pure che i «sondaggi finora compiuti portano però a smentire il vecchio cliché del prefetto come 'semplice esecutore'»; Aquarone, *Accentramento e prefetti*, p. 362, il quale afferma che il Prefetto non era «onnipotente», dovendo fare i conti con l'opinione pubblica e con altri organi governativi. De Nicolò, *Le Prefetture. Tra storia e storiografia*, p. 53, a proposito della distinzione tra prefetti «deboli» e «forti» fa presente che non sempre il Ministero dell'Interno avrebbe assegnato a sedi importanti prefetti «forti», visto che poteva fare affidamento su altre figure istituzionali, come il Sindaco di nomina regia (ma il Sindaco, anche di una grande città, per quanto politicamente influente, non ha competenza che sul suo Comune e non su tutti quelli della Provincia). Che i prefetti non fossero comunque «succubi» dei notabili locali (ma, da Giolitti in poi, dipendenti dagli apparati ministeriali) – come ritengono i negatori del centralismo – lo aveva già segnalato M. Saija, *I prefetti italiani nella crisi dello Stato liberale*, I, Milano, 2001, p. 5, mentre Romanelli, *Le radici storiche*, p. 715, parla di «interminabili trattative [dei prefetti] con i notabili del luogo».

<sup>128</sup> Gizzi, *Il prefetto*, p. 8, dove riporta un giudizio di P. Borzomati, *La Calabria dal 1882 al 1982 nei rapporti dei prefetti*, Reggio Calabria, 1974, il quale sostiene che i prefetti solo in pochi casi avrebbero tenuto un atteggiamento «riverente» nei confronti del Governo, pur applicando fedelmente le disposizioni impartite da Roma; G. Schininà, *Le città meridionali in età giolittiana. Istituzioni statali e governo locale*, Acireale/Roma, 2002, p. 46.

può influenzarne la resa, deviarne, in parte, gli obiettivi e modificarne l'applicazione pratica.

Se andiamo ad analizzare la posizione del Prefetto da una diversa angolatura, ruotando cioè lo sguardo dall'alto in basso, ci imbattiamo in altre, non meno spinose e delicate, controversie valutative. In aperto e voluto contrasto con orientamenti storiografici risalenti e consolidati, si è rinvenuto, nella figura del Prefetto, un ruolo positivo, «modernizzante», di «impulso», di «promozione» sociale ed economica,<sup>129</sup> una funzione di ausilio tecnico-giuridico nei confronti degli amministratori locali,<sup>130</sup> di rappresentanza delle collettività territoriali presso il Governo,<sup>131</sup> di lotta contro il malaffare, la corruzione, il clientelismo.<sup>132</sup> Gli stessi strumenti del controllo, sugli atti e sugli organi, non sarebbero stati pregiudizial-

<sup>129</sup> Sia pure con posizioni differenti, e talvolta più sfumate al loro interno, vedi Astuto, *L'amministrazione italiana*, p. 88; De Nicolò, *L'istituto prefettizio*, pp. 80-81, che, pur convinto dell'impossibilità, «in presenza di un elevato numero di variabili, [di] giungere a una sintesi esaustiva del ruolo del prefetto», ne sottolinea la funzione di «sprone» oltreché di «soffocatore» della vita locale; id., *Le Prefetture tra storia*, pp. 55 e 60 ss.; R. Martucci, *Dal prefetto napoleonico al prefetto italiano*, in P.G. Marcellino, R. Martucci (a cura di), *Il prefetto nella storia e nelle istituzioni. Bicentenario dell'istituzione prefettizia*, Laboratorio di Storia costituzionale "Antoine Barnave", Macerata, 2003, pp. 19 ss., specie p. 33; Romanelli, *Centralismo e autonomie*, p. 139, che vede nel Prefetto colui che impone spese «obbligatorie d'amministrazione civile a municipi riluttanti»; id., *Centro e periferia*, p. 229 (laddove, parlando appunto degli studi che hanno sottolineato anche il carattere d'impulso dei prefetti, pensa che non mettano comunque «in discussione i capisaldi del paradigma centralistico»); id., *E pluribus*, p. 306; Saija, *I prefetti*, I, p. 217, che non nega l'opera di «modernizzazione» attuata dai prefetti (prima di Nitti), ma dice che ciò era avvenuto più «tutelando gli spazi di manovra di chi, al centro, prendeva le decisioni e proteggendo i poteri costituiti dai cambiamenti provocati dalla loro medesima azione, che non garantendo libertà effettive»; L. Rossi, *Una provincia meridionale nell'età liberale: prefetti, elettori e deputati del Salernitano*, Salerno, 1986.

<sup>130</sup> Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, p. 23, dove il Prefetto – pur «frenando», sotto il profilo politico, le libertà locali – viene visto non come il «nemico delle amministrazioni locali» ma anche come il loro «consigliere», specie in rapporto a quelle più piccole; Melis, *Storia*, pp. 80 ss., secondo cui i prefetti furono dei «tutori» prima ancora che dei «controllori» dei notabili periferici. In verità, proprio perché toccava ai prefetti questa importante e meritoria funzione di ausilio nei confronti degli enti locali, soprattutto di quelli meno attrezzati sul piano tecnico-giuridico, il sistema era 'accentrato', dato che ai comuni e alle province non erano sempre concesse le risorse necessarie per acquisire le capacità professionali e i 'saperi' scientifici indispensabili al fine di agire in piena autonomia ed efficienza (ad esempio, mediante la nomina di segretari comunali preparati, competenti e... ben retribuiti!).

<sup>131</sup> N. Randerad, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997, p. 268; S. Sepe, *Amministrazione e "nazionalizzazione". Il ruolo della burocrazia statale nella costruzione dello Stato unitario (1861-1900)*, in M. Meriggi, P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna, 1993, pp. 307 ss., il quale cita, a conferma dell'assunto, «cioè dell'attivismo di questi funzionari nella difesa degli interessi locali», una circolare del Ministro dell'Interno del luglio 1868 in cui si raccomandava ai prefetti di non «secondare o dar corso presso i Dicasteri a deliberazioni dei Comuni e Province prive di ragionevole fondamento», vedi p. 332.

<sup>132</sup> Barone, *Mezzogiorno ed egemonie*, p. 46 e Randerad, *Autorità*, p. 122.

mente politici o «partigiani»,<sup>133</sup> tali perciò da conculcare l'autonomia comunale e provinciale; talvolta sarebbero apparsi persino fragili o praticamente inesistenti.<sup>134</sup> Insomma, una tendenziale neutralità della tutela prefettizia ma anche una sua inefficacia, e inefficienza, derivante, da un lato, dalla coriacea resistenza opposta dalle élites locali, che trovano alleati e appoggi in sede centrale, scavalcando il rappresentante dell'esecutivo, nonché dal malgoverno e dalle disfunzioni delle istituzioni municipali e provinciali,<sup>135</sup> dall'altro, dalle gravi carenze organizzative riscontrabili negli uffici e nel personale delle prefetture, e, ancora, dal loro già richiamato carattere «non integrato».<sup>136</sup>

Questa tendenza revisionista ha poi subito un'ulteriore spinta e tratto nuovo alimento allorché ci si è occupati di alcune tipologie di controllo particolarmente

<sup>133</sup> Oltre agli autori segnalati nella nota successiva, vedi L. Leoni, *La prefettura di Mantova*, in *Le riforme crispine*, I, pp. 745 ss., specie p. 767, che ammette però che interventi «partigiani» e «faziosi» si possono essere verificati sul piano «riservato» della politica, piuttosto che su quello amministrativo; Riva, *La Provincia di Milano*, pp. 129-130, la quale sostiene che gli amministratori locali non si occupano della «politica nazionale», ma solo di amministrazione, e così i prefetti interverrebbero unicamente quando la loro attività può incidere «negativamente sulla politica nazionale o presenta riflessi sull'elezione in Parlamento». Di un pesante controllo politico sulle amministrazioni locali da parte dei prefetti, in età giolittiana, riferisce invece M. Saija, *I prefetti italiani nella crisi dello Stato liberale*, II, Milano 2005, pp. 16-17, mentre V.G. Pacifici, *Province e comuni nello Stato liberale*, Roma, 2002, p. 68, fa notare che il Ministro dell'Interno inviava ai prefetti severe circolari perché condannassero delibere comunali o provinciali «attinenti alla politica e che hanno carattere di manifestazioni politiche».

<sup>134</sup> Vedi F. Mazzanti Pepe, *L'amministrazione del Comune di Genova tra '800 e '900*, Milano, 1998, pp. 17 ss. e 213 ss., ed ead., *Genova*, p. 248, dove – dopo aver constatato una «scarsità» di annullamenti (pp. 27-28 del primo testo) – ricorda come, a fronte di un «richiamo» prefettizio a ridurre le spese per il personale, il Comune abbia attuato una tattica dilatoria, nominando una apposita commissione che concluderà i suoi lavori dopo un anno! La stessa autrice segnala pure atteggiamenti di «compiacenza nei confronti del Comune» da parte del Prefetto che, ad esempio, lascia trascorrere il termine di 30 giorni per l'annullamento delle delibere: vedi *I controlli sui comuni in età liberale. Una verifica sul caso di Genova*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 1996, n. 4, pp. 249 ss., specie p. 253. Guercio, *La prefettura*, p. 816; Randeraad, *Autorità*, p. 221; Romanelli, *Autogoverno*, pp. 71 e 78.

<sup>135</sup> Vedi Pepe, *I controlli sui comuni*, p. 261; Leoni, *La prefettura*, p. 767; Romanelli, *Le radici*, p. 715; N. Randeraad, *L'amministrazione periferica nell'Italia liberale: una ricerca in corso*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1990, n. 4, pp. 1202 ss, specie p. 1215. Però, in tal caso, era comunque sempre possibile procedere allo scioglimento del Consiglio comunale, strumento che, proprio secondo alcuni studiosi, presenterebbe aspetti positivi perché poteva servire anche per ovviare ai limiti organizzativi degli apparati burocratici municipali (vedi nota 137).

<sup>136</sup> Vedi anche nota n. 79. Guercio, *La prefettura*, pp. 793 e 837; Romanelli, *Autogoverno*, p. 71; id., *Centro e periferia*, p. 226; Melis, *Storia*, pp. 85-86, che attribuisce al carattere «non integrato» delle prefetture anche la scarsa incidenza della funzione ispettiva; Vesperini, *I poteri*, p. 51 e Allegretti, *Gli apparati*, p. 21; Sepe, *Amministrazione e nazionalizzazione*, pp. 315-316, ha però fatto notare che, pur con una «scomposizione» progressiva dell'amministrazione periferica dello Stato, «fino agli inizi del ventesimo secolo, il ruolo delle prefetture [è] rimasto molto forte. Anzi, andò affermandosi una tendenza in qualche modo paradossale: nonostante l'esistenza di molti uffici statali periferici non vi era praticamente legge che non affidasse qualche funzione alle prefetture»!

penetranti e dall'indubbia caratura politica. Così lo scioglimento dei consigli comunali (e provinciali) è sembrato rispondere, più che a intenti punitivi, all'esigenza di combattere contro 'mafie' e 'camorre', alla necessità di modernizzare l'infrastruttura municipale, o di assicurare la governabilità delle istituzioni locali.<sup>137</sup> A ciò si aggiunga che il numero degli scioglimenti, ovviamente molto diverso da periodo a periodo, sarebbe stato tutto sommato contenuto ed essi sarebbero stati effettuati in maniera prudente, discreta e moderata.<sup>138</sup> È superfluo ricordare, a questo punto, che molte altre ricerche attestano la presenza di dinamiche opposte a quelle testé richiamate.<sup>139</sup>

Più difficile è interpretare in senso positivo e non antidemocratico una costante nella vita dei prefetti: l'ingerenza nelle competizioni elettorali, sia politiche che amministrative, per orientarne l'esito a favore dei candidati filogovernativi; interferenza che non si può certo assimilare, sul piano giuridico-formale, agli altri controlli loro demandati dalle leggi. Eppure, senza negare l'evidenza e vastità del fenomeno,<sup>140</sup> si è insistito sugli aspetti non negativi o meno censurabili di simili inframmettenze, posponendo ad esempio la loro comparsa nel tempo, o sottolineando circolari governative tese a stigmatizzarne e circoscriverne gli abusi, o le si è giustificate sulla base di ben comprensibili ragioni (la presenza di forti gruppi sovversivi; la scarsa pratica di libere competizioni politiche; la mancanza di partiti organizzati).<sup>141</sup>

<sup>137</sup> Adorni, *I sistemi locali*, pp. 655-656; Randeraad, *Autorità*, p. 105; Schininà, *Le città*, pp. 9 e pp. 58-59, e id., *Politica e amministrazione*, p. 840; Barone, *Mezzogiorno ed egemonie*, p. 46; Pepe, *L'amministrazione*, p. 28; Degl'Innocenti, *Il governo del particolare*, pp. 137-138 (a proposito dei commissariamenti «reiterati e prolungati»).

<sup>138</sup> A.R. Ostinelli, *La prefettura di Milano*, in *Le riforme crispine*, I, pp. 647 ss., specie p. 662; Guercio, *La prefettura*, p. 819, che segnala la «prudenza» nell'uso di tale strumento, anche se il numero degli scioglimenti è elevato; Gizzi, *Il prefetto*, p. 15, che stima a 3475 gli scioglimenti dei consigli comunali dal 1889 al 1914, cifra che, di per sé, non sarebbe indice di «prepotenze governative»; per il periodo 1915-1926 vedi i dati, relativi ai consigli comunali, riportati da L. Ponziani, *Fascismo e mezzogiorno: la fine delle amministrazioni comunali*, «Passato e presente», 1993, n. 30, pp. 53 ss., mentre rilievi statistici sugli scioglimenti sono contenuti anche nel volume di Schininà, *Le città*, pp. 58 ss.

<sup>139</sup> Vedi, ad esempio, G. Astuto, *La prefettura di Siracusa*, in *Le riforme crispine*, I, pp. 897 ss., specie p. 919; Belardinelli, *Movimento cattolico*, p. 141, che sottolinea come sotto il ministero Zanardelli-Giolitti si accentui la pratica degli scioglimenti delle «amministrazioni comunali politicamente non gradite». Anche gli autori che rimarcano gli aspetti non «punitivi» degli scioglimenti non escludono che, in molti casi, tale strumento sia stato usato proprio a tale scopo «repressivo».

<sup>140</sup> G. Aliberti, *Potere pubblico e società locale nel mezzogiorno unitario*, in «Storia contemporanea», 1985, n. 2, pp. 299 ss., specie pp. 311 ss.; Belardinelli, *Movimento cattolico*, p. 160; I. Costanza, *L'esordio della prefettura genovese (1859-1866)*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2010, n. 18, pp. 153 ss., specie pp. 155 ss.; Astuto, *La prefettura*, p. 908; Guercio, *La prefettura*, pp. 805 ss.

<sup>141</sup> Randeraad, *Autorità*, p. 231; id., *L'amministrazione periferica*, p. 1211, secondo cui il ruolo dei prefetti come «agenti elettorali» – a differenza di quanto poi sostenuto nel libro (pressioni

Tra gli organi, statali o locali, cui è affidato l'onere dei controlli non c'è soltanto il Prefetto, quale figura monocratica, ma anche la Deputazione provinciale e, a partire dalle riforme crispine, la Giunta provinciale amministrativa (GPA), della quale egli assume ancora una volta la presidenza. Ed è in relazione a questa sua posizione apicale che si è discusso – in rapporto alla prima struttura collegiale – se il Prefetto fosse in grado di «dominarla», di far sentire «la voce dello Stato»,<sup>142</sup> o se ne fosse condizionato – anche per la presenza, al suo interno, di sindaci e deputati nazionali –,<sup>143</sup> sino al punto da diventare «ostaggio» delle consorzierie locali o, al meno, una semplice 'cinghia di trasmissione' delle istanze corporative e degli interessi territoriali.<sup>144</sup> Anche a questo proposito, i fattori, soggettivi e oggettivi, che entrano in gioco sono molteplici e l'esito del loro fortuito combinarsi può rafforzare l'una, piuttosto che l'altra, valutazione.

Si è voluto altresì indagare sulle modalità e sulla qualità del controllo di «merito» demandato, appunto, a deputazioni e giunte provinciali. Ove osservato *in loco* e nel suo quotidiano esercizio, esso è apparso spesso «blando», «debole», «insufficiente», «inefficace», non «oppressivo», o rivolto soprattutto a monitorare

---

elettorali sin dalle prime elezioni nazionali) – sarebbe visibile solo nel periodo giolittiano; Gizzi, *Il prefetto*, p. 12, che cita una circolare del Di Rudinì dell'8 aprile 1896 con cui invitava i prefetti ad astenersi dal favorire determinati partiti e a mantenersi neutri; Aquarone, *Accentramento*, p. 364 e Tosatti, *Storia del Ministero*, pp. 38-39, dove sono elencate le «ragioni» riportate nel testo.

<sup>142</sup> Amorth, in *Atti, Le Province*, p. 13; Zappia, *Enti locali*, p. 6; N. Raponi, *Tra Stato e società. Prefetti della Provincia di Macerata dall'Unità alla riforma Crispi (1860-1899)*, in *Il prefetto nella storia*, pp. 89 ss., specie p. 127, che ricorda il caso del Prefetto Bosi che presiede comunque la Deputazione «con mano morbida»; M. Saija, *La prefettura di Catania*, in *Le riforme crispine*, II, pp. 855 ss., specie p. 885, dove dice che è il Prefetto che «gestisce» le decisioni della Deputazione.

<sup>143</sup> Pepe, *L'amministrazione*, pp. 219 e 225; Moraglio, *Dal notabilato*, p. 49; non v'è dubbio che la Deputazione fosse un'istituzione in cui avvenivano 'scambi di favore': vedi Aimo, *Stato*, p. 51 e A. Polsi, *Comuni e controlli: il ruolo e la funzione delle deputazioni provinciali dalla legge comunale del 1865 alla riforma crispina*, in *Istituzioni e borghesie*, pp. 112 ss., specie p. 116.

<sup>144</sup> Vedi Polsi, *Per una storia*, p. 8, il quale, in *Comuni e controlli*, pp. 114 e 117, sostiene pure che l'autorità del Prefetto non è «naturalmente preponderante» sui membri elettivi e che egli evita «nette contrapposizioni» con la Deputazione; S. Sepe, E. Crobe, *Società e burocrazie in Italia. Per una storia sociale dell'amministrazione pubblica*, Venezia, 2008, p. 51; A. Porro, *Il prefetto e l'amministrazione periferica in Italia*, Milano, 1972, p. 191, dove si parla del Prefetto «dominato» dalla Deputazione, mentre Randerad afferma che sarebbe stata data eccessiva importanza al fatto che il Prefetto presiedesse la Deputazione stessa: vedi *Autorità*, pp. 186-187. Vi è anche chi ritiene che il carattere elettivo della Deputazione renderebbe il sistema amministrativo non del tutto autoritario o meno accentratore: vedi l'intervento di F. Sforza Fogliani al convegno di Piacenza, del 16 dicembre 1990, *Le autonomie locali nella storia*, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, Comitato di Piacenza, specie pp. 15-16, e così O. Sepe considera il controllo di merito, affidato dalla legge del 1859 proprio alla Deputazione, non del tutto oppressivo, in quanto quest'ultima sarebbe comunque «espressione dell'ente provincia»: *Il sistema del controllo*, in *Atti, I Comuni*, p. 186. Tuttavia già Giannini, *Atti, I Comuni*, p. 27, aveva scritto che tale organo, per quanto a base rappresentativa, era «inautonomo»!

le spese facoltative.<sup>145</sup> Inoltre, il potere locale sarebbe stato in condizione di contrapporre a questa 'intromissione legale' una ostinata reazione, tanto attraverso la ricerca di un sostegno politico a livello centrale, quanto utilizzando *escamotage*, come succedeva ad esempio quando si appostavano tra le spese obbligatorie quelle facoltative.<sup>146</sup> Sotterfugi che le autorità di controllo avrebbero talvolta «finto» di non vedere, tollerandoli per ragioni di convenienza pratica e prudenza politica.<sup>147</sup>

Si è pure tentata una analisi di tipo quantitativo per accertare il numero e verificare l'esito dei provvedimenti relativi a questa funzione di revisione dell'opportunità degli atti amministrativi. Nonostante le difficoltà archivistiche e metodologiche<sup>148</sup> di un simile approccio, si è potuta comunque individuare una tendenza all'aumento di tale categoria di controlli.<sup>149</sup> Ed è proprio con l'avvento della GPA che il riscontro di merito si incrementa, si fa più severo e puntiglioso, assume connotati più scopertamente politici.<sup>150</sup> Non manca, tuttavia, chi riba-

---

<sup>145</sup> Carpinelli, *Siena*, pp. 651 ss., che ricorda come Prefettura e Deputazione non censurassero bilanci «confusi» o «non del tutto attendibili», vedi p. 649; Pepe, *L'amministrazione*, pp. 25 ss., e 213 ss., che però, in mancanza di fonti primarie, si basa principalmente sulle indicazioni fornite dal Segretario comunale R. Drago e sui verbali del Consiglio comunale; Ostinelli, *La prefettura*, p. 664, la quale sostiene che gli interventi della Deputazione e della GPA, in tema di controlli sui comuni, «non risultano dettati da ragioni politiche», ma al contempo riconosce che mancano le carte dell'archivio di gabinetto; L. Mannori, *Controllori e controllati nell'Italia dell'Ottocento*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 1996, n. 4, pp. 57 ss., specie pp. 74-75, il quale, pur non negando la rigidità dei controlli, è convinto che se «debolezza vi fu, fu debolezza relativamente cosciente, strumentale al rilancio di un'attività amministrativa periferica che si credette di incrementare assai meglio con l'allentare le briglie piuttosto che col trattenerle»; Polsi, *Comuni e controlli*, p. 118.

<sup>146</sup> M. Zani, *L'identità locale come risorsa politica*, in F. Simoni, F. Zani, *In periferia. Politica e amministrazione nel Bolognese tra Ottocento e Novecento*, Bologna, 1994, p. 220; Leoni, *La prefettura*, p. 768; ead., *Mantova*, p. 381, che però non esclude che si tratti di «casi anomali»; Sepe, *Croce, Società*, p. 51.

<sup>147</sup> Pepe, *L'amministrazione*, p. 18, dove riporta un giudizio di Giolitti che dichiarava che, spesso, le GPA esercitavano un «finto controllo», fingendo di «credere obbligatorie spese facoltative!»; Sepe, *Croce, Società*, p. 51, i quali affermano che la «distinzione tra spese obbligatorie e facoltative veniva aggirata e rimaneva senza pratiche sanzioni».

<sup>148</sup> Leoni, *La prefettura*, p. 761, ad esempio, ha provato a raccogliere dati relativi all'annullamento delle delibere comunali (in media 50 provvedimenti di tale natura per anno, su un totale di 68 comuni), ma è consapevole dell'esistenza, in tale indagine, di un limite oggettivo derivante dal fatto che non si conosce il totale delle delibere sottoposte al Prefetto per il visto! Sotto il profilo metodologico vedi le avvertenze di E. Rotelli, in *Introduzione generale*, in *Le riforme crispine*, I, p. XI.

<sup>149</sup> Ostinelli, *La prefettura*, p. 658; Polsi, *Comuni e controlli*, p. 122, che accerta, per Pisa, un aumento del «fiscalismo» da parte della Deputazione provinciale, a partire dalla metà degli anni Ottanta dell'Ottocento; Pepe, *I controlli*, p. 260, che riferisce di «pesanti interventi» nel decennio successivo alle riforme crispine, mentre un allentamento dei controlli si verifica solo all'inizio del Novecento: vedi ead., *L'amministrazione*, p. 237.

<sup>150</sup> Ostinelli, *La prefettura*, p. 622, che riscontra che il controllo della GPA si fa più «rigido»

disce, anche a proposito di questo organo collegiale che eredita le competenze di tutela della 'vecchia' Deputazione, il carattere non necessariamente ostile delle sue delibere, il loro scopo correttivo di talune disfunzioni delle amministrazioni locali, la permeabilità dei suoi componenti alle pressioni politiche esterne.<sup>151</sup> È invece risultata quasi assente, sinora, un'indagine empirica sui c.d. «controlli atipici», sicuramente a motivo della loro frammentarietà, della pluralità delle fonti normative che li contemplano, della varietà degli organi cui sono affidati.<sup>152</sup> Che rappresentino, anch'essi, una potenziale limitazione dell'autonomia locale non dovrebbe essere contestabile da parte di alcuno.

Compulsando l'ormai vasta letteratura che si è occupata, sino a oggi, dei controlli sugli enti locali, nella loro diversa declinazione tecnico-organizzativa, sembrerebbe, insomma, che la teoria del «centralismo debole» abbia trovato ulteriori riscontri fattuali e abbia ottenuto una pressoché definitiva e convincente conferma in sede storiografica. In verità, proprio da molti di questi studi si ricavano elementi che attestano una situazione ben diversa, dove i controlli non appaiono così anodini, innocui, aggirabili e sostanzialmente rispettosi dell'autonomia di comuni e province. Qualche ulteriore riflessione in proposito, anche di carattere prettamente metodologico, può rafforzare tale convinzione più 'tradizionalistica' e consolidata.

*In primis* va ricordato che molti di questi giudizi, per così dire 'assolutori', si basano su un numero ancora assai ristretto di indagini su specifiche e circoscritte realtà istituzionali. Talvolta, ad esempio, è bastata la scelta di tre prefetture, e a loro interno di pochi comuni, per giungere a conclusioni di portata quasi 'universale'.<sup>153</sup> Che poi l'applicazione pratica del meccanismo dei controlli dipenda da molte variabili locali e ne sia profondamente influenzata è, come già anticipato su un piano più generale, caratteristica intrinseca di ogni ordinamento amministrativo. Lo stesso ruolo «modernizzante» dei prefetti, la loro capacità di imprimere una spinta propulsiva e 'progressista' a una sonnolenta, pigra e refrattaria periferia, la loro missione di garanti della legalità e del 'buon governo', non contrastano con l'asserzione che il modello amministrativo italiano appar-

---

e «attento» soprattutto in tema di opere pubbliche, sovrimposte, regolamenti fiscali; Guercio, *La prefettura*, p. 817, la quale segnala come dal 1887 al 1894 triplicino le delibere che respingono atti comunali, specie nel settore delle spese di culto; Saija, *La prefettura*, p. 880, che pur convenendo sul fatto che non tutte le decisioni della GPA sono assunte sulla base di «un rigido criterio politico», rinviene tale motivazione nelle delibere relative ai «centri gestiti da forze ostili al prefetto e al governo».

<sup>151</sup> Zani, *L'identità*, p. 222; Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, p. 22; Pepe, *I controlli*, p. 261.

<sup>152</sup> Su questa categoria di controlli vedi almeno Sepe, *Il sistema del controllo*, pp. 188 ss.

<sup>153</sup> È il caso, più volte citato, del lavoro di Randerad, *Autorità*, specie p. 63, il quale, oltretutto, utilizza come fonti soprattutto il Bollettino della prefettura e i rapporti periodici inviati dai prefetti al Ministero dell'Interno: vedi p. 50.

teneva senza dubbio alla famiglia di quelli accentrati. Si trattava solo di attivare o bloccare, all'occasione, alcuni suoi ingranaggi, di adattare e modulare i suoi strumenti gestionali a seconda delle circostanze politiche e socio-economiche e delle contingenze ambientali, di esplicitare o smorzare, ove ritenuto opportuno o sconsigliato dalle condizioni del momento, le sue potenzialità operative, di impiegare o congelare, laddove preferibile o dannoso, le sue non scarse risorse, materiali o puramente simboliche che fossero.

È probabile che l'organizzazione delle prefetture presentasse inconvenienti burocratici e che esse fossero carenti di mezzi adeguati e di personale qualificato, ma bisogna tener conto dell'epoca a cui ci riferiamo, nonché delle più ridotte esigenze amministrative e della minor domanda di interventi pubblici in una società come quella dell'Ottocento e, per certi versi, anche del primo Novecento. Inoltre, lo si è ricordato, al Prefetto (e alle prefetture) non spettavano solo compiti amministrativi, che necessitano di uffici ben ordinati e di impiegati solerti, ma anche politici, che di frequente si manifestano in incontri personali, semplici circolari, diffide epistolari, minacce oblique, ammonimenti verbali, etc. Né va sottaciuto che controlli severi e meticolosi colpivano non solo le amministrazioni considerate 'nemiche' del Governo,<sup>154</sup> ma anche quelle più scrupolose e affini, politicamente, alla classe dirigente centrale.<sup>155</sup>

A proposito della presenza del Prefetto al vertice della Deputazione, e poi della GPA, non stupisce che egli si sia trovato spesso, nel primo caso, in difficoltà e in una posizione minoritaria proprio perché tale organo era uno snodo essenziale in quel «circolo vizioso», di cui si è parlato nelle pagine precedenti – e che si sostanziasse, appunto, in uno stretto intreccio tra sistema politico e ordinamento amministrativo – e che può quindi spiegare anche quell'«attivismo» dei funzionari statali a 'difesa' degli interessi territoriali e, al contempo, il tentativo degli enti locali di resistere ai controlli e di 'bypassarli'; mentre, nel secondo caso, va detto che egli era in grado di costruire facilmente una sua 'maggioranza', non solo con la scontata adesione dei due funzionari di Prefettura, ma facendo leva sui membri elettivi designati dalla minoranza del Consiglio provinciale.<sup>156</sup>

Infine, in merito ai (pochi) dati statistici sui controlli (sugli atti e sugli organi), va ribadito che il loro computo numerico è talvolta difficile da effettuare, sotto il profilo tecnico-documentario, e non è del tutto risolutivo sul piano interpretativo,<sup>157</sup> mentre l'affermazione del loro presunto carattere di debolezza o inefficacia non tiene conto non solo di alcune condizioni essenziali (le dimensio-

<sup>154</sup> Vedi, ad esempio, Pepe, *L'amministrazione*, p. 29.

<sup>155</sup> Romanelli, *Centralismo e autonomie*, p. 136; Schininà, *Le città*, p. 10.

<sup>156</sup> Rotelli, "Rari nantes", p. 197.

<sup>157</sup> Sia per la carenza della documentazione archivistica, sia per le già indicate osservazioni di 'metodo': vedi la nota n. 148.

ni dell'ente locale; il suo colore politico; la sua collocazione territoriale, etc.),<sup>158</sup> ma omette di considerare i fenomeni di autocensura o il fatto che una tutela leggera e superficiale potesse sempre, e all'improvviso, tramutarsi in un riscontro oppressivo e persino, formalmente, immotivato.<sup>159</sup>

Se così è, si stenterebbe a non condividere le osservazioni espresse, proprio in occasione degli studi promossi dall'ISAP sulle leggi di unificazione amministrativa, circa il carattere oggettivamente autoritario del complesso sistema dei controlli messi in atto a partire dal 1865 e in merito alla loro palese e acclarata finalità strumentale, che è poi quella di garantire, il più possibile, la coincidenza e coerenza delle attività e delle funzioni degli enti locali con l'indirizzo politico governativo e di contrastare e prevenire le tanto temute spinte centrifughe. Opzione, questa, non priva di conseguenze negative, anche nel lungo periodo, come il permanere di una sostanziale diffidenza nei confronti dei comuni e delle province accompagnata da un paternalismo di fondo inadatto a far crescere, e maturare, élites locali autonome, oneste, capaci e responsabili.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> È stato notato, ad esempio, in età giolittiana, un forte aumento degli scioglimenti delle amministrazioni locali delle regioni meridionali: vedi Schininà, *Politica e amministrazione*, p. 840.

<sup>159</sup> Rotelli, *Il 1889*, p. 25, e id., *"Rari nantes"*, p. 198, che richiama pure il fenomeno della «desistenza dalla inutile riproposizione di un medesimo atto quando è acquisito che ne sarebbe segnata la sorte»; Colombo, *Come si governava*, pp. 310-311; Simoni, *Politica e amministrazione*, pp. 10 ss., specie p. 70, che cita casi in cui la decisione cassatoria della GPA è motivata semplicemente con queste parole: «non se ne vede la ragione» (dell'emanazione della delibera comunale).

<sup>160</sup> Sepe, *Il sistema*, pp. 176, 180, 181, 183, 184 e 193 ss.



## 9. GLI ENTI LOCALI E LA TUTELA DELL'INFANZIA

### 1. INTRODUZIONE

Prima di affrontare il tema della presente relazione, così come risulta dal titolo – piuttosto generico in verità – che si è qui prescelto, occorre premettere alcune brevi considerazioni dirette a precisare contenuti e limiti dell'intervento stesso. Iniziamo, intanto, dalla scansione cronologica: l'arco temporale individuato si situa, grosso modo,<sup>1</sup> fra due date significative, il 1848 ed il 1948, che corrispondono a delle tappe fondamentali nella storia istituzionale del nostro Paese. Prolungare l'analisi all'Italia contemporanea – dagli anni Cinquanta<sup>2</sup> a oggi – avrebbe infatti richiesto un maggior impegno di ricerca, difficile da sostenere per un singolo studioso, visto il ruolo centrale, ed accresciuto rispetto al passato, che, nel campo dell'assistenza all'infanzia, rivestono gli enti locali – e le regioni – a partire dal secondo dopoguerra.<sup>3</sup>

Quanto all'oggetto, si intende prendere in considerazione i compiti assegnati dal legislatore ai comuni e alle province nel settore, peculiare, dell'assistenza e beneficenza e, in special modo, in quello, più circoscritto e ben delimitato, della tutela dei fanciulli. L'ampliamento del campo di indagine all'assistenza/beneficenza, nel suo complesso, consente infatti di meglio comprendere e valutare

---

<sup>1</sup> In realtà, il *terminus ad quem* della relazione – che intende occuparsi dell'Italia liberale e fascista – andrebbe collocato qualche anno prima, con la caduta del regime autoritario e la riconquista della libertà (1943-1945), ma si è voluto indicare il 1948 quale data (anche simbolica) dell'avvio della nuova cornice costituzionale entro cui si dovranno muovere le politiche pubbliche di carattere sociale e assistenziale. D'altro canto, per comprendere le vicende del Novecento è indispensabile ripercorrere a ritroso il cammino legislativo (e non solo) sino agli esordi del Regno d'Italia.

<sup>2</sup> Fino a tale periodo la continuità con le istituzioni del regime fascista, che agiscono nel campo dell'assistenza e beneficenza, è infatti preponderante. Vedi, per tutti, V. Fiorino, *Promuovere il benessere sociale: gli interventi della Provincia tra beneficenza e Stato sociale*, in E. Fasano Guarini (a cura di), *La Provincia di Pisa (1865-1990)*, Bologna, 2004, pp. 533 ss., specie p. 539. Sulla pubblica assistenza nel quinquennio postbellico (1945-1960) vedi anche E. Rotelli, *Assistenza sociale*, in Archivio ISAP, 1962, I, pp. 750 ss.

<sup>3</sup> E, specialmente, a cominciare dagli anni Settanta e Ottanta; cfr. L. Pavan, *Le politiche del welfare e l'azione degli enti locali. Prime note sul caso Pisa*, in R. Di Quirico (a cura di), *Le politiche locali nella Provincia di Pisa*, Firenze, 2005, pp. 197 ss.; vedi anche, sul punto, G. Garancini, *Legislazione e mutamenti istituzionali nel campo dell'assistenza in Italia. Note ricostruttive*, in G. Rossi, P. Donati (a cura di), *Welfare State. Problemi e alternative*, Milano, 1982, pp. 262 ss., specie pp. 284 ss.

gli specifici interventi relativi al *welfare* per l'infanzia e non può essere giudicato ridondante in quanto l'infanzia stessa può essere protetta, indirettamente, anche da provvedimenti assistenziali destinati, in generale, a soggetti poveri e bisognosi di cure (ad es., genitori malati). Benché abbiano evidenti connessioni con questa particolare tipologia dell'intervento pubblico nel sociale, non si farà dunque riferimento alla sanità e all'istruzione, analizzate, peraltro, da una letteratura scientifica cospicua e risalente. È bene sottolineare, inoltre, che ci si muoverà lungo i binari propri della storia delle istituzioni e che solo marginalmente si terrà conto di quella storiografia, ormai assai vasta e consolidata, che, secondo i canoni metodologici della storia sociale, si è occupata di esposti, trovatelli, minori abbandonati, orfani, discoli, derelitti e altre simili categorie di bambini disagiati o, più estesamente, del variegato mondo delle opere pie e delle istituzioni assistenziali private, nonché del pauperismo o dei diversi tipi di carità. Per procedere nella direzione sopra indicata si utilizzeranno due specie di fonti: una di indole prettamente normativa e l'altra di natura più concreta ed effettuale. Nel primo caso si seguiranno tre itinerari legislativi che, nel corso degli anni, spesso si incrociano e si sovrappongono: quello che disciplina le opere pie, quello che regola gli enti locali e quello che attiene a taluni aspetti settoriali (come la pubblica sicurezza). Nel secondo, si attingerà alle risultanze degli studi che, sia pure in modo ancora insufficiente, sono stati dedicati a determinate realtà territoriali anche con l'ausilio di indagini archivistiche o di una documentazione originale rinvenuta *in loco*. L'esito – lo si spera – sarà quello di fornire una prima messa a punto del problema, di offrire una mappa legislativa e storiografica per orientarsi in tale ambito, di mettere cioè a disposizione degli studiosi una guida utile per future e più mirate ricerche in argomento. Anche se questa operazione – di ritaglio e ricomposizione di un materiale noto e acclarato – è, in larga misura, priva di 'valore aggiunto', non presenta, insomma, i caratteri di una spiccata originalità, può essere di qualche utilità visto che sinora non pare sia stata fatta da altri.

## 2. LO SVILUPPO DELLA LEGISLAZIONE

Cominciamo il nostro racconto dal 1848, inteso quale anno qui rilevante non tanto per la sua coincidenza con l'emanazione dello Statuto Albertino, ma per l'approvazione della prima legge comunale e provinciale dell'ormai costituzionalizzato Regno di Sardegna. È superfluo ricordare in questa sede che, data la sostanziale continuità dei rispettivi ordinamenti pubblici, è opportuno iniziare l'analisi proprio dal Piemonte sabauda per approdare poi alle peculiari vicende dell'unificato Regno d'Italia. Osservando il contenuto di tale legge scopriamo

alcuni principi normativi rilevanti per la tematica che ci interessa. Innanzitutto, si stabilisce che gli stabilimenti di carità e beneficenza sono sottoposti alla «sorveglianza» del Comune – che ne esamina l'andamento e ne «vede» i conti (art. 2) – mentre spetta al Sindaco, secondo una tradizione che risale almeno all'Istruzione del 1° aprile 1838,<sup>4</sup> vegliare affinché non si omettano, o si ritardino, gli atti prescritti dalla legge per la tutela dei minori e del loro patrimonio (art. 75). Inoltre, si demanda al Consiglio divisionale il compito di nominare i membri delle Commissioni provinciali per la revisione dei conti delle opere pie (art. 216), già istituite, con un Editto di Carlo Alberto, nel 1836.<sup>5</sup> Un primo riferimento specifico ai «trovatelli» e agli «orfani» si trova poi in due progetti di riforma del 1853, elaborati, rispettivamente, dal Ministro dell'Interno, Ponza di San Martino, e dai suoi uffici ministeriali, che inseriscono la tutela di questi soggetti «deboli» fra le spese obbligatorie poste a carico delle province.<sup>6</sup> La successiva legge «Rattazzi» del 1859, tuttavia, non accoglie queste proposte e, al contempo, modifica parzialmente il provvedimento legislativo del 1848. Mentre si ribadisce che tocca al Consiglio comunale la «sorveglianza» sugli stabilimenti di carità e beneficenza (art. 79), alla Provincia vengono sottratte proprio le spese di natura obbligatoria – d'ora in avanti addossate allo Stato (art. 241) –, ancorché tali enti intermedi possano sempre creare, come già nel 1848, appositi «stabilimenti pubblici» (quali manicomi o istituti per la cura degli esposti)<sup>7</sup> o sussidiare quelli istituiti dai comuni o dai loro consorzi (art. 165). Risale allo stesso anno, il 1859, ed è imputabile allo stesso Ministro, il Rattazzi, una nuova legge sulle opere pie, sostitutiva di una precedente del 1° marzo 1850, che, peraltro, non aveva assegnato alcun ruolo specifico agli enti locali, anche in ragione del suo carattere decisamente statalistico e accentratore.<sup>8</sup> Lo statista

<sup>4</sup> Il testo dell'Istruzione, che contiene diversi articoli in merito alle «Attenzioni da usarsi rispetto ai fanciulli esposti», è riportato da A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale*, Venezia, 1962, I, pp. 158 ss., specie pp. 171-172; questo compito del Sindaco non verrà più riprodotto, invece, nella legge «Rattazzi» del 1859. Il Regolamento attuativo della legge sulle opere pie del 1862 affiderà comunque al Sindaco il compito di vigilare sull'andamento delle opere stesse; vedi N. Dominicucci, *Nuovo prontuario di leggi regolamenti disposizioni governative massime ed istruzioni per le Autorità e Collei cui è affidata la sorveglianza, la tutela, e l'amministrazione delle opere pie*, Napoli, 1876, p. 153.

<sup>5</sup> Cfr. M. Piccialuti Caprioli, *Opere pie e beneficenza pubblica: aspetti della legislazione piemontese da Carlo Alberto all'unificazione amministrativa*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1980, n. 3, pp. 963 ss., specie pp. 981 ss. L'Editto è del 24 dicembre.

<sup>6</sup> Vedine il testo in Petracchi, *Le origini*, II, pp. 464 ss., specie p. 472, e pp. 487 ss., specie p. 493.

<sup>7</sup> Vedi Piccialuti Caprioli, *Opere pie*, p. 1028. L'articolo non faceva però riferimento, in modo esplicito, ai manicomi o alle strutture per il ricovero dei trovatelli.

<sup>8</sup> In merito alla legge «Rattazzi» sulle opere pie (la n. 3779 del 20 novembre) e a quella del 1850 vedi Piccialuti Caprioli, *Opere pie*, pp. 997 ss. e 1027 ss., e S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, Roma, 1929, pp. 117 ss.

alessandrino si muove invece, almeno in questo campo, secondo criteri più liberali e «discentratori». La «tutela» – che è funzione diversa e più delicata della «sorveglianza»<sup>9</sup> sulle opere pie viene tolta alle autorità centrali e conferita alle neonate deputazioni provinciali, alle quali è dunque attribuita la competenza di approvare le modifiche patrimoniali e i bilanci, preventivi e consuntivi, delle opere stesse. Il regolamento esecutivo della legge in questione, promulgato nel 1860,<sup>10</sup> affiderà quindi ai consigli comunali la nomina dei membri della Congregazione di carità (a esclusione del Presidente, di designazione governativa), nonché la sorveglianza sulla gestione contabile di tutte le istituzioni create a favore degli abitanti del Comune stesso.

Dopo la proclamazione dell'Unità d'Italia, nel 1861, – come era prevedibile –<sup>11</sup> sia il comparto delle opere pie che il regime delle autonomie locali subiscono ulteriori e importanti revisioni normative. Per quanto riguarda il primo aspetto, va naturalmente richiamata la «grande legge» del 3 agosto 1862 che si ispira ai principi dell'autonomia delle opere benefiche, della ridotta ingerenza dello Stato in materia, del rispetto della volontà dei fondatori.<sup>12</sup> Benché i compiti demandati agli enti locali restino di carattere essenzialmente 'suppletivo' e 'complementare', rispetto a quelli che si devono accollare le istituzioni di beneficenza – dovendo i primi intervenire, con il loro contributo finanziario, solo in caso di «insufficienza» dell'apporto delle seconde –, essi possono, comunque, assumere un ruolo non secondario in ambito assistenziale. La Deputazione provinciale mantiene infatti la tutela sulle opere pie – di cui approva regolamenti, contratti e conti consuntivi – potendo persino, a tal fine, ordinare indagini e nominare periti; inoltre, esprime pareri sui nuovi statuti delle opere pie, nonché sul loro eventuale scioglimento. Il Consiglio comunale, dal canto suo, nomina il Presidente e i membri della Congregazione di carità, e, insieme a quello Provinciale, può richiedere una riforma dello statuto o del fine di un'opera pia. Si è parlato, a proposito dei con-

---

<sup>9</sup> Nel senso che la seconda attiene principalmente ai profili di legittimità, mentre la prima a quelli di merito.

<sup>10</sup> Cfr. Piccialuti Caprioli, *Opere pie*, p. 1030 e D'Amelio, *La beneficenza*, pp. 117 ss.

<sup>11</sup> Sia la legge "Rattazzi" relativa ai comuni e alle province, che quella, dello stesso Ministro, riguardante le opere pie furono oggetto di numerose e aspre critiche, specie nel momento della loro estensione alle regioni via via annesse al Piemonte. Vedi P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1997, pp. 33-34 e Piccialuti Caprioli, *Opere pie*, p. 1033.

<sup>12</sup> Cfr. D'Amelio, *La beneficenza*, pp. 121 ss., F. Molteni, *Le funzioni sociali dei Comuni*, in ISAP, *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, Vicenza, 1967, pp. 217 ss., specie p. 228; P. Cavaleri, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati*, Milano, 1992, pp. 5 ss., S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita (1861-1998)*, Milano, 1999, pp. 15 ss. e 33 ss.

trolli previsti dalla legge del 1862,<sup>13</sup> di una loro «democratizzazione»,<sup>14</sup> così come la circolare “Peruzzi”, del dicembre 1862, ne esaltava il carattere ‘autonomistico’ proprio perché assegnava la tutela alle autorità comunali e provinciali «che, associate bensì al Governo, ma in molti rapporti compiutamente autonome, emanano per elezione periodica dal grembo della popolazione».<sup>15</sup> Tale giudizio è forse eccessivo, tenuto conto dell’assetto centralistico che connota, nel suo complesso, il sistema amministrativo allora vigente, tuttavia va riconosciuto che la tutela<sup>16</sup> sulle istituzioni di carità spettava non agli organi statali ma ai rappresentanti delle collettività locali, i quali, come si dirà in seguito, erano talvolta anche i gestori delle stesse opere pie. Sul piano del funzionamento concreto delle istituzioni è stato peraltro rilevato come fosse molto difficile imporre a tali opere l’onere economico e gestionale dell’assistenza e come esse opponessero spesso una vivace resistenza ai controlli degli enti locali, con i quali si scontravano pure a proposito del loro riordino o della loro trasformazione.<sup>17</sup>

Spostiamo ora lo sguardo sulla legislazione comunale e provinciale e, in specie, sulla normazione contenuta nell’Allegato «A» dell’altrettanto nota legge sull’unificazione amministrativa del 1865. La novità più importante, rispetto al recente passato, consiste nella riassegnazione alle province delle spese obbligatorie, tra le quali spicca quella per i «mentecatti poveri»<sup>18</sup> (fra i quali potrebbero rientrare i minori d’età). Restano ferme, invece, le norme relative alle province delle leggi

<sup>13</sup> Per la verità, le due leggi “Rattazzi” del 1859, prima citate, avevano già assegnato al Consiglio comunale e alla Deputazione provinciale, rispettivamente, la «sorveglianza» e la «tutela» sulle opere pie. La legge del 1862, invece, non fa più cenno alla sorveglianza da parte del Comune, mentre domanda alcuni controlli, sulla contabilità e sui bilanci, ai prefetti e al Ministro dell’Interno. È opportuno precisare, però, che il Regolamento di attuazione della legge del 1862 affidava la «vigilanza» sulle opere pie ai consigli comunali; vedi Dominicucci, *Nuovo prontuario*, pp. 163-164.

<sup>14</sup> Vedi Cavaleri, *L’assistenza*, p. 7, che peraltro la considera una ipotesi da verificare con ulteriori indagini.

<sup>15</sup> Cfr. D’Amelio, *La beneficenza*, pp. 131 ss., specie p. 133.

<sup>16</sup> Tecnicamente la «tutela» competeva solo alla Deputazione provinciale; tuttavia, ai comuni (oltre alla vigilanza sulle opere pie, prescritta dal Regolamento esecutivo) era attribuita una funzione di controllo, in senso lato, visto che toccava al Consiglio municipale, come si è detto, nominare i membri della Congregazione di carità e sollecitare una revisione dello statuto o dello scopo di un’opera pia (vedi anche la nota n. 13).

<sup>17</sup> Sepe, *Le amministrazioni*, p. 33 e M. Nardi, *Il Monte di pietà di Biella: storia di un’istituzione (1862-1910)*, tesi discussa presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Pavia nell’a.a. 2002-2003 (relatore Piero Aimo), pp. 34-35.

<sup>18</sup> È opportuno sottolineare che i ben noti progetti regionalistici “Farini-Minghetti”, elaborati tra il 1860 e il 1861, avevano già previsto di accollare alla Provincia (o alle stesse istituende regioni, secondo il Farini) le spese per i «maniaci» e gli «esposti». Cfr. Piccialuti Caprioli, *Opere pie*, pp. 1036 ss.; G. De Cesare, *L’ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano, 1977, p. 354; Petracchi, *Le origini*, pp. 192, 221, 229, 292, 351, 369.

“Rattazzi” in merito alla vigilanza e tutela<sup>19</sup> sulle opere pie, alla formazione di stabilimenti pubblici e alla facoltà di sussidiare i comuni e i loro consorzi, nell’ipotesi di creazione, da parte loro, di istituti di pubblica utilità. La legge non si occupa, invece, in maniera diretta, dell’infanzia abbandonata, sia che si tratti di bambini legittimi, illegittimi o riconosciuti.<sup>20</sup> L’art. 237 (collocato fra le disposizioni transitorie) stabilisce solo, in via provvisoria (una provvisorietà che durerà sino al fascismo!), che, sino all’approvazione di una specifica legge, le spese per gli esposti resteranno a carico dei comuni e delle province, secondo una proporzione fissata con decreto reale, sentiti i consigli provinciali e il Consiglio di Stato.<sup>21</sup> A scanso di equivoci, e seguendo una persistente ottica di sapore centralistico, si precisa, all’art. 219, che gli enti locali non hanno diritto a compensi – cioè ad aiuti statali – per gli «atti di pubblica amministrazione» loro «commessi nell’interesse generale». Come verrà confermato dalla giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa, tale contributo ha natura puramente «sussidiaria», in quanto gli enti locali ne sono esentati ove altre istituzioni risultino obbligate all’assistenza dei fanciulli abbandonati.<sup>22</sup> Tre sono le modalità principali (dirette o indirette) attraverso cui le autonomie locali – e soprattutto le province – traducono in pratica il precetto normativo che li obbliga, sia pure in via subordinata, alla cura degli esposti: la creazione di brefotrofi provinciali, il finanziamento di ospizi autonomi, il collocamento a «baliatico mercenario».<sup>23</sup> La laconicità della citata norma sugli esposti favorirà, sin dagli inizi, il sorgere di problemi interpretativi e applicativi di non facile soluzione e ai quali la giurisprudenza e la dottrina tenteranno di offrire una risposta chiara e omogenea: che cosa si intende per «mantenimento»? Fino a quali limiti di età tale aiuto deve continuare? Per quanto tempo dovrebbe protrarsi? Chi, tecnicamente e giuridicamente, può essere classificato «esposto»?<sup>24</sup> Non va dimenticato, a quest’ultimo proposito, che il codice civile impediva le indagini sulla maternità e sulla paternità dei figli di ignoti,<sup>25</sup> renden-

<sup>19</sup> L’attività «tutoria» è infatti compito della Deputazione, mentre la «vigilanza» (su scala provinciale) è di spettanza del Consiglio provinciale. La legge del 1865 conferma, inoltre, il principio secondo cui la «sorveglianza» sulle opere pie (come nelle leggi precedenti: quella del 1848 e quella del 1859) tocca al Consiglio comunale.

<sup>20</sup> Cfr. L. Castiglioni, *Manuale della beneficenza*, Milano, 1901, p. 19 e V. Brondi, *La beneficenza legale*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, Milano, 1905, VIII, pp. 1 ss., specie p. 73.

<sup>21</sup> Vedi Brondi, *La beneficenza*, pp. 62 ss., e Castiglioni, *Manuale*, pp. 12 ss.

<sup>22</sup> Cfr. Brondi, *La beneficenza*, pp. 67-68.

<sup>23</sup> Brondi, *La beneficenza*, p. 69 e Castiglioni, *Manuale*, p. 17, il quale ricorda come fosse ancora in vigore, agli inizi del Novecento, nelle province lombarde il decreto del 15 dicembre 1849 che rendeva obbligatoria, per i comuni, la spesa per l’allattamento dei neonati poveri.

<sup>24</sup> Vedi, in proposito, Brondi, *La beneficenza*, pp. 70 ss.

<sup>25</sup> Se non a determinate condizioni; vedi Brondi, *La beneficenza*, p. 74, e Castiglioni, *Manuale*, p. 17.

do difficile porre un freno a un fenomeno patologico, piuttosto diffuso all'epoca, consistente nella simulazione dello *status* di bambino abbandonato da parte di genitori che, per ragioni di povertà o di pura convenienza, preferivano, con l'inganno, affidare la prole alle cure degli enti pubblici o di istituzioni private.<sup>26</sup>

Nel corso degli anni Settanta e Ottanta dell'Ottocento la legislazione sopra richiamata fu sottoposta a diverse critiche e numerose furono quindi le proposte di riforma dell'ordinamento vigente. In particolare, si denunciava l'inutilità pratica del controllo esercitato dalle province sulle opere pie, che andava invece trasferito alle autorità di governo,<sup>27</sup> e si reputava «iniquo» che le spese per i «trovatelli» fossero sopportate, in definitiva, dai proprietari terrieri e immobiliari – sui quali gravava il peso maggiore dell'imposizione fiscale devoluta a comuni e province – e non, come sarebbe stato più giusto, addossate esclusivamente alle opere pie.<sup>28</sup> Nello stesso periodo furono gli economisti, nelle loro principali riviste, a manifestare uno spiccato interesse verso la questione della gestione e della tutela delle opere pie. Il controllo sulle istituzioni di beneficenza era caratterizzato, secondo alcuni, da un grave disordine amministrativo ed era affetto dal clientelismo, ovvero sottoposto a una eccessiva ingerenza dei prefetti.<sup>29</sup> In sede propositiva, si auspicava così la creazione di apposite «rappresentanze provinciali della beneficenza» ovvero di «commissioni provinciali per le istituzioni di beneficenza», cui andava affidato il controllo sulle opere stesse,<sup>30</sup> o, quanto meno, si suggeriva di dotare le deputazioni provinciali esistenti di personale specializzato, e proprio, da impiegare a tale scopo.<sup>31</sup>

Come è noto, solo con la legislazione crispina, degli anni Ottanta e Novanta, si addivenne a una riforma dell'assistenza e degli ordinamenti locali, nonché di diversi altri rilevanti comparti della pubblica amministrazione, secondo un disegno organico che ricorda, da vicino, per ampiezza e profondità, gli interventi

<sup>26</sup> Brondi, *La beneficenza*, p. 75; F. Nardari, *L'attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1880 al 1909*, in ISAP, *La Provincia di Milano*, Milano, 1969, pp. 189 ss., specie p. 198, e V. Hunecke, *I trovatelli di Milano*, Bologna, 1989, p. 7. Talvolta erano anche genitori ricchi a abbandonare i neonati alla 'ruota' – presumibilmente per evitare scandali e maldicenze –; vedi M. Gorni, L. Pellegrini, *Un problema di storia sociale: l'infanzia abbandonata in Italia nel secolo 19°*, Firenze, 1974, p. 12.

<sup>27</sup> Vedi il progetto "Lanza" del 1870 (che, peraltro, nel 1871 riterrà più opportuno che la modifica fosse oggetto di uno specifico disegno di legge) e la relazione "Peruzzi", del 1876, di cui parla De Cesare, *L'ordinamento*, pp. 204 ss., e p. 347.

<sup>28</sup> Cfr. il disegno di legge "Nicotera", del 1876, citato dal De Cesare, *L'ordinamento*, pp. 378-379.

<sup>29</sup> In proposito si rimanda a R. Gherardi, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano, 1984, che cita un articolo, del 1876, di A. S. De Kiriaki, sul «Giornale degli economisti», e un altro articolo, del 1880, apparso sulla rivista «L'Economista»; vedi pp. 172 ss. e 77 ss.

<sup>30</sup> Vedi l'articolo, citato, di De Kiriaki e un articolo, comparso su «L'Economista», nel 1882; cfr. Gherardi, *Le autonomie*, pp. 174 e 87.

<sup>31</sup> Cfr. un altro articolo di «L'Economista», uscito nel 1880: Gherardi, *Le autonomie*, p. 77.

normativi risalenti al 1859 e, soprattutto, al 1865.<sup>32</sup> La nuova legge comunale e provinciale (la n. 5865 del 1888) – eccezion fatta per la previsione di un nuovo organo destinato a sostituire la Deputazione nel controllo sugli enti locali, la Giunta provinciale amministrativa (GPA) – non contiene, in effetti, particolari novità. Nonostante fosse stato qualificato come provvisorio, l'obbligo per le amministrazioni locali di mantenere gli esposti viene infatti confermato senza modifica alcuna. Scarso rilievo ha pure il principio, sancito nella legge sulla sanità pubblica (la n. 5849 del 1888), in base al quale i comuni debbono prestare cure mediche gratuite ai poveri;<sup>33</sup> principio che sarà eliminato di lì a poco (nel 1890).<sup>34</sup> Le innovazioni maggiori si rinvergono, al contrario, nella legge sulla pubblica sicurezza (la n. 6144 del 1889) e, soprattutto, in quella sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, del 1890 (n. 6972). La prima si occupa degli «indigenti inabili al lavoro» – fra i quali vanno compresi, è bene non dimenticarlo, i bambini sino ai 9 anni! – ponendo tale onere, che consiste in pratica nel rinchiudere gli inabili stessi in ricoveri specifici, o in altri istituti, sul bilancio dei comuni. Due sono però le condizioni perché ciò possa avvenire: che l'intervento delle opere pie risulti, nel caso di specie, insufficiente e che l'ente locale non sia, a tal fine, costretto a imporre nuovi tributi ai cittadini.<sup>35</sup> Requisito, quest'ultimo, spesso assente per la nota e persistente ristrettezza delle finanze locali.<sup>36</sup> Maggior rilevanza assume, certamente, in questo contesto, la legge del 1890 che, ispirandosi a una diversa concezione ideologica di natura statalistica e centralistica, sostituisce la «grande legge» del 1862 e fissa le linee portanti dell'assistenza pubblica destinate a sopravvivere per quasi un secolo. Non mi soffermo sulla nuova disciplina che la legge crispina prevede per le opere pie; essa è ormai ampiamente nota, essendo stata oggetto di innumerevoli studi, storici, giuridici e sociali, sia di carattere generale che di dimensione locale.<sup>37</sup> Limitiamoci qui a sottolineare gli aspetti che riguardano i compiti affidati – o sottratti – agli enti locali. Assodato che compete alla Congregazione di carità dare soccorso agli orfani e ai minorenni abbandonati, nonché ai ciechi e ai sordomuti poveri,<sup>38</sup> al Consiglio comunale tocca nominare i membri

<sup>32</sup> Sulle riforme crispine (su quella che viene comunemente definita la «seconda unificazione amministrativa») si rinvia ai 4 volumi che raccolgono le ricerche appositamente effettuate dall'ISAP negli anni Novanta del secolo scorso: *Le riforme crispine*, Archivio ISAP, n.s., n. 6, Milano, 1990.

<sup>33</sup> Vedi G. Vesperini, *I poteri locali*, Roma, 1999, I, p. 37, nota n. 31.

<sup>34</sup> Cfr. S. Sepe, *Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, Archivio ISAP, n.s., n. 3, Milano, 1985, II, pp. 1707 ss., specie p. 1720.

<sup>35</sup> Sul punto vedi Castiglioni, *Manuale*, pp. 19 ss., e S. Sepe, *L'esercizio del controllo in applicazione della legge 17 luglio 1890, n. 6972*, in *Le riforme crispine*, IV, pp. 149 ss., specie pp. 197 ss.

<sup>36</sup> Vedi Castiglioni, *Manuale*, p. 20.

<sup>37</sup> Cfr., fra i tanti lavori, Cavaleri, *L'assistenza*, e il volume IV de *Le riforme crispine* (dedicato all'*Amministrazione sociale*).

<sup>38</sup> Brondi, *La beneficenza*, pp. 141 ss.; E. Bonaudi, *Comune, Provincia e istituzioni pubbliche di*

della citata Congregazione ed esercitare la vigilanza sulle opere pie (approvazione delle delibere della Congregazione; controllo degli inventari; verifiche di cassa etc.) nonché, assieme al Consiglio provinciale, promuovere il procedimento di trasformazione di queste ultime ovvero ricorrere al Consiglio di Stato contro i provvedimenti di trasformazione stessa.<sup>39</sup> La tutela sulle istituzioni di beneficenza, prima riservata alle deputazioni provinciali, viene invece rimessa alle GPA, visto che le prime, anche a detta dello stesso premier, avevano dimostrato tutta la loro incapacità a svolgere questa delicatissima funzione amministrativa e «politica».<sup>40</sup>

Per evidenti motivi di ordine economico e sociale, legati cioè alle profonde mutazioni che investono la società italiana e il mondo del lavoro al chiudersi del secolo XIX, e, in particolare, all'impoverimento delle classi popolari, la questione dell'infanzia abbandonata, in generale,<sup>41</sup> riemerge prepotentemente alla ribalta e sollecita la classe politica, anche quella di orientamento più conservatore, a immaginare nuove modalità di intervento pubblico nel settore. Particolare attenzione al problema manifesta, ad esempio, il Di Rudinì che, nel 1897, istituirà un'apposita Commissione d'inchiesta e ordinerà delle ispezioni nei brefotrofi.<sup>42</sup> E così, nel 1892, l'on. Minelli presenterà, ma senza esito positivo, una proposta di legge tendente a istituire, in ogni Comune, una «Commissione protettrice dell'infanzia abbandonata e maltrattata», nominata dal Consiglio municipale, facendone ricadere gli oneri sulle Congregazioni di Carità o, in via sussidiaria, sul Comune stesso.<sup>43</sup> Ma è l'età giolittiana l'epoca in cui la situazione dei bambini abbandonati viene affrontata in modo esplicito e risolutivo. Dopo due ulteriori inchieste in argomento – quella “Saracco” del 1900 e quella “Giolitti” del 1902 –<sup>44</sup> verrà emanata la famosa legge n. 390 del 1904.<sup>45</sup> Il clima ideologico in cui essa nasce è molto diverso da quello esistente nella prima età liberale o che ha

---

*beneficenza nel diritto positivo italiano*, Torino, 1922, pp. 469-470.

<sup>39</sup> Cfr. Cavaleri, *L'assistenza*, pp. 7 ss.; Bonaudi, *Comune*, pp. 93 e 419-421. Già in base alla legge comunale e provinciale, del 1888-1889, al Consiglio comunale spettava la sorveglianza sugli stabilimenti di carità e beneficenza (vedi l'art. 106).

<sup>40</sup> A. Polsi, *Profilo dell'ente Provincia dall'unificazione al fascismo*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2004, n. 12, pp. 179 ss., specie p. 204 e Sepe, *Amministrazione*, p. 1719.

<sup>41</sup> Cioè di tutti i bambini privi di sostegno morale e materiale, e non solo degli «esposti».

<sup>42</sup> Sepe, *L'esercizio*, pp. 184 ss., e id., *Amministrazione*, pp. 1754-1755. In realtà, le commissioni d'inchiesta furono due: una rivolta all'«infanzia abbandonata» e una dedicata agli «esposti»; quest'ultima, nel 1898, verrà unificata con la prima.

<sup>43</sup> Tale proposta è riportata nel volume di V. Nuti, *Discoli e derelitti. L'infanzia povera dopo l'Unità*, Firenze, 1992, pp. 152 ss.; vedi anche Gorni, Pellegrini, *Un problema*, pp. 16-17. Minelli, già direttore del brefotrofo di Rovigo, ne aveva, in qualità di consigliere provinciale, suggerito la soppressione. Su Rovigo vedi pure la nota n. 83.

<sup>44</sup> Vedi Sepe, *L'esercizio*, p. 188, e id., *Amministrazione*, p. 1755.

<sup>45</sup> Cfr. Bonaudi, *Comune*, pp. 468-469; C. Schanzer, C. Peano, *La nuova legge sulla pubblica beneficenza*, Roma, 1905, pp. 95 ss.

accompagnato le stesse riforme crispine. La beneficenza diventa ora, pienamente e convintamente, una funzione dello Stato; gli apparati pubblici debbono infatti controllare e coordinare l'intero settore dell'assistenza anche per governare, e mediare, il conflitto sociale e per garantire, in ogni caso, la salvaguardia dell'ordine pubblico.<sup>46</sup> È forse superfluo rammentare che, nel primo decennio del secolo XX, vengono approvate importanti leggi a difesa degli orfani (con la creazione di apposite Opere Nazionali)<sup>47</sup> e a protezione del lavoro delle donne e dei fanciulli.<sup>48</sup> Ma torniamo al provvedimento normativo del 1904 che, peraltro, emargina ulteriormente gli enti locali dalle politiche pubbliche di natura assistenziale. Oltre a un «Consiglio Superiore dell'assistenza e beneficenza», collocato a livello centrale, viene insediata, in ogni Provincia, una «Commissione per l'assistenza e beneficenza» – i cui membri sono eletti, in parte, dal Consiglio provinciale –<sup>49</sup> che non solo esercita, al posto della GPA, la tutela sulle istituzioni caritatevoli e coordina tutte le attività che in tale ambito vengono comunque svolte, ma si occupa, *ex professo*, dell'infanzia abbandonata, attraverso la vigilanza in materia e l'erogazione mirata di fondi. Il Regolamento esecutivo, del 1905, preciserà, inoltre, quali sono le condizioni in base a cui i bambini possono essere definiti come «moralmente» o «materialmente» abbandonati dai genitori e possono rientrare, dunque, nelle fattispecie previste dalla legge n. 390.<sup>50</sup> Diverse circolari del Ministro dell'Interno obbligheranno poi le opere pie a destinare 1/3 delle loro rendite a favore dell'infanzia abbandonata.<sup>51</sup> Quanto agli esposti, i Testi Unici della legge comunale e provinciale del 1908 e del 1915 si limiteranno a riprodurre il ben noto art. 237 della legge del 1865 (corrispondente all'art. 271 della legge «Crispi») che, come già ricordato, addossava provvisoriamente ai comuni

<sup>46</sup> Sepe, *Amministrazione*, p. 1727 e Fiorino, *Promuovere*, pp. 536-537.

<sup>47</sup> Si pensi, ad esempio, all'Opera Nazionale di Patronato «Regina Elena», per gli orfani del terremoto del 1908, creata nel 1913, o all'Opera Nazionale «Emanuele Filiberto di Savoia», istituita nel 1915 per soccorrere gli orfani dei militari morti nella guerra di Libia; vedi Bonaudi, *Comune*, pp. 472-473.

<sup>48</sup> Fra tali provvedimenti normativi si possono citare la legge del 19 giugno 1902 e quella del 10 novembre 1907; vedi, in argomento, il classico lavoro di A. Cabrini, *La legislazione sociale (1859-1913)*, Roma, 1913, pp. 154 ss., e 158, in nota.

<sup>49</sup> La scelta dei membri di tale Commissione spetta pure al Collegio dei probiviri del capoluogo e al Governo; di essa fanno parte anche dei membri di diritto. È interessante notare che, durante il dibattito alla Camera dei Deputati, l'on. Alessio suggerì di far partecipare alla nomina dei componenti di suddetta Commissione anche il Consiglio comunale del capoluogo di Provincia dato che vi era il rischio che, altrimenti, prevalessero gli interessi «ultra conservatori» presenti, specialmente, nelle aree rurali. Giolitti, tuttavia, rispose dicendo che «i consigli provinciali in cui predomini in modo assoluto un partito ultra-conservatore sono rarissimi, per fortuna...» e l'emendamento venne respinto. Vedi Schanzer, Peano, *La nuova legge*, pp. 96-98.

<sup>50</sup> Cfr. Bonaudi, *Comune*, pp. 468-469.

<sup>51</sup> Vedi Sepe, *Le amministrazioni*, pp. 139-140.

e alle province le relative spese.<sup>52</sup> Infine, il periodo bellico, e postbellico, per l'eccezionalità del momento e per l'enormità dei problemi sociali ed economici che causa, stimolerà l'emanazione di provvedimenti d'emergenza, come il D.Lgt. del 2 dicembre 1915, che modifica le procedure di trasformazione delle confraternite e delle opere pie di culto, che possono essere iniziate anche dagli enti locali, il D.Lgt. del 14 febbraio 1918, che autorizza le istituzioni di beneficenza a chiedere un aiuto finanziario ai comuni e alle province per il pareggio dei bilanci degli anni di guerra,<sup>53</sup> e la legge del 24 luglio 1919 che stanziava fondi statali per contribuire ai costi sostenuti dai dispensari antitubercolari dei comuni e delle province, anche al fine di aiutare i figli dei lavoratori colpiti da tale malattia.<sup>54</sup>

Prima di proseguire la nostra analisi della legislazione di riferimento esaminando il periodo fascista, – che, ovviamente, si distacca, in maniera radicale, da quello liberale per ragioni costituzionali e politiche – è opportuno riassumere le osservazioni sinora fatte onde trarre alcune conclusioni di carattere generale e unitario. Dal punto di vista delle competenze che vengono affidate agli enti locali nel settore amministrativo delle politiche pubbliche volte all'assistenza e beneficenza a vantaggio dei cittadini poveri e bisognosi, possiamo affermare che il ruolo da essi giocato è, in effetti, marginale e secondario. È evidente che la funzione assistenziale, specie nell'Italia ottocentesca, viene demandata, in via prioritaria, a istituzioni di carattere privato e di origine quasi sempre religiosa. Ai comuni, e alle province, è chiesto invece di nominare i membri delle Congregazioni di carità e delle citate Commissioni provinciali, di sorvegliare e tutelare le opere pie, di erogare loro sussidi monetari, di intervenire, proceduralmente, in alcuni momenti specifici della loro esistenza (riforme statutarie, trasformazioni...). Un impegno diretto non è certo escluso, come provano le norme, piuttosto generiche, che consentono alle autonomie locali di dar vita a specifici stabilimenti pubblici (ad es., brefotrofi), ma la filosofia politica, e l'ideologia giuridica, che caratterizza e permea la società dell'epoca, e che è condivisa anche, in larga misura, dalle élites periferiche, riserva, come si è visto, alle istituzioni pubbliche un compito subordinato e 'sussidiario', per non parlare delle difficili condizioni di bilancio che limitano e frenano, quasi sempre, i comuni e le province non solo quando assolvono ai loro doveri istituzionali ma allorché si lanciano in politiche pubbliche originali e di vasto respiro. Se focalizziamo poi la nostra attenzione sulla questione peculiare della protezione dell'infanzia vediamo come siano prese in considerazione, dalle leggi, solo alcune particolari categorie di minori, per le

---

<sup>52</sup> G. Berti, *L'assistenza agli illegittimi e l'affidamento dei minori*, in ISAP, *Atti del congresso, Le Province*, a cura di A. Amorth, pp. 167 ss., specie p. 174.

<sup>53</sup> Su tali decreti legislativi vedi Cavaleri, *L'assistenza*, pp. 96 e 97, in nota.

<sup>54</sup> M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia. L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia 1925-1975*, Livorno, 2008, p. 33.

quali si prevede un coinvolgimento diretto degli enti locali; coinvolgimento che si traduce, peraltro, nel mettere a bilancio le spese di mantenimento, di allattamento o di ricovero: gli esposti, i neonati poveri,<sup>55</sup> i fanciulli indigenti, inabili al lavoro. Il che non significa, come si avrà modo di chiarire in seguito, che gli enti locali non potessero utilizzare al massimo, e in modo socialmente utile, i poteri comunque loro conferiti o progettare interventi assistenziali di più vasto raggio, imputabili alla categoria delle c.d. 'spese facoltative'.

E veniamo dunque al regime fascista che, in un contesto chiaramente totalitario e decisamente statalista, riduce ulteriormente il contributo degli enti locali e apporta significative variazioni agli assetti dell'assistenza pubblica, così come sono stati ereditati dall'Italia liberale. All'inizio, nel corso del 1923, vengono intanto approvati quattro provvedimenti normativi che azzerano le riforme varate nell'età giolittiana – abolendo, dunque, il Consiglio superiore e le commissioni provinciali –, allargano le competenze delle province, affidando loro l'educazione primaria dei ciechi e sordomuti, e danno la prevalenza ai rappresentanti del Governo nelle congregazioni di carità.<sup>56</sup> Ma le due riforme legislative che maggiormente incidono nel campo dell'assistenza sono, come è noto, la creazione, a livello nazionale, dell'ONMI, nel 1925, e, su base locale, l'istituzione degli enti comunali di assistenza (ECA), risalente al 1937.<sup>57</sup> L'ente per la maternità e l'infanzia, ulteriore esempio di quella inarrestabile tendenza all'incremento delle c.d. 'amministrazioni parallele' che caratterizza appunto il ventennio, viene concepito come lo strumento principale per la tutela di tali categorie o, meglio, per integrare e coordinare l'attività che le opere pie svolgono in questo ambito specifico e – come è noto – cruciale per la stessa politica demografica del regime e per la propaganda ideologica verso le masse popolari.<sup>58</sup> È stato più volte ricordato, in sede storiografica, che la fondazione dell'ONMI ha contribuito a svuotare

<sup>55</sup> Il dovere, per i comuni, di provvedere alle spese di allattamento per i neonati poveri riguardava, quanto meno, le province lombarde; vedi la nota n. 23. È bene ricordare che il Consiglio di Stato, con un proprio parere del 1877, aveva sostenuto che le spese di baliatico per i neonati legittimi, benché obbligatorie solo nel caso di impossibilità dei genitori a sostenerle, rappresentavano per i comuni un «dovere di umanità»; cfr. Vesperini, *I poteri*, p. 38, nota 41.

<sup>56</sup> In merito a questi interventi legislativi (i r.d. n. 213 e 214 del 4 febbraio; il regolamento n. 336 dell'11 febbraio – che abolisce pure la 'ruota' in tutto il Regno – e il r.d. n. 2841 del 30 dicembre) vedi R. Vuoli, *La riforma dell'amministrazione delle congregazioni di carità*, Milano, 1933, pp. 10-12; Cavaleri, *L'assistenza*, pp. 118 ss.; Poldi, *Profilo*, p. 227; Molteni, *Le funzioni*, pp. 233 ss.

<sup>57</sup> Su queste due riforme si veda, almeno, M. Minesso (a cura di), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi 1925-1975*, Bologna, 2007 e Bettini, *Stato e assistenza*, Molteni, *Le funzioni*, pp. 234 e 239 ss.

<sup>58</sup> Vedi M. Minesso, *Introduzione*, in *Stato e infanzia*, pp. 9 ss., specie p. 17; A. Poldi, *Prefazione* a Bettini, *Stato e assistenza*, pp. 7 ss., specie p. 8, e P.R. Willson, sub voce *Opera nazionale per la maternità e l'infanzia (Onmi)*, in V. De Grazia, S. Luzzatto (a cura di), *Dizionario del fascismo*, Torino, 2003, II, pp. 273 ss., specie p. 276.

dall'interno i poteri delle province,<sup>59</sup> ridotte, nei suoi confronti, a mere fornitrici di mobili per uffici, declassate a semplici strumenti di provvista di personale amministrativo.<sup>60</sup> E i contrasti fra tale ente e le province stesse non mancheranno, anche a motivo delle lacune e delle ambiguità che contrassegnano, sul piano giuridico-istituzionale, i loro reciproci rapporti.<sup>61</sup> Nel 1926 e nel 1927 l'Opera non lesinerà, ad esempio, le critiche alle amministrazioni provinciali per una presunta cattiva gestione dei brefotrofi e, nel 1932, chiederà addirittura di accentrare nelle sue strutture tutta quanta l'assistenza ai fanciulli, sia legittimi che illegittimi.<sup>62</sup>

Per quanto concerne quest'ultima categoria di minori abbandonati, la normativa diventa, nel corso degli anni, tortuosa e contorta. Nel 1927 l'assistenza, *rectius* le spese, per gli illegittimi – compresi quelli riconosciuti dalla sola madre –<sup>63</sup> è attribuita alle province che la attuano, però, sotto le «direttive» e il «controllo» dell'ONMI.<sup>64</sup> Nel 1933 gli oneri per gli illegittimi vengono ripartiti tra i comuni, le province e la stessa Opera nazionale.<sup>65</sup> Infine, nel Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934, verrà sancita, in via definitiva, e per la prima volta nella storia della nostra legislazione, l'inclusione dell'assistenza agli illegittimi tra le competenze proprie dell'ente Provincia.<sup>66</sup> Per il resto, il ruolo degli enti locali – che, a partire dal 1926 e dal 1928, subiscono una radicale trasformazione in senso anti-democratico e autoritario (mediante la sostituzione di sindaci, presidenti, deputazioni e giunte con podestà, presidi e rettorati) –<sup>67</sup> rimane confinato nella designazione, da parte del Sindaco/Podestà, dei membri dei comitati di patronato dell'ONMI – presieduti dallo stesso Podestà – o nella partecipazione (e presidenza) dei presidi ai consigli federali dell'opera stessa.<sup>68</sup> Va inoltre rammentato che, nel 1928, viene modificata la composizione delle congregazioni di carità, sottraendo al Comune – che tuttavia mantiene il com-

<sup>59</sup> E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in id., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978, pp. 177 ss., specie p. 205; Polsi, *Profilo*, p. 228 e O. Gaspari, *L'Italia delle Province. Breve storia dell'Unione delle Province d'Italia dal 1908 ad oggi*, Roma, 2004, p. 90.

<sup>60</sup> Gaspari, *L'Italia*, pp. 96 e 116.

<sup>61</sup> Vedi Fiorino, *Promuovere il benessere*, p. 538.

<sup>62</sup> Cfr. Polsi, *Profilo*, p. 228; Gaspari, *L'Italia*, p. 98 e M. Minesso, *L'Onmi nella storia dell'Italia contemporanea (1925-1975)*, in *Stato e infanzia*, pp. 31 ss., specie p. 91.

<sup>63</sup> Si tratta però di una spesa che sino al 1927 era di tipo «facoltativo»; vedi M. Bettini, *Stato e assistenza*, p. 72.

<sup>64</sup> Ivi, pp. 73 e ss.

<sup>65</sup> Ivi, pp. 74-75.

<sup>66</sup> Vedi Berti, *L'assistenza*, p. 185.

<sup>67</sup> Sul punto si rinvia al saggio di E. Rotelli citato alla nota n. 59 e al mio testo su *Stato e poteri*, pp. 105 ss.

<sup>68</sup> Vedi Minesso, *L'Onmi nella storia*, pp. 70-71 e 88, 97, che cita le leggi del 1933-1934 e le successive riforme del 1938-1939. Vedi anche Bettini, *Stato e assistenza*, pp. 52 e 61.

pito della sorveglianza nei loro confronti – la nomina dei membri, che passa ora nelle mani del Prefetto.<sup>69</sup> Congregazione di carità che, nel 1937, verrà appunto sostituita dall'ECA, nel cui Comitato di amministrazione siede peraltro il Podestà.<sup>70</sup> Infine, sotto il profilo procedurale, si può notare come nel già citato regio decreto del 1923 venga eliminato il parere dei corpi locali per la trasformazione delle opere pie o per crearne delle nuove.<sup>71</sup>

Proviamo, anche in questo caso, a sintetizzare, nei limiti del possibile, la complessa situazione normativa che si viene a delineare durante il periodo fascista. Agli enti locali – privati però di effettiva autonomia con le citate riforme del 1926-1928 – spetta nominare/designare i componenti dei comitati locali dell'ONMI e, fino al 1928, delle congregazioni di carità; esercitare la sorveglianza sulle congregazioni di carità (sino al 1937); stanziare somme per la cura di esposti, ciechi e sordomuti; intervenire, in via consultiva, nei procedimenti relativi alla riforma delle opere pie. A ciò si aggiunga la presenza – e presidenza – in organi collegiali dell'ONMI e degli ECA concessa a presidi e podestà. Dal punto di vista del *target*, cioè dei minori bisognosi di protezione e cura, da parte delle autorità pubbliche, non ci si discosta dalla ormai nota categoria dei fanciulli illegittimi (compresi quelli riconosciuti dalla madre), a cui vanno aggiunti i ciechi e i sordomuti, rispetto ai quali tocca alle province assicurare un'educazione primaria. In sostanza, il modello liberale viene modificato, anche in profondità, ma solo nel senso di centralizzare in enti, settoriali e funzionali, come l'ONMI e gli ECA, l'assistenza ai fanciulli e si emarginano ancor di più gli enti locali, già colpiti, tuttavia, da una legislazione statalistica che conduce a un vero e proprio 'dissolvimento' delle libertà comunali e provinciali.

### 3. I PROFILI DELL'EFFETTIVITÀ

Si è appena visto come il ruolo assegnato agli enti locali, nel comparto dell'assistenza e della beneficenza (la c.d. «carità legale») – e soprattutto in merito alla protezione dei fanciulli – dai numerosi provvedimenti legislativi che si susseguono dal 1848 all'avvento del fascismo, sia sostanzialmente minoritario, e supplementivo, rispetto a quanto richiesto allo Stato e ai suoi enti, o riservato alla iniziativa

<sup>69</sup> Vuoli, *La riforma*, pp. 48 ss.

<sup>70</sup> Cfr. Cavaleri, *L'assistenza*, p. 127, in nota, e Sepe, *Le amministrazioni*, pp. 202 ss.

<sup>71</sup> Cavaleri, *L'assistenza*, pp. 122 ss. e 127-129. Il r.d. del 1923, n. 2841, non esclude, però, che i «corpi elettivi locali» siano legittimati a proporre le «riforme» delle opere pie. Nel 1926 (legge n. 1187 del 17 giugno) il procedimento in questione viene poi in parte modificato, rendendolo più simile al testo originario del 1890, che, a sua volta, era stato semplificato nel 1915 e, appunto, nel 1923.

e intraprendenza delle opere pie (la c.d. «carità pubblica»). Eppure i compiti affidati a comuni e province non sono, in sé e per sé, 'innocui' o irrilevanti. Molto dipende, come si è già anticipato, dal modo in cui tali mansioni vengono realmente svolte, sicché possono anche produrre, in determinate circostanze e in peculiari contesti geografici, un impatto politico, economico e sociale nient'affatto trascurabile o marginale. Si rende dunque necessaria una ricognizione orientata sul piano dell'effettività dell'ordinamento normativo, vale a dire una ricostruzione delle pratiche amministrative e delle politiche pubbliche concretamente perseguite dalle autonomie locali. È evidente che un tale spostamento dell'angolo visuale e una simile modifica del paradigma metodologico presuppongono una storiografia, in materia, estesa e specializzata. I cultori della storia delle istituzioni politiche sanno bene che, nonostante una indubbia e ormai più che decennale crescita d'interesse per queste tematiche 'microstoriche', si è ancora molto lontani dall'aver, in proposito, un quadro esaustivo e appagante.<sup>72</sup> Bisognerà, perciò, accontentarsi della letteratura esistente ed evitare di giungere a delle conclusioni affrettate di portata universale. Per quanto riguarda, ad esempio, il meccanismo delle 'investiture' si è osservato che i consigli comunali, e provinciali, usano il proprio potere secondo criteri politici, e clientelari, tali da consentire loro di influenzare pesantemente le opere pie nell'esercizio dell'attività assistenziale.<sup>73</sup> Non stupisce, allora, che alla presidenza delle congregazioni di carità si trovi spesso il Sindaco, o un consigliere di maggioranza;<sup>74</sup> d'altro canto, si è fatto notare che la nomina a membro della Congregazione stessa è considerata una tappa, importante e quasi inevitabile, nel *cursus honorum* di un uomo politico locale.<sup>75</sup> Studiando il Comune di Milano si è constatato poi come, nella scelta dei rappresentanti municipali nelle istituzioni ospedaliere, venga dato maggior spazio alla nobiltà cittadina – aperta sostenitrice della beneficenza privata – a scapito delle competenze medico-scientifiche,<sup>76</sup> oppure, indagando sulla Prefettura di Brescia, si è accertato come numerosi siano gli interventi delle autorità statali per evitare che, nella designazione, da parte dei comuni, dei componenti delle congregazioni di carità, non si tenga conto delle incompatibilità e ineleggibilità fissate dalla legge.<sup>77</sup> Infine, da una puntuale ricerca sul Comune di Pavia, è emerso come il Consiglio comunale ritenesse che il suo potere di «concorrere» nell'amministrazione delle opere pie dovesse essere direttamente proporzionale all'entità delle ri-

<sup>72</sup> Per un primo approccio alla storiografia esistente in materia, rinvio al mio volume su *Stato e poteri*, e, in particolare, alla Nota bibliografica finale.

<sup>73</sup> Molteni, *Le funzioni*, p. 241; Sepe, *Le amministrazioni*, p. 139.

<sup>74</sup> A. Caracciolo, *Stato e società civile*, Torino, 1960, p. 83.

<sup>75</sup> M. Degl'Innocenti, *Il Governo del particolare. Politiche pubbliche e comunità locale*, Manduria, 2008, p. 107.

<sup>76</sup> E. Colombo, *Come si governava Milano*, Milano, 2005, p. 213.

<sup>77</sup> R. Johnson, *La Prefettura di Brescia*, in *Le riforme crispine*, I, pp. 697 ss., specie pp. 729-730.

sorse economiche messe a loro disposizione proprio dall'ente locale.<sup>78</sup> In tema di controlli, è stato segnalato, in generale, tanto un affievolimento della tutela esercitata dalla Provincia sulle istituzioni di beneficenza, per non produrre eccessive interferenze a danno del clero, quanto, nell'esperienza fiorentina, una tendenziale «osmosi» fra controllori e controllati, che, spesso, sono le medesime persone.<sup>79</sup> Da ultimo, a proposito delle complesse procedure dirette alla concentrazione e al riordinamento delle opere pie, è stata messa in luce, nella Milano degli anni Venti del secolo scorso, un'interessante proposta di «federazione» delle opere pie, che provocò un duro scontro con la Commissione provinciale per l'assistenza,<sup>80</sup> mentre nella Cremona degli anni Novanta dell'Ottocento si è vista all'opera una Commissione comunale di studio alla quale partecipano pure due consiglieri municipali in rappresentanza della classe operaia.<sup>81</sup> Non si può poi non ricordare che a Reggio Emilia il Comune istituisce persino un «autonomo ufficio di beneficenza», anche al fine di facilitare una sinergia degli interventi dell'ente locale con quelli delle opere pie dal momento che l'assistenza – a vantaggio di tutti i soggetti bisognosi – va considerata un «dovere» per l'amministrazione pubblica e non una semplice «elemosina».<sup>82</sup>

Ma veniamo, adesso, alle politiche pubbliche effettuate da comuni e province ed espressamente dedicate, sulla base dei poteri loro conferiti in via formale dalle leggi o da essi esercitati in maniera autonoma, alla protezione dell'infanzia. Mentre le Province di Rovigo e Sondrio sopprimono, ad esempio, i brefotrofi, preferendo affidare i bambini alle madri che li riconoscono,<sup>83</sup> quella di Pisa si vede costretta, durante il fascismo – e per motivi di bilancio –, a ridurre le spese facoltative da essa erogate a favore di «fanciulli tardivi e nervosi».<sup>84</sup> Di sicuro interesse è poi l'esperienza milanese che registra non solo la nascita di un «Istituto provinciale per gli esposti» ma, soprattutto, vede la Provincia farsi carico di tutte le spese relative per non gravare sui comuni rurali; generosità 'ambrosiana', questa, che sarà interrotta, nel 1909, allorché il Consiglio di Stato imporrà di seguire

<sup>78</sup> A. Liva, *Amministrazione e società a Pavia nell'età giolittiana: dalla Giunta "popolare" di Pietro Pavesi a quella del "buon governo" di Emilio Franchi Maggi*, in *Il governo della città nell'Italia giolittiana*, a cura di C. Mozzarelli, Trento, 1992, pp. 139 ss., specie p. 166.

<sup>79</sup> Fiorino, *Promuovere il benessere*, p. 534, in nota, e P. Causarano, *Combinare l'istruzione coll'educazione*, Firenze, 2005, p. 73.

<sup>80</sup> I. Superti Furga, *L'attività del Consiglio comunale e della Giunta municipale di Milano dal 1910 al 1922*, in ISAP, *Il Comune di Milano*, Milano, 1970, pp. 187 ss., specie p. 234.

<sup>81</sup> L. Platè, *La Congregazione di carità "Città di Cremona" tra Ottocento e Novecento*, tesi discussa presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pavia nell'a.a. 1998-99 (relatore Piero Aimò), pp. 37-39.

<sup>82</sup> E. Ferrari, *Governo e organizzazione amministrativa di una città padana: Reggio nell'Emilia nel primo Novecento*, in *Il Governo della città*, pp. 219 ss., specie p. 230.

<sup>83</sup> Sepe, *L'esercizio del controllo*, p. 187 e id., *Amministrazione*, p. 1753.

<sup>84</sup> A. Polsi, *Il profilo istituzionale (1865-1944)*, in *La Provincia di Pisa*, pp. 59 ss., specie p. 166.

il tradizionale meccanismo del riparto, così come previsto dalla legge.<sup>85</sup> A cavallo della prima guerra mondiale, è ancora la Provincia di Milano che accoglie, e assiste, 40 bambini, legittimi, oltreché alcuni esposti provenienti da brefotrofi di altre province, sgombrati per l'avanzare dei combattimenti. Ma la stessa Provincia, vista la riduzione delle balie mercenarie, obbligherà le madri ad allattare i propri bambini e istituirà pure un ispettore viaggiante per controllare gli esposti affidati ad «allevatori». Durante il fascismo, l'ente provinciale allargherà poi l'assistenza anche agli illegittimi riconosciuti e darà vita a un apposito «Asilo provinciale di maternità».<sup>86</sup>

Molto più numerose sono le ricerche sinora svolte su singole amministrazioni comunali e questo ci consente di riferire, con maggior dovizia di dati e il supporto di elementi concreti, su taluni aspetti, qualitativi e innovativi, delle loro politiche sociali a favore dell'infanzia. Pur volgendo lo sguardo su comuni di differente natura e dimensione – grandi, medi, piccoli; urbani, rurali – si riscontra una notevole affinità nelle modalità pratiche delle funzioni assistenziali ai minori che essi sono in grado di mettere in campo fra Ottocento e Novecento. A Modigliana, sull'Appennino romagnolo, il Comune organizza, durante la prima guerra mondiale, uno specifico «Comitato di assistenza civile» che prende in cura 94 orfani di guerra.<sup>87</sup> A Firenze, Cremona, Parma e nei comuni della cintura milanese, viene attivata la refezione scolastica per i bambini poveri o «laceri e cenciosi», sono previste passeggiate «ginniche» e «istruttive» e messi in piedi dei «ricreatori laici» per «i figli del popolo», in aperta concorrenza con gli oratori parrocchiali.<sup>88</sup> In generale, non mancano i più consueti sussidi agli asili infantili e ai patronati scolastici o i contributi per il baliatico e l'allattamento.<sup>89</sup> Ancora

<sup>85</sup> Polsi, *Profilo dell'ente*, p. 188 e L. Bellavita, *L'attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1910 al 1922*, in ISAP, *La Provincia*, pp. 249 ss., specie pp. 266 ss.

<sup>86</sup> Sull'attività, in campo assistenziale, della Provincia di Milano, dalla prima guerra mondiale al fascismo, vedi Bellavita, *L'attività*, pp. 271 e 272 e id., *L'attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1923 al 1961*, in ISAP, *La Provincia*, pp. 315 ss., specie pp. 331-333.

<sup>87</sup> Degl'Innocenti, *Il Governo*, p. 116.

<sup>88</sup> L. Piccioli, *I popolari a Palazzo Vecchio. Amministrazione, politica e lotte sociali a Firenze dal 1907 al 1910*, Firenze, 1989, p. 14; M. Morandi, *La capitale della democrazia. Amministrazione e politica a Cremona tra età crispina e età giolittiana (1889-1914)*, «Bollettino storico cremonese», n.s., XI, 2004, pp. 115 ss., specie pp. 155, 157 e 194; C. Sorba, *L'eredità delle mura. Un caso di municipalismo democratico (Parma 1889-1914)*, Venezia, 1993, p. 69; E. Bielli, *L'esperienza socialista nei comuni della periferia milanese (1900-1923)*, in M. Antonioli, M. Bergamaschi, L. Ganapini (a cura di), *Milano operata dall'800 a oggi*, Roma/Bari, 1992, pp. 99 ss., specie pp. 114-115; Vesperini, *I poteri*, p. 57.

<sup>89</sup> Cfr. Degl'Innocenti, *Il governo*, pp. 117-118; Causarano, *Combinare*, p. 77; A. Liva, *Pavia*, in *Le riforme crispine*, III, pp. 515 ss., specie p. 536; in quest'ultimo caso il Comune, dopo essersi rifiutato di contribuire alle spese per l'allattamento degli illegittimi, in quanto spesa non obbligatoria, siglò poi una convenzione con la Congregazione di carità per dividere a metà il costo.

una volta le vicende milanesi sono ricche di interventi significativi e sicuramente all'avanguardia. Si parte, a metà del secolo XIX, con l'adozione degli orfani dei caduti delle «Cinque giornate»; si passa quindi, in età giolittiana, alla riorganizzazione degli «ispettori di baliatico» (soppressi dalla Congregazione di carità), cui viene pure affidata la profilassi e la cura dei bambini bisognosi. In occasione del primo conflitto mondiale viene insediato un «Ufficio per l'assistenza della fanciullezza», mentre il Comune partecipa al «Consorzio per l'assistenza ai figli dei milanesi morti, dispersi o resi inabili in guerra». Dopo l'evento bellico, l'ente locale si accolla, persino, l'onere di mantenere 500 bambini viennesi e la Giunta, in tale circostanza, sottolinea il «carattere proletario e internazionale del soccorso prestato ai piccoli bisognosi». Nel 1914 l'amministrazione socialista aveva già deliberato la municipalizzazione degli asili ed era intervenuta nella predisposizione degli indirizzi pedagogici che dovevano essere seguiti da quelli gestiti dai privati.<sup>90</sup>

Meno semplice è riferire a proposito dei profili quantitativi di questa multiforme attività assistenziale svolta dagli enti locali. Non esistono dati statistici dettagliati sul peso che grava sui bilanci comunali e provinciali per la tutela dell'infanzia. Sappiamo soltanto che, a fine Ottocento, l'onere maggiore è sopportato dai comuni, sia pure con differenze significative da luogo a luogo. È altresì noto che dopo la prima guerra mondiale – che vede oltretutto un incremento esponenziale dei figli illegittimi – la crisi finanziaria degli enti locali li costringe a ridurre drasticamente le risorse per la cura dei bambini, legittimi o illegittimi, e per il sostegno alle madri povere.<sup>91</sup> Se volgiamo la nostra attenzione alla categoria 'generale' dell'assistenza e beneficenza siamo in grado di offrire qualche riscontro conoscitivo più sicuro e documentato. Accertato, su un piano complessivo, che esiste un forte squilibrio regionale Nord-Sud, dovuto sia a una differente tradizione 'autonomistica' presente nelle due zone del Paese, sia a una disparità nella raccolta del gettito tributario, frutto di una risalente e irrisolta dicotomia socio-economica,<sup>92</sup> indicazioni precise si possono ricavare dagli studi effettuati su singole comunità. A prescindere da Roma, dove l'ingombrante pre-

<sup>90</sup> Per quanto concerne queste politiche pubbliche del Comune di Milano vedi: M. Sai, *L'attività del Consiglio comunale e della Giunta municipale di Milano dal 1861 al 1887*, in ISAP, *Il Comune di Milano*, pp. 1 ss., specie p. 11; Superti Furga, *L'attività*, pp. 241-242 e 244-247; A. Tacchini e D. Vismara, *L'asilo infantile a Milano 1880-1922: dalla "carità privata" alla municipalizzazione*, in *Milano operaia*, pp. 129 ss., specie p. 135. Nel 1919 l'amministrazione socialista propone, inoltre, che alcuni asili passino alla gestione comunale e redige un piano per l'istituzione di 12 nuovi asili infantili comunali: vedi Tacchini e Vismara, *L'asilo*, p. 136.

<sup>91</sup> Bettini, *Stato e assistenza*, pp. 31, 35-37, 43.

<sup>92</sup> P. Battilani, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in V. Zamagni (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, 2000, pp. 639 ss., specie p. 648.

senza di numerose opere pie comprime la percentuale delle uscite per l'assistenza e beneficenza, stabilmente al di sotto dell'1% sul totale,<sup>93</sup> negli altri comuni (e province) la stessa voce di spesa, nel lungo periodo, si situa in un *range* che oscilla, mediamente, fra il 3-4% e il 9-12%, con picchi massimi che raggiungono il 15% e oltre. Si tratta, inoltre, di una tendenza pressoché costante verso la crescita di tali cifre percentuali.<sup>94</sup> Quello che non conosciamo è come si compone al suo interno – dal punto di vista, cioè, della qualità dei provvedimenti – questa 'fetta' di spesa pubblica destinata genericamente all'assistenza e beneficenza; insomma, quanta parte di essa sia espressamente rivolta alla 'tutela' dei fanciulli. Un primo ordine di grandezza siamo riusciti comunque a fornirlo, in attesa che nuovi studi e più raffinate indagini ci procurino serie statistiche aggiuntive, tratte soprattutto dai bilanci preventivi e consuntivi.

La ristrettezza del campione di enti locali preso in esame, così come la lacunosità, frammentarietà e opacità dei dati utilizzabili, non ci consentono, naturalmente, di giungere a conclusioni di carattere generale in ordine a questi profili dell'effettività, anche se ci segnalano una linea di sviluppo abbastanza chiara e omogenea. Non si può, comunque, non dare un giudizio positivo su queste politiche pubbliche che sono state realizzate – è bene non scordarlo – in un contesto istituzionale e economico assai rigido e costringitivo. In molti casi, infatti, si sono

<sup>93</sup> Cfr. A. Attanasio, *Burocrazia e strutture amministrative del Comune di Roma (1900-1915)*, in *Il governo della città*, pp. 353 ss., specie p. 423. Non va dimenticato, inoltre, che, nel 1890, una legge speciale per Roma aveva sollevato l'amministrazione capitolina da tutte le spese di beneficenza, che venivano trasferite sul tesoro dello Stato: cfr., in proposito, M. Guercio, *La Prefettura di Roma*, in *Le riforme crispine*, I, pp. 785 ss., specie p. 825. Sulla situazione complessiva delle opere a Roma, dopo la caduta dello Stato Pontificio, vedi M. Piccialuti Caprioli, *Lo Stato liberale e la beneficenza pubblica. A proposito delle Opere pie romane dopo il 1870*, in M.P. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano, 1986, pp. 176 ss.

<sup>94</sup> Riportano dati aggregati sulle spese delle province, e dei comuni, nel comparto dell'assistenza e beneficenza: Gorni, Pellegrini, *Un problema*, pp. 67 ss. – le quali segnalano come, dal 1860 al 1900, le spese specifiche per gli esposti costituiscano la seconda, in ordine di grandezza, fra le uscite per beneficenza –; Polsi, *Profilo*, pp. 197-198; Sepe, *L'esercizio del controllo*, pp. 168-169; in rapporto a specifici comuni (e province) vedi, fra gli altri, Sorba, *L'eredità*, pp. 241 ss.; Causarano, *Combinare*, pp. 62-64; A. Porro, *Amministrazione e potere locale: il Comune di Milano*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, II, pp. 1791 ss., specie pp. 1818, 1822 e 1825; N. Antonacci, *La Provincia di Bari dal 1861 al 1914. Amministrazione e rappresentanza nell'Italia liberale*, Bari, 2001, pp. 76 e 79; gli studi su singoli comuni inseriti nel 3° volume de *Le riforme crispine*: A. Alaimo, *Bologna*, pp. 3 ss., specie p. 20; I. Pederzani, *Como*, pp. 81 ss., specie pp. 164-165; L. Leoni, *Mantova*, pp. 373 ss., specie pp. 379 e 388; E. Fregni, *Modena*, pp. 435 ss., specie pp. 454-460; A. Attanasio, *Rieti*, pp. 557 ss., specie p. 591; S. Carpinelli, *Siena*, pp. 623 ss., specie pp. 661 e 663-664; L. Casella, *Udine*, pp. 695 ss., specie pp. 703, 704 e 708; nonché quelli raccolti nel citato volume su *Il governo della città*: A. Alaimo, *La città assediata. Amministrazione comunale e finanze locali a Ferrara all'inizio del secolo (1900-1915)*, pp. 23 ss., specie pp. 59 e 63; A. Attanasio, *Burocrazia*, pp. 353 e ss., specie p. 423; L. Casella, «Per volontà di uomini e per forza di cose». *L'amministrazione comunale a Udine in età giolittiana*, pp. 435 ss., specie pp. 454-455.

evidenziate pronunce di organi di controllo che, ad esempio, si oppongono – ufficialmente per situazioni di bilancio, ma, verosimilmente, per motivi ‘politici’ – a delibere di creazione di asili nido o di erogazione della refezione scolastica per bambini poveri,<sup>95</sup> così come non sono mancate interpretazioni restrittive, da parte del Consiglio di Stato, a proposito delle spese facoltative a favore di società di puericoltura.<sup>96</sup> La permanente debolezza della finanza pubblica locale – e in specie di quella delle province, pressoché confinata in una sola fonte di entrata (la sovrimposta su terreni e fabbricati) – ha poi costituito un limite, spesso insuperabile, non solo nella progettazione e implementazione di audaci politiche pubbliche assistenziali ma anche nella gestione quotidiana, o di *routine*, delle stesse spese obbligatorie per la beneficenza. Saranno dunque necessarie ulteriori e più articolate ricerche *in loco* anche se, verosimilmente, non porteranno a risultati eclatanti sia per i già ricordati vincoli giuridici ed economici, sia perché, nel corso dell’Ottocento e Novecento a causa di dinamiche e spinte emulative, la tipologia degli interventi degli enti locali, in materia, si concentra attorno a un numero ridotto di funzioni pubbliche.

#### 4. IL CONTRIBUTO DEI MOVIMENTI POLITICI E DELLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

Nel paragrafo precedente si è visto come gli enti locali – soprattutto a partire dal Novecento – siano in grado di effettuare politiche pubbliche, anche molto innovative e precoci (anticipatrici, cioè, della legislazione statale in materia), nell’ambito del *welfare* per l’infanzia e, più in generale, dell’assistenza sociale. Una forte spinta in tale direzione viene data, come è noto, dai movimenti autonomistici e, in parte minore, dalle ‘associazioni di categoria’ che si affacciano sulla scena politica tra la fine del secolo XIX e gli inizi del XX. Una breve digressione in argomento potrà dunque essere di qualche utilità per una maggior comprensione delle vicende sin qui trattate. Iniziamo la nostra analisi, anche per ragioni

<sup>95</sup> Guercio, *La prefettura*, specie p. 818 (che si riferisce all’asilo che il Comune di Onano intendeva creare); R. Ruffilli, M.S. Piretti, *Per la storia dell’ANCI*, Roma, 1986, p. 172; S. Pivato, *Socialisti e cattolici di fronte al problema della refezione scolastica alla fine dell’800*, «Movimento operaio e socialista», 1983, n. 1, pp. 109 ss., specie p. 112. Richiama, in generale, l’opposizione degli organi di vigilanza all’azione delle giunte comunali a sostegno dei poveri Sepe, *L’esercizio del controllo*, p. 169. Infine, si può rammentare che nel 1874 la prefettura di Milano, retta da Carlo Torre, invitava le amministrazioni comunali a risparmiare sulla beneficenza, visto che «La carità è virtù dei cittadini; la beneficenza è compito dei pii istituti, non già l’obbligo di comunali amministrazioni»; vedi F. Traniello, *L’attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1861 al 1887*, in ISAP, *La Provincia*, pp. 159 ss., specie pp. 187-188.

<sup>96</sup> Cfr. Vesperini, *I poteri*, p. 64, in nota.

cronologiche (di precedenza temporale, cioè), dal c.d. 'socialismo municipale', in cui confluiscono le componenti più 'revisioniste' e gradualiste del movimento operaio.<sup>97</sup> Nei vari programmi amministrativi che vengono via via sfornati la questione della gestione della beneficenza pubblica e della tutela dell'infanzia è ben presente ed è fatta oggetto di proposte di riforma interessanti ancorché necessariamente generiche. Già nel 1888 il Partito operaio italiano non solo prevede che spetti al Consiglio comunale la nomina dei consigli di amministrazione di tutte le opere pie, ma pone all'ente municipale, ove sollecitato in tal senso, il compito di regolare il lavoro dei fanciulli. Nell'elenco dei punti programmatici, stilati dal Partito socialista rivoluzionario, nel 1889, si trovano i seguenti obblighi da mettere a carico del Comune: mantenimento degli allievi indigenti; assistenza agli esposti; incameramento dei beni delle opere pie e inserimento di operai nelle loro commissioni amministratrici; sostegno alle agitazioni popolari per la soppressione del lavoro dei fanciulli. Infine, nel programma 'minimo' del Partito socialista, redatto nel 1895, compare il dovere del Comune di provvedere al cibo e ai vestiti per i bambini poveri e quello di far partecipare i lavoratori alla conduzione delle opere pie.<sup>98</sup> Molte di queste richieste verranno poi replicate, e specificate, o ampliate, nei 'manifesti' elettorali predisposti dai socialisti, in varie città italiane, in occasione del rinnovo degli organi di governo. Così a Imola si insiste sulla partecipazione operaia all'amministrazione delle istituzioni di beneficenza e sull'aiuto ai fanciulli poveri, per consentire loro una regolare frequenza scolastica. A Bologna, si riafferma l'intendimento di far gravare sul bilancio comunale il costo del mantenimento dei figli degli operai alle scuole elementari e tecniche.<sup>99</sup> A Milano, infine, si prospetta un'assistenza, igienica e profilattica, alla prima infanzia; la municipalizzazione degli asili infantili (di cui si è già detto); l'avocazione al Comune di tutte le opere integrative dell'educazione scolastica (prima e dopo scuola; refezione; campi gioco).<sup>100</sup>

L'altro movimento autonomistico che, nello stesso arco di tempo, opera, a fianco e in concorrenza, con quello socialista, è il «municipalismo sociale» dei cattolici.<sup>101</sup> Anche qui possiamo rinvenire le tracce di una speciale attenzione per le politiche assistenziali da imputare agli enti locali. Nel «Programma di Torino» del 1895,<sup>102</sup> ad esempio, si dichiara che tocca ai comuni curare l'applicazione

<sup>97</sup> Su questo movimento si veda, fra gli altri, Aimo, *Stato e poteri*, pp. 88 ss.

<sup>98</sup> Cfr. E. Ragionieri, *La formazione del programma amministrativo socialista in Italia*, in id., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967, pp. 193 ss., specie pp. 194, 223 e 233.

<sup>99</sup> Ragionieri, *La formazione*, pp. 240 e 243.

<sup>100</sup> Superti Furga, *L'attività*, pp. 203-204.

<sup>101</sup> Anche su questo aspetto si rinvia ad Aimo, *Stato e poteri*, pp. 88 ss.

<sup>102</sup> M. Belardinelli, *Movimento cattolico e questione comunale dopo l'unità*, Roma, 1979, pp. 103 ss.

delle leggi a tutela del lavoro dei fanciulli, così come essi debbono vigilare perché siano evitati sprechi nell'esercizio della beneficenza pubblica. È di immediata evidenza che le proposte dei cattolici sono meno incisive ed estese di quelle suggerite dai socialisti. Su questa 'timidezza' incidono almeno due elementi specifici: la scontata diffidenza nei confronti di posizioni «perentorie» e apertamente «classiste», come quelle sostenute dai socialisti; l'oggettiva difesa delle istituzioni di beneficenza esistenti, di natura privata e di matrice religiosa, che attestano «la presenza del cristianesimo nella società» e che vanno dunque preservate nella loro preziosa funzione caritatevole.<sup>103</sup> Tuttavia, anche le amministrazioni locali a guida cattolica saranno le protagoniste di quel vero e proprio «diritto comunale» – come lo ha definito, anni fa, Massimo Severo Giannini –<sup>104</sup> che si traduce appunto nell'attivazione di politiche pubbliche di carattere sociale molto avanzate e particolarmente sensibili rispetto ai bisogni delle classi subalterne e alle condizioni dei minori disagiati.

Vediamo, infine, l'apporto delle associazioni degli enti locali che, agli esordi del Novecento, iniziano la loro opera di tutela 'sindacale' e corporativa dei comuni e delle province e di progettazione di riforme legislative miranti a una modifica dell'assetto centralistico dello Stato. Mentre l'ANCI (l'Associazione nazionale dei comuni) lotta contro il principio dell'addossamento ai comuni delle spese per le opere pie,<sup>105</sup> contestando dunque l'ottica tradizionale che vedeva negli enti locali i destinatari di funzioni obbligatorie per le quali non erano tuttavia stanziati, dal centro, adeguate risorse economiche, l'UPI (l'Unione delle province italiane), che nel 1908 aveva già insistito, analogamente a quanto richiesto dall'ANCI, per lo sgravio delle spese a favore dei malati di mente inabili al lavoro,<sup>106</sup> nel 1917 rivendicherà invece maggiori competenze alle province proprio nel campo dell'assistenza all'infanzia, forse anche per scongiurare il rischio della ventilata soppressione di questi enti intermedi.<sup>107</sup> In sostanza, tali associazioni auspicavano la concessione di una maggior autonomia per i comuni e le province affinché le politiche sociali, di livello locale, fossero da loro stessi liberamente determinate (e convenientemente finanziate) e non imposte dall'alto attraverso il noto meccanismo dell'obbligatorietà delle spese relative, giudicate, essenzialmente, come un *escamotage* dello Stato per scaricare, in periferia – e, dunque, sulle collettività territoriali –, gli oneri per l'esercizio di funzioni pubbliche di rilievo statale e di

<sup>103</sup> Ivi, pp. 107 e 41.

<sup>104</sup> Giannini, *I Comuni*, p. 35.

<sup>105</sup> Ruffilli, Piretti, *Per la storia*, p. 117. In generale, sulla battaglia dell'ANCI per uno sgravio dai bilanci comunali e provinciali delle «spese per i servizi pubblici governativi» vedi O. Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma, 1998, pp. 165-166.

<sup>106</sup> Gaspari, *L'Italia*, p. 17; nel 1923 l'UPI criticherà poi il regolamento sul servizio degli esposti (r.d. dell'11 febbraio, n. 336) per il suo carattere centralista e uniformatore; ivi, p. 68.

<sup>107</sup> Polsi, *Profilo*, pp. 223-224.

valenza generale. D'altronde, non era forse contraddittorio costringere un ente locale come il Comune, considerato alla stregua di un 'pupillo', e perciò bisognoso a sua volta di tutela, a difendere e proteggere dei 'pupilli', a occuparsi, cioè, dell'infanzia?



## I PREFETTI E LE PREFETTURE



## 10. I PREFETTI DI MILANO DA RATTAZZI A CRISPI (1859-1890)

### 1. PREMESSA

Se si seguissero fedelmente i canoni della più aggiornata e avveduta storiografia delle istituzioni la presente relazione dovrebbe essere, innanzitutto, una storia della Prefettura di Milano, nell'arco di tempo predeterminato, piuttosto che una raccolta – in successione – di profili biografici di singoli rappresentanti dello Stato<sup>1</sup> in quella periferia che, già nell'Ottocento, è la più importante e dinamica del Paese. Bisognerebbe, dunque, studiare questa struttura amministrativa decentrata sotto il profilo organizzativo, funzionale e procedurale, senza trascurare, ovviamente, l'apporto dei vari prefetti che si susseguono alla sua guida ma che, nel loro concreto operare, sono appunto vincolati e condizionati dalle dinamiche effettive di tale apparato burocratico. A un simile e virtuoso proponimento si oppongono però alcuni dati di fatto relativi alla quantità e qualità delle fonti, ufficiali e non, a disposizione dello studioso e che fanno propendere allora per una analisi di tipo prosopografico. Per quanto concerne la documentazione posseduta dall'Archivio di Stato di Milano, si è di fronte a una situazione quasi paradossale: da una parte, vi è scarsità di atti di natura più strettamente politica; dall'altra, c'è abbondanza di materiale riguardante i vari ambiti e settori amministrativi di competenza delle prefetture. Come è noto, le carte relative al Gabinetto – dove si dovrebbero trovare le tracce più consistenti e interessanti dell'attività politica o di 'alta amministrazione' del Prefetto – sono andate completamente distrutte proprio per il periodo che qui interessa.<sup>2</sup> Certo, ed è stato fatto rilevare,<sup>3</sup> non è detto che in tale contenitore si debba necessariamente trovare una documentazione del

---

<sup>1</sup> Sulla necessità di passare da una storia incentrata prevalentemente sull'analisi 'soggettiva' di singoli prefetti a una storia rivolta, innanzitutto, a una ricostruzione della struttura complessiva e del funzionamento reale delle prefetture vedi, fra gli altri, P. Aimo, *Introduzione*, in *Le riforme crispine*, Archivio ISAP, n.s., n. 6, II, Milano, 1990, pp. 626 ss., specie pp. 632 ss.

<sup>2</sup> In merito alla consistenza e alla qualità del materiale documentario riguardante la Prefettura, e conservato presso l'Archivio di Stato di Milano, si rinvia al puntuale lavoro di E. Colombo, *Dalla Delegazione provinciale austriaca alla Prefettura italiana (1859-1862)*, «Rassegna degli Archivi di Stato», 1994, n. 2, pp. 322 ss.

<sup>3</sup> Cfr. M. Guercio, *Lo stato e la qualità delle fonti archivistiche*, in M. De Nicolò (a cura di), *La Prefettura di Roma (1871-1946)*, Bologna, 1998, pp. 97 ss., specie pp. 103-104.

tutto 'trasparente' o di immediata evidenza politica. Le vicende più delicate, o compromettenti per il Governo, possono essere trattate oralmente o non lasciare segni scritti di facile e non equivoca interpretazione. In fondo, la riservatezza è una delle qualità che si richiedevano a un bravo Prefetto, una delle virtù di cui doveva essere dotato. Ma è pur vero che questa 'amputazione' documentaria impedisce di gettare uno sguardo, per così dire, sul *backstage* dell'attività prefettizia e che qualche fascicolo 'sensibile' si sarebbe certamente potuto trovare, come lo si è rinvenuto presso l'Archivio centrale dello Stato. Tuttavia, anche a Roma, il materiale archivistico è risultato, nel complesso, scarso e incompleto. Dei sei prefetti che si alternano a Milano, dal 1862 al 1890, esistono solo tre fascicoli personali,<sup>4</sup> mentre le relazioni sullo «spirito pubblico della Provincia e sull'andamento dei servizi amministrativi» compaiono soltanto a partire dal 1882.<sup>5</sup> L'unico giacimento consistente – a prescindere dalle citate carte di Gabinetto – è perciò quello relativo al fondo Prefettura dell'Archivio di Milano che consta di più di 5000 'pezzi', tra buste, faldoni e registri vari. Si è in presenza di un *mare magnum* nel quale è difficile calarsi o anche solo gettare delle 'sonde' su circoscritte questioni e su specifici problemi. In ogni caso non era possibile, in tempi brevi, effettuare alcuna ricognizione 'a tappeto' che abbracciasse l'intero arco delle innumerevoli e variegate attività prefettizie, di cui tali fonti danno esplicita e diretta testimonianza. Si è comunque tenuto conto di un tentativo già fatto in tale direzione, e per un periodo di tempo che coincide, in parte, con quello cui si fa riferimento in questo saggio. Si tratta dello studio sulla Prefettura di Milano, pubblicato nel 1990 nell'ambito dell'opera collettanea dell'ISAP dedicata alle riforme crispine, e che è appunto basato su una estesa, ancorché selezionata e mirata, lettura delle carte del fondo Prefettura.<sup>6</sup> Né si può far assegnamento – per ciò che qui ci riguarda – su archivi privati o di famiglia. Solo di rado, infatti, i prefetti ci hanno lasciato memorie, diari, carteggi, epistolari o relazioni attinenti al loro lavoro, e, a ogni modo, va ricordato che simili documenti sono spesso dispersivi, non sempre affidabili e talvolta di non facile accesso.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Vedi Archivio Centrale dello Stato (d'ora in avanti ACS), *Ministero dell'interno, Direzione generale degli affari generali e del personale, Divisione del personale (1861-1952)*: cart. n. 855, fasc. 87667 (Basile Achille); cart. n. 804, fasc. 83983 (Cesare Bardesono di Rigras); cart. n. 620, fasc. 80349 (Gravina Luigi).

<sup>5</sup> ACS, *Ministero dell'interno, Gabinetto, Rapporti dei prefetti (1882-1894)*.

<sup>6</sup> A.R. Ostinelli, *La prefettura di Milano, in Le riforme crispine*, II, pp. 647 ss.

<sup>7</sup> Inoltre, l'indagine su questo tipo di fonte può diventare «troppo laborios[a] rispetto ai risultati possibili»; cfr. Guercio, *Lo stato*, p. 105. In ordine ai prefetti di cui ci occupiamo in questa sede, si ha notizia dell'esistenza di carte private unicamente per Basile, ma esse risultano di difficile consultazione. Quanto alle memorie, oltre a quelle raccolte dal figlio di Pasolini (vedi nota n. 20), sono state edite quelle di Pes di Villamarina, ma esse si riferiscono, quasi esclusivamente, alla sua carriera diplomatica: cfr. *Il Marchese di Villamarina. Memorie di un diplomatico pubblicate da Ferdinando Bosio*, Milano, 1877. Infine, a proposito delle carte Bardesono, conservate presso

Se questa è la condizione delle fonti, ci si deve accontentare di una 'galleria' di prefetti, della presentazione, cioè, di una serie di 'medaglioni' biografici, redatti utilizzando il materiale documentario a disposizione e la letteratura storico-istituzionale esistente. Per la stesura del presente saggio ci si è dunque basati sulla lettura degli atti del Consiglio provinciale,<sup>8</sup> che contengono, quasi sempre, le relazioni svolte, al momento delle inaugurazioni delle sessioni ordinarie (o straordinarie), dai prefetti stessi, nonché del Bollettino ufficiale della Prefettura<sup>9</sup> sul quale venivano inserite le decisioni amministrative più significative, proposte le principali circolari ministeriali e, come si diceva nel «Programma» del Bollettino, pubblicati «quegli atti, che, senza avere il carattere strettamente amministrativo dei provvedimenti governativi, sono tuttavia ad essi affini... quali sarebbero: relazioni o memorie statistiche, scientifiche, igieniche e legali che formano argomento di interessanti deliberazioni da parte di istituti o di rappresentanze provinciali».<sup>10</sup> È evidente che ci si confronta con fonti ufficiali, che solo raramente lasciano intravedere i profili più scopertamente politici, 'occulti' o 'partigiani' dell'attività prefettizia, ma sono le uniche, a nostra disposizione, di facile consultazione. A ciò si aggiunga lo spoglio dei citati fascicoli personali, conservati all'Archivio centrale dello Stato, e l'esame delle relazioni inviate dal Prefetto Basile al Ministro dell'Interno, negli anni Ottanta,<sup>11</sup> e che, anch'esse, non vanno sopravvalutate, sia per il loro carattere istituzionale e 'autocelebrativo', sia perché, spesso, sono, per così dire, di 'seconda mano', essendo state stilate sulla falsariga di rapporti o brogliacci redatti da altri uffici amministrativi interni o da autorità di polizia.<sup>12</sup> Quanto alla letteratura storica, sia di natura latamente politica che più direttamente amministrativa, va detto che i richiami ai prefetti milanesi del primo Ottocento sono molto scarsi e spesso ripetitivi, così come solo due 'voci' a essi dedicate si trovano nell'autorevole, e peraltro incompiuto, Dizionario biografico degli italiani.<sup>13</sup> Un'ultima osservazione, di ordine introduttivo e metodologico, non può essere omessa; non è possibile, per l'intervallo di tempo considerato, utilizzare una periodizzazione che faccia perno sulla distin-

---

il Museo del Risorgimento di Torino, non si è certi che esse riguardino il periodo della sua permanenza a Milano.

<sup>8</sup> Gli *Atti del Consiglio Provinciale* sono conservati, fra l'altro, presso la Biblioteca Isimbardi di Milano.

<sup>9</sup> *Bollettino della Prefettura di Milano*, Tipografia di P. Agnelli, 1866 (anno 1°). Dal 1877 diventa *Foglio periodico della Prefettura di Milano*, *Bollettino (nuova serie)*, tipografia di L. Bortolotti e C.; dal 1882 il *Foglio* sarà stampato dalla Tipografia del Riformatorio-Patronato.

<sup>10</sup> Vedi *Bollettino*, 1866, n. 1, pp. 3-4.

<sup>11</sup> ACS, *Ministero dell'interno, Gabinetto*, busta n. 13, fasc. 38; busta n. 1, fasc. 3, 4, 5.

<sup>12</sup> Sul punto vedi anche Guercio, *Lo stato*, pp. 110 ss.

<sup>13</sup> Vedi A. Saladino, sub voce *Bardesono di Rigras, Cesare*, e L. Piccioni, sub voce *Gravina, Luigi*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, VI, Roma, 1964, pp. 274 ss., e CVIII, Roma, 2002, pp. 764 ss.

zione, consueta fra gli storici dell'amministrazione dell'Italia liberale, fra «prefetti dell'unificazione politica» e «prefetti dell'unificazione amministrativa»,<sup>14</sup> in quanto uno solo fra di essi, Giuseppe Pasolini, potrebbe essere iscritto per intero nella prima categoria; né, d'altro canto, pare sia applicabile un criterio che contrapponga prefetti «politici» e prefetti «di carriera»,<sup>15</sup> con gli uni che magari precedono diacronicamente gli altri, proprio per l'inconsistenza di simile elemento di differenziazione, quanto meno nel periodo da noi esaminato. Va detto, infine, che si è voluto 'ingabbiare' e 'cristallizzare' ciascun Prefetto all'interno di una definizione sintetica che connota ogni paragrafo e che, ovviamente, va presa con beneficio di inventario visto che mette in evidenza solo alcune delle note caratteristiche dei prefetti stessi, o comunque solo quelle che hanno particolare importanza nella loro 'stagione' milanese, breve o lunga che sia stata.

## 2. UN PREFETTO 'POLITICO' ALLA RICERCA DEL CONSENSO: GIUSEPPE PASOLINI

Iniziamo, dunque, il nostro cammino dal primo Prefetto che viene insediato a Milano dopo l'annessione della Lombardia al Regno di Sardegna. Al suo arrivo in città, nel settembre del 1860, non ricopre ancora, a essere precisi, la carica di Prefetto – secondo una terminologia che, come è noto, verrà introdotta solo con i decreti di Ricasoli dell'ottobre 1861 – ma quella di Governatore, in base a quanto previsto dalla legge "Rattazzi" del 1859. Quale che sia l'appellativo esatto della carica che assume, egli resterà al suo posto per poco più di due anni,<sup>16</sup> ma, in questo lasso di tempo relativamente breve, eserciterà un ruolo niente affatto secondario. Esso consisterà nel preservare i delicati equilibri fra classe politica centrale – ormai di carattere nazionale dopo la proclamazione del Regno d'Italia – e ceti dirigenti locali, nel mediare fra spinte centralistiche e resistenze autonomistiche. Siamo perciò di fronte a un prefetto prevalentemente 'politico' – e, nel caso di specie, ha senso usare questa aggettivazione – con un preciso mandato

<sup>14</sup> Cfr., per tutti, E. Gustapane, *I prefetti dell'unificazione amministrativa nelle biografie dell'Archivio di Francesco Crispi*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1984, n. 4, pp. 1034 ss.

<sup>15</sup> In proposito vedi almeno P. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1998, p. 40 e F. Fonzi, *I prefetti del Regno d'Italia: dalla ricerca alla didattica della storia nell'Università. Due esemplificazioni*, in M. Serio (a cura di), *L'Archivio Centrale dello Stato, 1953-1993*, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1993, pp. 115 ss, specie pp. 117 ss.

<sup>16</sup> Più precisamente, dal 29 settembre 1860 al 31 marzo 1862. Cfr. anche M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato, alti magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1989, p. 521.

politico e proveniente da una élite politica (ma anche sociale ed economica) che, secondo il noto fenomeno dell'«osmosi»,<sup>17</sup> incarna, alternativamente o contestualmente, figure istituzionali differenti: deputato, senatore, Prefetto, Ministro, etc. Pasolini, oltreché Prefetto a Torino e Venezia,<sup>18</sup> dal 1859 sarà infatti membro del Senato del Regno (di cui diventerà anche Vicepresidente e Presidente) e Ministro degli affari esteri nei gabinetti di Farini e Minghetti, dal 1862 al 1863.<sup>19</sup> La sua missione, in terra lombarda, è quella di acquisire e rafforzare il consenso dei cittadini – o meglio, degli esponenti dell'élite ambrosiana – a favore del Governo, di smussare, cioè, la diffidenza, se non ostilità, di quest'ultima nei confronti della classe politica piemontese e, soprattutto, delle sue dichiarate pretese di omologazione e uniformazione delle strutture amministrative.

Il giorno successivo al suo arrivo a Milano, fa stampare un proclama nel quale, annunciando di avere preso il «reggimento di questa illustre e gloriosa Provincia», per obbedienza al Re, invoca «il concorso di tutti i cittadini, perché a tutti spetta di cooperare al bene della Patria». Sottolinea poi che «Una Provincia così cospicua per ingegni, per ricchezze, per industrie, ha il compito di dare splendido esempio di quei miglioramenti sociali... pei quali tutte le classi sono chiamate a partecipare ai benefizi della civiltà». Invita quindi ognuno, nel caso «vengano momenti supremi», a raccogliersi sotto «il patrio vessillo, fedeli al grido nazionale: viva il Re!». <sup>20</sup> Apprendo, un anno dopo, la sessione ordinaria del Consiglio provinciale,<sup>21</sup> senza limitarsi, come farà in seguito, a una muta presenza, o farsi sostituire dal suo Vicegovernatore, Pasolini legge un breve indirizzo di saluto nel quale – oltre a ricordare che «niun sacrificio» per questa Provincia «sarà mai per riuscirci penoso» – afferma che, in qualità di «Capo politico della Provincia, sedendo fra coloro che eletti dal pubblico suffragio vengono a discutere gli interessi della medesima», è lieto di scorgere «in questo fatto un atto di associazione tra Governo e paese... un passo verso quella libera gestione dei propri interessi che al paese vuole affidarsi e che è sostanziale qualità di Governo libero». Si tratta, indubbiamente, di espressioni di circostanza dal forte sapore retorico, analoghe a

<sup>17</sup> Su questa caratteristica della vita politica e istituzionale italiana dell'Ottocento vedi, ad es., E. Rotelli, *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981, p. 56 e S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*, Milano, 1977, p. 14.

<sup>18</sup> A Venezia, dal 13 ottobre e sino al 9 dicembre 1866, ricoprì, in realtà, la carica di Regio commissario; tali commissari, come ricorda M. Missori, svolsero una «funzione preparatoria di quella dei prefetti»: vedi *Governi*, pp. 604 e 621.

<sup>19</sup> Cfr. M. Rosi, sub voce *Pasolini, Giuseppe*, in *Dizionario del Risorgimento Nazionale*, III, Milano, 1933, pp. 802 ss., e Missori, *Governi*, p. 33.

<sup>20</sup> Si veda il testo in G. Pasolini, *Memorie raccolte da suo figlio, 2ª edizione (riveduta dall'autore)*, Imola, 1881, pp. 264-265.

<sup>21</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 2 settembre 1861, pp. 1 ss.

quelle già inserite nel proclama, ma che ci restituiscono il senso preciso di un impegno politico che costituiva proprio, a suo dire, «parte principale»<sup>22</sup> dell'ufficio di Prefetto. Strumento fondamentale di questa delicata attività, che si sommava certo anche a un carico strettamente burocratico di non lieve entità («Io sto in ufficio da mane a sera»!),<sup>23</sup> era la cura delle 'relazioni pubbliche', la necessità di incontrare quante più persone possibile, l'esigenza di conoscere ognuno e «di essere conosciuto da tutti» perché, come pure soleva dire, «chi non si vede si odia!».<sup>24</sup> E allora eccolo organizzare – persino a proprie spese – feste e balli, con cadenza settimanale, presso il palazzo del Governo.<sup>25</sup> Per la cronaca, sarà proprio nel corso di uno di questi incontri mascherati (più precisamente, il 16 febbraio 1862) che il giovane principe Umberto incontrerà la bella e affascinante contessa Eugenia Attendolo Bolognini Litta e se ne innamorerà perdutamente.<sup>26</sup> Ricerca del consenso che proviene da un uomo sinceramente liberale – il Governatore «più liberale *in rerum natura*» come pure, con una certa enfasi, si sosteneva all'epoca –<sup>27</sup> ma che richiedeva anche un intervento, diretto e costante, nella vita politica e amministrativa della Provincia.

Un 'attivismo' amministrativo – e non solo –, questo, che Pasolini dimostrerà poi nella sede di Venezia<sup>28</sup> e che, per Milano, è testimoniato, soprattutto, da una fonte significativa, benché di parte e tendenzialmente elogiativa: le memorie scritte dal figlio Pier Desiderio.<sup>29</sup> Emerge, in particolare, un impegno per la difesa della sicurezza pubblica (nel caso di specie, la lotta contro i frequenti furti notturni), per la tutela dell'ordine pubblico (si pensi all'intervento per scongiurare il saccheggio del laboratorio e del magazzino della fabbrica degli spiriti), per la salvaguardia della stessa libertà del clero (il riferimento è alla nota vicenda del vicario di Milano, mons. Caccia, che con una propria circolare aveva vietato ai preti di prendere parte alla celebrazione della festa nazionale causando dei torbidi in città).<sup>30</sup> Un'ingerenza continua nelle vicende locali che faceva dire ad alcuni

<sup>22</sup> Cfr. Pasolini, *Memorie*, p. 296.

<sup>23</sup> Ivi, p. 274.

<sup>24</sup> Ivi, pp. 267 e 295.

<sup>25</sup> Cfr. R. Levi Pisetzky, *La vita e le vesti dei Milanesi nella seconda metà dell'Ottocento*, in *Storia di Milano*, Fondazione Treccani degli Alfieri per la storia di Milano, XV, Milano, 1962, pp. 774-775 e Pasolini, *Memorie*, pp. 634-635.

<sup>26</sup> Vedi L. Civinini, *Un ritratto: Eugenia Attendolo Bolognini Litta*, in *Milano 1848-1898. Ascesa e trasformazione della capitale morale*, a cura di R. Pavoni, C. Mozzarelli, Venezia, 2000, pp. 59 ss., specie p. 61.

<sup>27</sup> Pasolini, *Memorie*, p. 267.

<sup>28</sup> Sull'attività svolta da Pasolini a Venezia, come Regio commissario e come Prefetto, si rinvia a N. Randeraad, *Autorità in cerca di autonomia. I prefetti nell'Italia liberale*, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1997, pp. 61 ss., 144 ss.

<sup>29</sup> Pasolini, *Memorie*.

<sup>30</sup> Ivi, rispettivamente alle pp. 268, 278 ss., e pp. 276-277.

cittadini: «Questo governatore Pasolini è liberale, è liberalissimo, ma è pur anche la presenza di Dio! Non facciam più niente in Milano senza di lui!». <sup>31</sup> Al termine del suo mandato i giudizi degli esponenti più in vista della società locale saranno comunque lusinghieri, e i saluti affettuosi, sia da parte della Giunta municipale, che lo invitava a rimanere a Milano, sia da parte della Deputazione provinciale, ma a Pasolini non resterà che ubbidire al Re che lo destinava alla sede di Torino. <sup>32</sup>

### 3. UN PREFETTO SABAUDO PER UN RUOLO PIÙ BUROCRATICO: SALVATORE PES DI VILLAMARINA

Da un prefetto 'politico' a un prefetto 'amministrativo', questo è, almeno in apparenza, ciò che accade a Milano dopo la partenza di Pasolini e con l'arrivo, il 31 marzo del 1862, del nobile Don Salvatore Raimondo Giovanni Luigi Pes marchese di Villamarina. <sup>33</sup> Come si è avuto modo di dire, la distinzione tra prefetti 'politici' e prefetti 'amministrativi' non è sempre e del tutto fondata, sul piano storico, ma non v'è dubbio che, rispetto al predecessore, nel Villamarina prevalga, per così dire, la componente burocratica del ruolo prefettizio, si imponga una visione più amministrativa della funzione che deve rivestire il massimo rappresentante dello Stato in periferia. D'altro canto non va dimenticato che Pes, dopo la laurea in giurisprudenza, entra nella carriera diplomatica, inizialmente quale semplice volontario, quindi come Consigliere di legazione e poi come Incaricato d'affari e Ministro plenipotenziario del Re a Firenze a Parigi. <sup>34</sup> Analogamente a molti altri prefetti otterrà il laticlavio, <sup>35</sup> ma la sua carriera resta sostanzialmente nell'orbita di un *cursus honorum* di tipo burocratico. Eppure la situazione politica che trova al suo ingresso a Milano non è per nulla tranquilla e le tensioni con il Governo centrale non sembrano affatto diminuite. Come ci ricorda l'autore della biografia a lui dedicata nel «Dizionario del Risorgimento Nazionale», la Provincia di Milano era, all'epoca, non solo interessata da profonde trasformazioni economiche, ma in «ardente agitazione politica acuita dai fatti di Aspromonte, dalle agitazioni per il Veneto, dalla guerra del 1866...». <sup>36</sup> Significativamente il conte

<sup>31</sup> Ivi, pp. 267-268.

<sup>32</sup> Vedi *Notizie varie* in «La Perseveranza» del 2 aprile 1862 e Pasolini, *Memorie*, pp. 299 ss.

<sup>33</sup> Alcune notizie biografiche riguardanti Pes si trovano sul sito: (2004) URL: <<http://www.sardimpex.com/Files%205/PES.htm>>.

<sup>34</sup> M. Rosi, sub voce *Pes di Villamarina Salvatore*, in *Dizionario del Risorgimento*, III, pp. 851-852.

<sup>35</sup> Cfr. N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno 1848-1924*, Roma/Bari, 1992, p. 117.

<sup>36</sup> Vedi Rosi, *Pes di Villamarina*, p. 852.

Cesare Giulini della Porta, Presidente del Consiglio provinciale, nel rispondere all'indirizzo di salute del Prefetto, in occasione dell'apertura della sessione straordinaria del 25 maggio 1862, gli conferma che «può fare pieno assegnamento sul volenteroso concorso dei rappresentanti...» della Provincia, ma non si esime dal sottolineare, con una certa malignità, che essa è «tanto devota alle istituzioni patrie quanto si pregia d'essere stata ingovernabile allo straniero».<sup>37</sup> Sembra quasi un monito a non voler tentare di 'saggiare' e sperimentare questa ingovernabilità, e quindi a non provocare una possibile reazione di ostilità, da parte dei lombardi, con atteggiamenti men che meno rispettosi dell'autonomia degli enti locali. Lo stesso Prefetto pare conscio delle difficoltà che lo circondano e della delicatezza politica del momento. Nel discorso inaugurale pronunciato al Consiglio provinciale, il 7 settembre 1863, non lesina gli elogi e non si risparmia i ringraziamenti, dicendo di trovarsi «seduto fra vecchi amici», coi quali ha collaborato per la prosperità della Provincia, e afferma che proprio la cooperazione dei consiglieri provinciali ha giovato «a render[gli] meno arduo l'ufficio» affidatogli dal Governo del Re.<sup>38</sup>

Se non mancherà il tempo per gli svaghi e si presenterà l'occasione di organizzare balli e feste, sulla scia di quanto fatto dal predecessore,<sup>39</sup> la natura, anche 'politica', della carica lo costringerà a occuparsi di numerose e delicate questioni di indole più prosaica. Oltre al Bollettino della Prefettura, la fonte principale da cui traiamo le nostre informazioni, in proposito, è – ed è bene ribadirlo ancora una volta – quella, ufficiale e inevitabilmente 'centralistica', delle relazioni al Consiglio provinciale. Da tutto ciò si ricava intanto un giudizio piuttosto negativo sull'andamento complessivo delle amministrazioni locali; giudizio abbastanza consueto, peraltro, sulla bocca di un rappresentante del Governo centrale della metà dell'Ottocento. Si criticano le «soverchie» spese dei comuni, si rammentano le inevitabili lamentele dei contribuenti più «aggravati» – e vittime quindi di tali politiche «espansive» –<sup>40</sup>, si stigmatizzano le irregolarità nella compilazione dei bilanci e si contesta persino l'eccessiva ingerenza delle autorità municipali «in affari riguardanti il personale giudiziario».<sup>41</sup> Non si omette nemmeno la

<sup>37</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione straordinaria, seduta del 25 maggio 1862, pp. 57-58.

<sup>38</sup> *Ivi*, Sessione ordinaria, seduta del 7 settembre 1863, p. 233.

<sup>39</sup> Cfr. Levi Pisetzky, *La vita*, pp. 773-774.

<sup>40</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 7 settembre 1863, pp. 233 ss., e Sessione ordinaria, seduta del 5 settembre 1864, p. 185. Il Prefetto giudica invece positivamente l'attività svolta dalla Deputazione provinciale (che, peraltro, non sempre presiede «per insistenza di altre cure»), le cui delibere sarebbero accolte con «rispetto» e contro le quali è «raro che sorga reclamo»: vedi *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 5 settembre 1864, p. 184, e Sessione ordinaria, seduta del 4 settembre 1865, p. 268.

<sup>41</sup> Vedi le *Norme per la compilazione dei Bilanci consuntivi comunali per l'esercizio 1865*, del 10 marzo 1866, in *Bollettino*, 1866, pp. 86 ss., e la circolare sull'*Ingerenza delle Autorità municipali*

classica perorazione a sostegno dell'accentramento amministrativo, per il superamento del quale non vi sarebbero, in realtà, richieste o pressioni significative. Al contrario, il Prefetto non manca di sottolineare come «nessuno venne mai a reclamare maggior libertà d'azione pei Municipj, molti invece, e... quasi giornalmente, vengono a chieder[gli] provvedimenti che impediscano l'esecuzione di deliberazioni regolarmente adottate dai Consigli entro i limiti delle proprie attribuzioni». <sup>42</sup> Ma, come è ormai risaputo e accertato sul piano storiografico, ciò faceva parte dello spregiudicato scontro politico, a livello locale, fra le diverse fazioni o consorterie e le istanze per una maggior autonomia degli enti locali erano, proprio in Lombardia, sicuramente presenti e molto radicate nei vari settori dello schieramento politico. Sul «discentramento» amministrativo ritornerà nella sua relazione del 1865, per elogiare – dopo quella di Rattazzi del 1859 («la più liberale nel continente europeo») – la nuova legge comunale e provinciale del 20 marzo che, secondo lui, avrebbe fatto rivivere «gli ordinamenti che già diedero buona prova nelle antiche Province fino al 1859, e dei quali fece esperimento la Lombardia colla amministrazione dipartimentale della Repubblica Cisalpina». <sup>43</sup> Sembra quasi che il Prefetto voglia presentare ai milanesi la legge del 1865 – che, è bene ricordarlo, sanciva la definitiva 'stretta' accentratrice dello Stato – sotto una luce benevola, ricollegandola, con qualche imprecisione storica e con una certa approssimazione giuridica, alle esperienze 'autonomistiche' della risalente stagione giacobina. <sup>44</sup>

Mentre non risultano particolarmente gravi i turbamenti «alla pubblica tranquillità», nonostante «le mene dei tristi» – <sup>45</sup> che, dunque, sono sempre in agguato –, qualche grattacapo al Prefetto viene creato, ancora una volta, dai rapporti piuttosto tesi con la Chiesa ambrosiana e, in specie, con il già citato vicario generale mons. Caccia, che verrà persino deferito al Consiglio di Stato. <sup>46</sup> Talune preoccupazioni giungono, infine, dalla situazione dell'igiene e, in particolare,

---

*negli affari del personale giudiziario*, del 20 dicembre 1867, in *Bollettino*, 1867, pp. 539-540. In questo caso si trattava di impedire agli amministratori locali di proseguire ulteriormente nella prassi di fare «dirette raccomandazioni... per avanzamenti o traslocazioni di magistrati».

<sup>42</sup> Cfr. la citata seduta del Consiglio provinciale del 7 settembre 1863.

<sup>43</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 4 settembre 1865, pp. 267 ss., specie pp. 269-270.

<sup>44</sup> L'evoluzione normativa degli ordinamenti comunali e provinciali in Lombardia – dalla creazione della I Repubblica Cisalpina, passando per la II Repubblica Cisalpina, la Repubblica Italiana, il Regno Italico e sino al ritorno degli Austriaci – è infatti molto più complessa di quanto non appaia dalle parole del Prefetto. Vedi E. Rotelli, *Gli ordinamenti locali della Lombardia preunitaria*, in id., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1975.

<sup>45</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 3 settembre 1866, pp. 321 ss.

<sup>46</sup> Cfr. F. Cajani, *Un ritratto: il caso dell'arcivescovo Paolo Angelo Ballerini*, in *Milano 1848-1898*, II, pp. 215 ss., specie pp. 226-227.

dall'epidemia di colera cui si assiste nel luglio del 1867. In questo caso al Prefetto tocca intervenire energicamente, presso i sindaci del circondario di Milano, affinché essi si mobilitino per far cessare delle «voci allarmanti» e false – quasi di manzoniana memoria – circa le cause della diffusione del morbo. Infatti «la crudele malignità degli uni e la fanatica ignoranza di altri, concorse ad aggravare grandemente il male, collo spargere la diffidenza nelle popolazioni e col persuadere gli idioti che le repentine morti fossero la conseguenza di veleni somministrati o di altre più assurde cagioni».<sup>47</sup>

Dopo sei anni di permanenza a Milano, e dopo aver mantenuto un profilo tendenzialmente amministrativo – senza esporsi troppo dal punto di vista politico –, il Pes resterà comunque vittima della prima grande 'epurazione' prefettizia del Regno d'Italia, quella che si verifica appunto tra il 1866 e il 1868.<sup>48</sup> Verrà infatti dispensato dall'impiego e collocato a riposo ma, proprio in quell'occasione, il vecchio funzionario, di formazione piemontese e di stile sabauda, non eviterà di far trapelare tutto il suo risentimento per la richiesta del Ministro dell'Interno, Cadorna, di far risultare agli atti che il decreto con cui veniva posto in quiescenza era stato emanato in seguito a «domanda» dell'interessato. Come scriverà al Re, in francese, la proposta del Ministro: «*etait absolument contraire aux principes de loyauté et de franchise que j'ai professé tout ma vie. Du reste je quitterai Milan avec la conscience d'y avoir constamment et fidèlement servi les interets de V.M. et de son Gouvernement*».<sup>49</sup>

#### 4. UN PREFETTO MODERATO IN SINTONIA CON LA SOCIETÀ CIVILE: CARLO TORRE

Dopo poco più di dieci giorni di 'sede vacante', entra in Milano il nuovo Prefetto;<sup>50</sup> questa volta tocca a un uomo del Sud, al beneventano Carlo Torre, con un passato di uomo politico liberale, benché di sentimenti moderati, e con

<sup>47</sup> Vedi la circolare sulla *Diffusione di voci allarmanti riguardo al Cholera*, del 21 luglio 1867, in *Bollettino*, 1867, pp. 312-313.

<sup>48</sup> Vedi G. Tosatti, *I prefetti*, in G. Melis (a cura di), *Le élites nella storia dell'Italia unita*, Napoli, 2003, pp. 109 ss., specie p. 113.

<sup>49</sup> Rosi, *Pes di Villamarina*, p. 852. Le cause specifiche del collocamento a riposo di Pes non sono molto chiare. Il Bosio prova ad individuarne alcune (non aver proibito al figlio di presentarsi candidato in un collegio elettorale destinato ad una persona gradita al Governo; l'opposizione a spese e contratti voluti dal Comune di Milano per abbellire la città), ma poi ritiene più probabile che ciò sia dipeso dal fatto che Pes «non sapeva e non voleva acconciarsi ad essere il cieco strumento di un partito». Cfr. *Il Marchese di Villamarina*, p. 202.

<sup>50</sup> Il Prefetto Pes viene dispensato dall'impiego il 13 febbraio 1868 e il suo successore, Torre, viene nominato il 25 dello stesso mese. Cfr. Missori, *Governi*, p. 521.

alle spalle esperienze amministrative rilevanti, sia come Governatore e membro della municipalità a Benevento, sia come Prefetto a Lecce, Cagliari, Ancona, Torino.<sup>51</sup> È, verosimilmente, la persona giusta al posto giusto, nel momento adatto. Occorre, ancora una volta, un rappresentante dello Stato che riesca a entrare in sintonia con la 'consorteria' milanese; un funzionario che mantenga un profilo tendenzialmente burocratico e che si dimostri privo di un alto tasso di 'politicità': un uomo di apparato e di 'carriera', insomma. «La miglior politica... è quella di bene amministrare»; con queste parole programmatiche Torre si presenta per la prima volta al Consiglio provinciale e lusinga gli amministratori locali riconoscendo loro di «non aver mai tramutato il campo amministrativo in arena di politiche bollenti passioni!»<sup>52</sup> Ma se si deve amministrare, bisogna farlo con cura e precisione, rendendosi conto di persona – e *in loco* – dei problemi delle istituzioni e dei bisogni della popolazione. Nel discorso per l'apertura della sessione ordinaria del 1868 del Consiglio provinciale, Torre espone questa sua filosofia in maniera esplicita, sia pure ricorrendo a espressioni 'barocche': «Persuasio come sono che un volenteroso amministratore non può contentarsi del solo frugar carte, e tanta luce prendere quanta, o altri ne mandi, o quale decomposta giunga dal prisma dell'intelletto altrui, io ho voluto tutto veder da me, visitar luoghi, esaminare Istituti, scrutar cose, conoscere persone...».<sup>53</sup> E in effetti si ricorda almeno la visita che, il 7 gennaio 1874, compie presso l'Ospedale maggiore, assieme a una rappresentanza della Deputazione provinciale e con il Segretario del Consiglio provinciale di sanità.<sup>54</sup>

Tuttavia, amministrare, per un Prefetto, significa, in primo luogo, gestire i rapporti tra amministrazione statale e amministrazione locale, intervenire dunque su quel nervo scoperto delle relazioni istituzionali che è costituito dall'asse centro-periferia, e ciò è specialmente vero in relazione a una Provincia, come quella di Milano, dove i sentimenti di autonomia e il desiderio di autogoverno sono – da sempre – assai forti e vivaci.<sup>55</sup> Di questo Torre è ben consapevole, come emerge da altre parole pronunciate nel corso della citata adunanza del Consiglio provinciale: «Le relazioni tra il potere politico, l'Amministrazione generale e la locale sono

<sup>51</sup> Traggio queste informazioni biografiche dalla relativa voce del *Dizionario Bio-Bibliografico del Sannio*, di A. Zazo, Napoli, 1973, come riportate su internet al sito: URL: <<http://www.brigantaggio.net/Brigantaggio/Personaggi/TorreCarlo.htm>> [data di accesso: 24/04/2017]. Per la successione nelle varie sedi prefettizie vedi Missori, *Governi*, pp. 399, 433, 499, 604.

<sup>52</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione straordinaria, seduta del 14 aprile 1868, p. 14.

<sup>53</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 7 settembre 1868, p. 307.

<sup>54</sup> Cfr. E. Colombo, *Come si governava Milano. Politiche pubbliche nel secondo Ottocento*, Milano, 2005, p. 220.

<sup>55</sup> Sul punto cfr., almeno, M. Meriggi, *Lo «Stato di Milano» nell'Italia unita: miti e strategie politiche di una società civile (1860-1945)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Lombardia*, a cura di D. Bigazzi, M. Meriggi, Torino, 2000, pp. 7 ss.

tanto intime da nascondere il punto preciso della loro singola separazione; e certo mal corrisponderebbe alla natura di questa intimità spezzare gli anelli con cui legalmente è sinora compiuta la connessione di questi vari poteri tra loro». <sup>56</sup> In altri termini, il legame Stato-enti locali non si configura come una contrapposizione di sfere di 'sovranità' separate e indipendenti, ma si presenta come un *continuum* di intrecci biunivoci e di rapporti bilaterali che è opportuno mantenere costantemente in equilibrio. Pertanto, se va bene il decentramento amministrativo, se vanno difese le libertà comunali, nella tutela dell'autonomia «non va compresa la libertà del rovinarsi!». <sup>57</sup> E se il giudizio sull'amministrazione provinciale <sup>58</sup> – e sulla gestione delle opere pie – <sup>59</sup> è sostanzialmente positivo, qualche problema sorge per gli enti comunali. Si constata, ad esempio, una certa renitenza ad applicare le nuove disposizioni in materia di finanza locale; si critica la tendenza a superare il limite, stabilito *ex lege*, per la sovrimposizione sui tributi erariali; si biasima l'ostilità nei confronti della riduzione del numero dei comuni. <sup>60</sup> Non si tralasciano neppure delle lamentele per la scarsa partecipazione dei cittadini alle elezioni amministrative (e politiche) e il Prefetto si vede costretto a sollecitare i sindaci perché «si adoperino, col più vivo calore, a persuadere gli Elettori che l'intervento all'urna elettorale, non è solo un diritto, ma è pure uno stretto dovere». <sup>61</sup>

Ma arriviamo all'epilogo della carriera. L'avvento della Sinistra al potere, nel marzo del 1876, non poteva non avere riflessi sulla permanenza di molti prefetti nelle loro rispettive sedi; si assiste infatti alla seconda 'epurazione' di tali funzionari, questa volta per mano del Ministro Nicotera, <sup>62</sup> e così il moderato Torre deve lasciare Milano. Sarà collocato in aspettativa, ufficialmente per motivi di salute, ma, verosimilmente, su sua richiesta, non volendo «subir violenze... dalla nuova maggioranza». <sup>63</sup> Il suo allontanamento da Milano è vissuto dalla società civile e dai rappresentanti degli enti locali con vivo dispiacere e si moltiplicano le reci-

<sup>56</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 7 settembre 1868, p. 309.

<sup>57</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 23 agosto 1874, p. 505.

<sup>58</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 6 settembre 1869, p. 174.

<sup>59</sup> Cfr. Colombo, *Come si governava*, p. 235.

<sup>60</sup> Cfr., rispettivamente, ISAP, *La Provincia di Milano*, Milano, 1969, p. 187, *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 6 settembre 1869, p. 195 e *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 23 agosto 1874, p. 476, dove si dice pure che la contrarietà a una contrazione quantitativa dei comuni proviene da coloro che «Appassionati della vita locale [ritengono] di vederla dovunque si radunano tre cittadini per trattare o bistrattare pubblici interessi...».

<sup>61</sup> Vedi *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 23 agosto 1874, p. 501 e la circolare relativa alle *Elezioni politiche*, del 9 novembre 1874, in *Bollettino*, 1874, p. 1021. Cfr. anche, in argomento, le circolari sulla *Revisione delle liste elettorali politiche e amministrative*, del 31 marzo 1868, in *Bollettino*, 1868, pp. 65 ss., e sulle *Elezioni annuali amministrative*, del 16 maggio 1874, in *Bollettino*, 1874, p. 453.

<sup>62</sup> Vedi Tosatti, *I prefetti*, p. 114.

<sup>63</sup> Cfr. Antonetti, *Gli invalidi*, pp. 90 e 120.

proche visite di commiato e i banchetti in suo onore, nonché le attestazioni di stima.<sup>64</sup> Anche una delegazione di operai milanesi, guidata dal Visconti-Venosta, «gli porgeva i suoi ringraziamenti per quanto egli aveva fatto per la città e si condeleva della sua partenza».<sup>65</sup> Nei manifesti di congedo, rivolti alle autorità pubbliche e agli abitanti di Milano e provincia, Torre, confermando l'intenzione di ritornare «alla quiete della vita privata», riconosceva infatti che non gli era «mancato» nel «suo arduo officio... l'appoggio de' buoni cittadini».<sup>66</sup>

## 5. UN PREFETTO ARISTOCRATICO AL SERVIZIO DELLA SINISTRA: CESARE BARDESONO DI RIGRAS

A Milano serve adesso un funzionario diverso, un Prefetto 'di lotta' che sappia interpretare al meglio il nuovo corso politico, impostosi a livello nazionale. Il mandato 'politico' che viene affidato a Cesare Bardesono di Rigras è, in effetti, molto chiaro: deve «sgominare i moderati», «rompere la crosta del partito moderato»,<sup>67</sup> ma anche – verosimilmente e almeno in un secondo tempo – conciliare la Destra

<sup>64</sup> Vedi F. Catalano, *Vita politica e questioni sociali (1859-1900)*, in *Storia di Milano*, XV, p. 168. «Il Corriere della sera», dell'8-9 aprile 1876, riconosce infatti che Torre «da circa dieci anni amministra con tanto senno la nostra provincia», cfr.: *Il prefetto di Milano*. Di tali visite danno notizia anche i principali quotidiani; ad esempio, nel «Secolo» del 16-17-18 aprile 1876 (*Il prefetto di Milano*), si legge: «Il Torre si prepara alla partenza; egli ha ricevuto sabato la visita di commiato dei rappresentanti della Associazione Costituzionale. I moderati, o per meglio dire i consorti, fanno gran rumore intorno al Torre, gli danno pranzi e gli fan visite: e uno dei moderati stessi diceva farsi tutto quel rumore per impedire che il Torre tenesse il posto di prefetto dal ministero di sinistra». «L'Osservatore cattolico», del 20 aprile 1876, (*Cronaca e Varietà*) riferisce che «Anche i membri dei tre Consigli della Congregazione di Carità, dell'Ospedale Maggiore e degli Orfanotrofi si sono recati in visita di congedo dal prefetto conte Torre. Lo stesso signor conte, al dire della *Perseveranza*, è stato pure ieri visitato da molti capi d'ufficio e cittadini; e credesi, che partirà da Milano al principio della ventura settimana, e che, prima della sua partenza, moltissimi membri della Società Patriottica e degli Artisti, del Club dell'Unione e della Società del Giardino gli offriranno un banchetto».

<sup>65</sup> Cfr. Catalano, *Vita politica*, p. 168. D'altronde, che il Prefetto fosse particolarmente sensibile ai problemi della classe operaia lo dimostra il fatto che, secondo lui, «La legislazione sanitaria del Regno non provvede forse così efficacemente come oggi abbisogna alla tutela della salute degli operai, sia sotto il rapporto delle ore di lavoro, sia sotto quello della speciale natura del medesimo»; vedi la circolare *Sul lavoro negli stabilimenti industriali considerato sotto il rapporto della salute degli operai*, dell'11 ottobre 1871, in *Bollettino*, 1872, p. 663.

<sup>66</sup> Vedili (in data: 19 aprile e 24 aprile 1876), in *Bollettino*, 1876, pp. 336 e 338.

<sup>67</sup> Cfr. D. D'Urso, *Prefetti di altri tempi*, s.l. s.d., p. 20, sub voce *Bardesono di Rigras Cesare*, in *Dizionario del Risorgimento*, II, p. 178 e Saladino, *Bardesono*, p. 275. Secondo l'«oscuro Plutarco dei prefetti del Regno» (molto probabilmente il Nasalli Rocca), il Bardesono si sarebbe risollevato dopo «un lungo periodo crepuscolare» solo con l'avvento della Sinistra; cfr. A.A. Mola, *Giovanni Giolitti. Grandezza e decadenza dello Stato liberale*, Cuneo, 1978, p. 82.

e la Sinistra, nell'ottica più autentica di quella strategia del 'trasformismo' che è una delle caratteristiche rilevanti dei gabinetti della Sinistra storica. Bardesono è un aristocratico piemontese, con precedenti e importanti esperienze amministrative; è dunque un funzionario di carriera. Prima di giungere a Milano, ha retto le prefetture di Pesaro-Urbino, Salerno, Reggio Calabria, Catania, Bologna, Mantova, Udine; è stato Intendente generale, e poi Governatore, a Foggia.<sup>68</sup> La sua attività amministrativa, prima e dopo la permanenza milanese, non è tuttavia priva di ombre e di lati oscuri. Nelle biografie predisposte per Crispi, ed edite tempo fa da Gustapane, si dice, ad esempio, che «talvolta [è] poco curante di rispondere alle sollecitazioni che gli si fanno dal Ministero pel disbrigo degli affari» e che «non mancano reclami contro la sua amministrazione a Salerno, Reggio e Catania, ma non risulta che sia stato preso alcun provvedimento»,<sup>69</sup> mentre nel suo fascicolo personale, depositato presso l'Archivio centrale dello Stato, vi è una nota di biasimo per un visto apposto, irregolarmente, a una delibera di un Comune che, invece, era soggetta all'approvazione della Deputazione e del Ministero.<sup>70</sup> Vi compaiono persino delle lettere anonime – che, naturalmente, vanno prese in quanto tali – provenienti da Palermo e che lo accusano di gravi prepotenze, di reiterati abusi e di ingiustificati arbitrii.<sup>71</sup>

Certo è che l'accoglienza che gli viene riservata, al momento dell'arrivo a Milano,<sup>72</sup> non è delle migliori. Già il 18 aprile il «Corriere della sera», quotidiano di tendenza moderata, nell'attesa di conoscere il nome del nuovo Prefetto, mette, per così dire, le mani avanti: «Non ci siamo mai illusi che a successore del conte Torre potesse essere designato un uomo amico agli uomini che furono fino a ieri al potere. Ma abbiamo fatto voti perché a Milano fosse destinato un prefetto di "carriera", un prefetto non politico, un amministratore, non già un prefetto *de combat*. Un prefetto politico avrebbe trovato difficilissimo il terreno. Il Ministero sa che a Milano la maggioranza non gli è favorevole, e che sugli uomini che oggi lo sostengono non ha da fare grande assegnamento...», e poco più giù, nella

<sup>68</sup> Per una biografia di Bardesono si rinvia ai testi citati nella nota precedente. Sulla sua successione nelle varie prefetture vedi anche Missori, *Governi*, pp. 425, 446, 511, 549, 568, 581, 617.

<sup>69</sup> Vedi Gustapane, *I prefetti*, p. 1063.

<sup>70</sup> Cfr. ACS, cart. n. 804, fasc. 83983, *Estratto dal registro della Divisione 3° per gli appunti di lode e di biasimo dei Prefetti e Sottoprefetti*. Va peraltro ricordato che dalla Corte dei Conti venne esclusa – con «decisione di scarico» – una sua presunta «responsabilità civile in quanto alle somme... liberate nell'anno 1861 per il mantenimento della Colonia di Tremiti»; vedi la lettera del Ministro dell'Interno del 26 aprile 1881.

<sup>71</sup> ACS, cart. n. 804, fasc. 83983: si vedano la lettera di alcuni palermitani al Ministro dell'Interno, del 6 maggio 1886, e altre lettere di accusa dell'8 maggio 1887; in una di queste, anonima come le precedenti, si dice «Non si sottoscrive, per evitare le violenze di Bardesono»!

<sup>72</sup> Bardesono giunge a Milano la sera del primo maggio 1876 ed assume immediatamente l'esercizio delle sue funzioni; vedi ACS, cart. n. 804, fasc. 83983, lettera al Ministro dell'Interno del 2 maggio 1876.

stessa pagina, fra le ultimissime di cronaca, si dà notizia della probabile scelta di Bardesono, «la cui nomina sarebbe accolta tutt'altro che favorevolmente».<sup>73</sup> Non appena la nomina stessa viene ufficializzata, inizia il 'fuoco di sbarramento'. Il 19 aprile si legge, sempre sul «Corriere della sera»: «È dunque vero che a prefetto di Milano fu nominato il comm. Bardesono? A fare una così cattiva scelta ci si poteva impiegare anche minor tempo. Il Ministero, il quale sa che a Milano il terreno gli si può fare molto ardente da un momento all'altro, avrebbe dovuto dar prova di maggior abilità nella questione della nomina del prefetto... Gli si chiedeva solo che il nome del prefetto non fosse un cartello di sfida. Gli si chiedeva un buon amministratore, un uomo prudente, preso all'infuori dei partiti e degli uomini di lotta... Ma signor no! Si è voluto mandarci il comm. Bardesono [che] abbiamo conosciuto a Milano, molti anni or sono, quando era consigliere di Prefettura. Se ne andò lasciando l'impressione d'uomo leggiadro... La sua nomina sarà mal accolta. Il comm. Bardesono, e quindi il Ministero si troveranno in Milano nel più completo isolamento. E se il Bardesono vorrà continuare l'opera di Bologna, Milano accetterà il quanto di sfida»;<sup>74</sup> più chiaro di così! Non a caso quando Bardesono, fresco di nomina, si reca nel salotto della contessa Maffei – anche per cercare di ottenere, se non l'adesione, almeno la benevolenza dell'élite cittadina – viene accolto con tale freddezza che non si farà più vedere in quel famoso ritrovo della mondanità milanese.<sup>75</sup>

La classe dirigente lombarda, di vocazione moderata e quindi ostile al Governo della Sinistra, contava dunque su un Prefetto 'amministrativo' e non 'politico'; in realtà, si vide assegnare sì un Prefetto di carriera, ma investito, al contempo, di una missione apertamente politica e questo episodio conferma ulteriormente che una rigida distinzione tra prefetti 'politici' e prefetti 'amministrativi' non è storicamente fondata, ben potendo essere conferiti a un funzionario proveniente dall'apparato ministeriale compiti 'superiori', e informali, di guida e sorveglianza delle istituzioni locali, nonché di controllo e orientamento della società civile. Ruolo, questo, non necessariamente – e non sempre – traducibile in comportamenti duri, sprezzanti o autoritari; come si diceva prima, il progetto della Sinistra era anche quello di attenuare i conflitti, di allargare l'area della maggioranza – parlamentare e non –, di superare le antiche fratture tra destra e sinistra dello schieramento politico.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> *Il prefetto di Milano* in «Il Corriere della sera» del 17-18 aprile 1876. All'inizio dell'articolo si dà quasi per certa la nomina del comm. Mayr a nuovo Prefetto di Milano.

<sup>74</sup> *Il prefetto di Milano* in «Il Corriere della sera» del 18-19 aprile 1876. «Il Secolo» del 22-23 aprile 1876 riportava invece la notizia della nomina di Bardesono a Milano senza commenti; non a caso, agli inizi di aprile (7-8), lo stesso giornale si era dichiarato «indifferent(e) a chiunque venga nominato» (vedi: *Il prefetto di Milano*).

<sup>75</sup> Levi Pisetzky, *La vita*, p. 781.

<sup>76</sup> A questo proposito, e in rapporto al Prefetto Bardesono, vedi anche Colombo, *Come si governava*, p. 22.

Bardesono sembra incarnare, quasi perfettamente, questa strategia di *appeasement*, questo atteggiamento fatto di severità e di aperture. Nel discorso pronunciato nella seduta del Consiglio provinciale del 14 agosto 1876, come a voler tranquillizzare i suoi interlocutori, non esita a esporre con chiarezza le sue «idee sull'indirizzo dell'amministrazione»: «Soprattutto veglier[ò] perché le passioni politiche non vengano a turbare od sterilire l'opera imparziale e feconda dell'amministrazione» stessa. Paragona quindi, entro certi limiti, la sua attività a quella di un «giudice nel Tribunale», quasi credesse nel mito del Prefetto inteso, essenzialmente, quale 'organo di legalità'. Affermando che il suo programma si poteva condensare in due parole: «conservare riformando», sosteneva poi che «nella... carriera politica e amministrativa... non [si riuscirà ad essere] efficacemente e vittoriosamente conservatori che a patto di tenere sempre stretta in mano la bandiera del progresso».<sup>77</sup>

Quanto effettivamente l'opera amministrativa e politica di Bardesono abbia corrisposto a simili intenzioni e a tali proponimenti è difficile dire, anche per la carenza di un adeguato materiale documentario. Risulta, comunque, una sua più incisiva attività di controllo ispettivo sulle opere pie,<sup>78</sup> una particolare cura per la raccolta di dati statistici,<sup>79</sup> un risoluto impegno per battere l'astensionismo elettorale<sup>80</sup> e una speciale attenzione per le esigenze della classe operaia.<sup>81</sup> Ma fare politica in un contesto, avverso e ostile, come quello di Milano non era impresa facile, neppure per un Prefetto 'navigato' come Bardesono. Egli si troverà così impigliato nella intricata 'rete' della competizione per il potere che si svolgeva soprattutto a livello del capoluogo lombardo. Fu così, ad esempio, che finì prima per appoggiare i repubblicani contro i moderati e poi per combattere i primi a favore di questi ultimi. Probabilmente, fu proprio l'incoerenza e la contraddittorietà del suo comportamento politico in tale vicenda che gli costò il trasferimento a Firenze il 29 luglio del 1878.<sup>82</sup>

<sup>77</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 14 agosto 1876, pp. 60, 61, 65 e 69. Sul Prefetto come «organo di legalità» – in età crispina – vedi Aimò, *Introduzione*, p. 632, e P. Casula, *I prefetti nell'ordinamento italiano. Aspetti storici e tipologici*, Milano, 1972, pp. 213 e 215. In tema di rapporti centro-periferia, Bardesono, nella stessa seduta, si dichiarava favorevole ad «accrescere anziché scemare l'autonomia dei Comuni», ma la libertà comunale doveva fondarsi sulla responsabilità. La ricerca dell'equilibrio fra la tendenza all'accentramento e quella al decentramento («un lavoro ingrato e inefficace come la tela proverbiale della moglie d'Ulisse») era affidata proprio alla Prefettura e alla Deputazione provinciale.

<sup>78</sup> Vedi Colombo, *Come si governava*, p. 233.

<sup>79</sup> Ivi, p. 238. Bardesono crea, all'interno della Prefettura, un'apposita divisione per la statistica.

<sup>80</sup> Vedi, ad esempio, la circolare sulle *Elezioni comunali amministrative*, del 14 maggio 1877, in *Bollettino*, 1877, pp. 546 ss.

<sup>81</sup> Il Prefetto, infatti, non esita a ricevere, il 13 e il 29 aprile del 1878, i numerosissimi operai che protestavano per i temuti effetti negativi, sul piano economico e dell'occupazione, dei trattati di commercio con la Francia: vedi Catalano, *Vita politica*, pp. 182-183.

<sup>82</sup> Cfr. G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno. Uomini e strutture (1861-1961)*, Roma, 2004, p. 72, e Saladino, *Bardesono*, p. 275.

## 6. UN PREFETTO PRUDENTE IN UN CONTESTO IN FERMENTO:

### LUIGI GRAVINA

Dopo la vivace e contrastata stagione del Bardesono, dopo un Prefetto ‘d’assalto’, non era difficile immaginare che la scelta del governo sarebbe caduta su un funzionario un po’ più opaco, su un ‘amministratore sagace’ e prudente, che potesse essere accolto con maggior favore – o almeno con minor diffidenza – da una società in pieno fermento. Tocca ora al marchese Luigi Gravina, già Prefetto a Bologna e a Napoli, nonché deputato della Sinistra moderata e senatore del Regno,<sup>83</sup> reggere la difficile Prefettura di Milano. Per la verità, il «Corriere della sera» del 4-5 agosto, dopo aver ricordato come i giornali progressisti non abbiano fiatato sul trasloco di Bardesono, fa presente che «il partito radicale intende fare un’accoglienza piuttosto arcigna al nuovo... prefetto Gravina», una delle creature del Ministro Nicotera.<sup>84</sup> Ma, complessivamente, pare che, negli ambienti politici milanesi, la sua nomina sia stata giudicata in modo positivo e non abbia incontrato grosse resistenze. D’altro canto, alla classe dirigente ambrosiana forse non dispiacerà questo Prefetto che si distinguerà, soprattutto, per la sua opera di ‘insabbiatore’, per una gestione amministrativa fatta, in buona misura, di rinvii, di ritardi, di dilazioni.<sup>85</sup> Sembra quasi che preferisca non apparire, non sovraesporsi, come a voler compensare l’attivismo eccessivo del suo predecessore con atteggiamenti cauti e misurati. Gravina mantiene, dunque, un profilo piuttosto basso e, non a caso, non si registrano suoi interventi in Consiglio provinciale. Lo stesso fascicolo personale, conservato presso l’Archivio centrale dello Stato, non riporta praticamente atti, documenti o carteggi relativi alla sua permanenza a Milano,<sup>86</sup> che, d’altronde, fu piuttosto breve, corrispondente a meno di un biennio. Il suo maggior impegno risulterebbe indirizzato verso l’ordine pubblico, a tutela del quale non esiterà a usare, in maniera repressiva, l’esercito e le forze di polizia.<sup>87</sup> A lui si deve anche il provvedimento di scioglimento dell’associazione

<sup>83</sup> Traggio le notizie sulla vita e sulla carriera politico-amministrativa di Gravina da: Piccioni, *Gravina*, p. 765; E. Michel, sub voce *Gravina Luigi*, in *Dizionario del Risorgimento*, III, p. 251; M. Guercio, *Il decennio di Luigi Gravina (1880-1890). Un prefetto tra Depretis e Crispi*, in *La Prefettura di Roma*, pp. 245 ss.

<sup>84</sup> *Il movimento de’ Prefetti*, in «Il Corriere della sera» del 4-5 agosto 1878.

<sup>85</sup> Cfr. Colombo, *Come si governava*, pp. 86, 290, 311.

<sup>86</sup> ACS, cart. n. 620, fasc. 80349. Pure in questo caso, come per Bardesono, non mancano – nel fascicolo personale – accuse anche gravi a carico del Prefetto. In un foglio volante del 29 settembre 1883 alcuni romani lo definiscono addirittura un «gamorista», mentre L’Unione liberale di Ponzano Romano, il 15 luglio 1890, invia un telegramma al Ministro dell’Interno in cui si dice «lieta ritiro Prefetto Gravina, [e] spera cessazione prepotenze affaristi, grave danno popolo detrimento libertà».

<sup>87</sup> Piccioni, *Gravina*, p. 765. Cfr. anche, in proposito, la circolare ai sindaci della Provincia di

«Fratellanza repubblicana. Amore e Libertà», ritenuta responsabile dei disordini scoppiati nel febbraio e nel marzo del 1879.<sup>88</sup>

Ancora una volta, saranno delle scelte politiche sbagliate, o quanto meno eccessive, come le richiamate misure prese a difesa della sicurezza pubblica, che costeranno il posto al Prefetto. Nel febbraio del 1880, infatti, verrà destinato a Roma, dove, invece, resterà per ben dieci anni, prima di essere collocato a riposo per motivi di salute.<sup>89</sup> Il suo allontanamento da Milano verrà comunque riportato dalla stampa con qualche rimpianto e se «L'Osservatore cattolico» si limiterà a poche righe 'velenose' («Picchia e ripicchia, finalmente i progressisti cialtroni sono appagati; e il marchese Gravina, che invano tentò di ingraziarsi la massoneria... è sbalestrato a Roma, una prefettura di solo nome, eclissata dai vicini ministeri»),<sup>90</sup> «La Ragione» commenterà l'avvenimento in questo modo: «Frattanto le omelie dei giornali moderati sulla partenza del Gravina continuano. Qui obliano in essi persino l'usata prudenza, e uno di essi esce fuori addirittura con un rimprovero al Gravina, perché non fa abbastanza rumore, perché non protesta, perché non si dimette addirittura...».<sup>91</sup>

Si chiudeva così anche il breve 'interregno' di Gravina e sulla prestigiosa poltrona prefettizia di Milano si sarebbe insediato, per rimanervi dieci anni, un funzionario 'mediatore', più abile a confrontarsi con le istanze e le insofferenze dell'incipiente «Stato di Milano».<sup>92</sup>

## 7. UN PREFETTO MEDIATORE NEL NASCENTE «STATO DI MILANO»: ACHILLE BASILE

Il 15 febbraio 1880 giungeva così a Milano Achille Basile, con un *curriculum* amministrativo di tutto rispetto: già Intendente di Nicosia, e Sottoprefetto in diverse sedi, quindi Consigliere delegato e Questore a Palermo, poi Prefetto a Siracu-

---

Milano, del 22 gennaio 1879, contenente una *Raccomandazione di riferire immediatamente tutto ciò che possa interessare l'ordine e la salute pubblica*, in *Bollettino*, 1879, pp. 40-41.

<sup>88</sup> Piccioni, *Gravina*, p. 765; Guercio, *Il decennio*, p. 248; Catalano, *Vita politica*, p. 200.

<sup>89</sup> Sul trasferimento nella Capitale, sulla lunga gestione della Prefettura di Roma e sul collocamento a riposo vedi Piccioni, *Gravina*, pp. 765-766, Guercio, *Il decennio*, pp. 248 ss., e L. Piccioni, *Il decennio di Luigi Gravina (1880-1890). Alla ricerca di improbabili equilibri: la città, il territorio*, in *La Prefettura di Roma*, pp. 265 ss.

<sup>90</sup> *Alla Prefettura*, «L'Osservatore cattolico» del 17-18 febbraio 1880.

<sup>91</sup> *Ultima ora*, «La Ragione» del 14-15 febbraio 1880.

<sup>92</sup> Sul c.d. «Stato di Milano», o «Repubblica di S. Ambrogio», vale a dire sulla ripresa – specialmente nell'ultimo decennio del secolo – di forti spinte autonomistiche contro il Governo centrale, e soprattutto contro la politica di Crispi, vedi Meriggi, *Lo «Stato di Milano»*, pp. 23 ss., e il classico lavoro di F. Fonzi, *Crispi e lo «Stato di Milano»*, Milano, 1965.

sa, Ravenna, Salerno, Massa Carrara, Arezzo, Reggio Calabria, Parma, Catania.<sup>93</sup> Che non fosse più la stagione di prefetti marcatamente 'politici' era lo stesso Basile a sostenerlo, come risulta dalle inequivocabili parole pronunciate in occasione della relazione al Consiglio provinciale del 2 dicembre 1889: «Ve lo dissi già dal marzo del 1880 ed ho mantenuto la parola: io non feci e non farò della grande politica e molto meno della politica personale. Sono pienamente convinto, che non è più stagione da prefetti così detti dalle grandi linee, da prefetti che non dovevano occuparsi di quel che usa chiamare dettagli pedanteschi dell'amministrazione, ma che avevano l'altissimo compito (e sia resa grandissima lode a quelli che son riesciti a disimpegnarlo), di illuminare la pubblica opinione, di dare l'impulso al movimento politico delle classi dirigenti».<sup>94</sup> E, ad appena un mese dal suo arrivo – e lo si evince anche dalle parole prima citate –, aveva già comunicato allo stesso Consiglio provinciale i suoi proponimenti per il futuro, aveva delineato il suo «modesto programma»; l'unica norma direttiva che avrebbe seguito sarebbe stata, appunto, una «severa, imparziale ed inflessibile osservanza della legge». Certo, al Prefetto spettava assecondare i «savi intendimenti del Governo», ma tale compito sarebbe stato subordinato al rigoroso rispetto del «limite» delle «attribuzioni» connesse all'alta carica.<sup>95</sup> Tuttavia, sia pure con la dovuta discrezione e con l'indispensabile tatto, un Prefetto, e specialmente quello 'ufficiale' a Milano, non poteva non svolgere anche un ruolo precipuamente politico; che poi nelle «cose politiche» non sempre si riuscisse ad agire in modo ottimale era un'eventualità scontata perché, come aveva scritto l'anonimo «schedatore» dei prefetti, in età giolittiana, «in tali cose falliscono anche i più scaltri».<sup>96</sup> Non per nulla, l'inaspettata vittoria dei radicali, a Milano, alle elezioni politiche del 1882, non gli procurò necessariamente il defenestramento da parte di Depretis.<sup>97</sup> Non stupisce dunque che Basile, per corrispondere alle richieste di Crispi, intervenga, ad esempio, presso la magistratura milanese per cercare di salvare il Cavallotti «da una sentenza che tocchi la sua riputazione», o che informi, senza indugio e telegraficamente, il Presidente del consiglio in merito a ipotetiche congiure ai suoi danni, ordite dagli ambienti clericali e dai circoli moderati della città.<sup>98</sup> Ed è indubbiamente politica, in senso lato, la sua capacità di mediazione fra centro

<sup>93</sup> Sulla vita di Basile vedi E. Michel, sub voce *Basile Achille*, in *Dizionario del Risorgimento*, II, p. 197. Sui suoi trasferimenti nelle varie sedi prefettizie cfr. Missori, *Governi*, pp. 403, 446, 514, 541, 565, 568, 581, 591.

<sup>94</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 2 dicembre 1889, pp. 183 ss., specie p. 191.

<sup>95</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, seduta del 21 marzo 1880, pp. 73 ss., specie p. 74.

<sup>96</sup> Vedi Mola, *Giovanni Giolitti*, p. 83. L'anonimo «schedatore» dei prefetti, come già ricordato alla nota n. 67, era verosimilmente il Nasalli Rocca.

<sup>97</sup> Cfr. Colombo, *Come si governava*, pp. 273-274.

<sup>98</sup> Ricorda questi episodi Fonzi, *Crispi*, pp. 181 e 12.

e periferia; ma anche la sua abilità a inserirsi nelle diatribe locali, destreggiandosi con accortezza tra le forze conservatrici e quelle più radicali.

Le relazioni sullo spirito pubblico e sull'andamento dei servizi amministrativi che – seppur con ritardi, variamente giustificati (scarsità del personale, eccesso di lavoro, assenze per congedi...) –<sup>99</sup> invia al Ministro degli interni sono un osservatorio privilegiato per cogliere queste sue qualità 'tattiche', per sorprendere questa sua velata 'doppiezza'. A Roma è opportuno far sapere soprattutto ciò che le autorità centrali si aspettano di sentire o che mette in risalto l'efficienza degli uffici dell'amministrazione periferica,<sup>100</sup> ma vi è anche modo di far pervenire al Governo delle osservazioni critiche e delle valutazioni personali che hanno indubbia natura politica e, nel nostro caso, un contenuto cautamente progressista. In merito al crescente problema delle agitazioni sociali, ad esempio, Basile non esita a individuare nella miseria dei salari il «germe recondito» degli scioperi agrari nel Lodigiano, pur biasimando il modo con cui le pretese dei dimostranti vengono fatte valere.<sup>101</sup> Nel 1884, parlando dei partiti politici, non si trattiene dal sottolineare che «nelle manifestazioni del partito radicale siasi mantenuto ordine e calma, nonché rispetto alle autorità».<sup>102</sup> Ma non ci si può esporre troppo a 'sinistra', sbilanciarsi su un solo lato, e così, nel 1885, se Basile partecipa – sedendosi addirittura al banco della presidenza – alle celebrazioni per il XXV anniversario dell'Associazione generale degli operai, che si tengono presso il Teatro Dal Verme,<sup>103</sup> nella relazione che invia al Ministero, per il secondo semestre dello stesso anno, non si esime dall'usare dei toni forti e preoccupati: «Il socialismo fa grandi progressi. Il partito operaio italiano, la lega dei figli del lavoro, per quanto dichiarino d'essere alieni dalla politica, nondimeno hanno impiantato le basi di una vasta associazione contro la proprietà,

<sup>99</sup> ACS, *Ministero dell'interno, Gabinetto, Rapporti dei prefetti*, busta n. 13, fasc. 38, Lettera del Prefetto al Ministro dell'Interno del 7 settembre 1882, n. 1632; ivi, Lettera del Prefetto al Ministro dell'Interno del 20 marzo 1883 (dove si parla di «difetto numerico di solerti e discretamente intelligenti copisti»); ivi, Lettera riservata del Prefetto al Ministro dell'Interno del 25 aprile 1884, n. 590 e ivi, Lettera del Prefetto al Ministro dell'Interno del 30 settembre 1885, n. 881.

<sup>100</sup> Su questo scopo strumentale delle relazioni dei prefetti vedi anche le osservazioni di Guercio, *Lo stato*, pp. 110-111.

<sup>101</sup> ACS, *Ministero dell'interno, Gabinetto, Rapporti dei prefetti*, busta n. 13, fasc. 38, Relazione semestrale, Parte I, del 31 luglio 1882.

<sup>102</sup> Ivi, busta n. 1, fasc. 4, *Raccolta dei sunti dei rapporti semestrali dei Prefetti sullo spirito pubblico e sull'andamento dei servizi amministrativi nelle Province del Regno*, I semestre 1884, *Provincia di Milano*.

<sup>103</sup> Vedi Catalano, *Vita politica*, p. 232; la manifestazione si tenne il 6 settembre del 1885. È da notare – a proposito di questa attenzione di Basile verso le condizioni delle classi subalterne – che, il 7 agosto 1871, la Società operaia di Siracusa inviò una lettera al Ministro dell'Interno perché Basile restasse a capo della Provincia «che con tanto plauso generale [aveva] saputo governare... promovendo l'Istruzione, le Arti, le Industrie, il Commercio...»; vedi ACS, cart. n. 855, fasc. 87667.

della quale ultima conseguenza può essere, la guerra civile!»<sup>104</sup> Questa ambivalenza riemerge nel 1889; rivolgendosi ai consiglieri provinciali, e riferendosi ai tumulti scoppiati in alcuni comuni del Milanese, giustifica l'uso della forza, e persino delle armi da fuoco, perché «vim vi repellere licet», ma quasi si dispiace di essere stato costretto a impiegare simili strumenti repressivi. Purtroppo, mentre «al potere legislativo [spetta] lo studio e la soluzione di quei grandi problemi sociali, che affaticano da secoli le menti degli statisti, dei filosofi e dei filantropi; a noi autorità politiche [tocca] il penoso dovere di tutelare le proprietà e la sicurezza di tutti indistintamente i cittadini rispettivamente amministrati».<sup>105</sup> E così, dal punto di vista del raccordo centro-periferia, è significativo notare, fra l'altro, come il Prefetto lasci filtrare al Ministero una visione tutto sommato rassicurante dell'attività degli enti locali (parla infatti di un «andamento regolare» delle amministrazione comunali e di quella provinciale) e si esponga sino al punto di riferire che «la nuova Giunta ed il nuovo Sindaco di Milano continuano a meritare la pubblica stima e l'elogio pel modo col quale vien condotta l'amm[inistrazione] del Comune».<sup>106</sup>

È chiaro, insomma, che Basile ha giocato un ruolo politico non secondario nel decennio di sua presenza a Milano; periodo che, almeno verso la fine, coincide, ed è cosa nota, con l'aumento delle tensioni fra il c.d. «Stato di Milano»<sup>107</sup> e i governi di Crispi, con l'acuirsi dello scontro fra aperte rivendicazioni autonomistiche e possenti dinamiche statalistiche. Non meno intenso fu, ovviamente, l'impegno per una «buona e razionale» amministrazione, come si può dedurre dagli studi effettuati in argomento<sup>108</sup> e dalle stesse relazioni del Prefetto al Consiglio provinciale, che, non è superfluo ricordarlo, vanno sempre prese con la dovuta cautela, visto che, come si affermava nel già richiamato giudizio sul suo conto redatto in età giolittiana, egli non faceva «nulla senza chiasso» ed era «uso a gonfiare le cose più semplici e naturali».<sup>109</sup>

Per quanto attiene al controllo sugli enti locali, si segnalano pochi provvedimenti 'repressivi' (scioglimento dei consigli; annullamento di delibere...) e,

<sup>104</sup> ACS, *Ministero dell'interno, Gabinetto, Rapporti dei prefetti*, busta n. 1, fasc. 5.

<sup>105</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 2 dicembre 1889, pp. 183 ss., specie p. 190.

<sup>106</sup> ACS, *Ministero dell'interno, Gabinetto, Rapporti dei prefetti*, busta n. 1, fasc. 4, *Raccolta dei sunti, Provincia di Milano*.

<sup>107</sup> Vedi, in proposito, la bibliografia citata alla nota n. 92.

<sup>108</sup> Ci si riferisce, in particolare, allo studio di A.R. Ostinelli citato alla nota n. 6.

<sup>109</sup> Cfr. Mola, *Giovanni Giolitti*, p. 83. Taluni rilievi critici sull'attività e sul comportamento del Prefetto Basile, nelle altre sedi, sono riportati nella citata biografia predisposta per Crispi: vedi Gustapane, *I prefetti*, pp. 1064-1065; cfr. anche alcuni documenti riservati, provenienti dalla magistratura e dai regi carabinieri di Palermo, conservati nel citato fascicolo personale depositato presso l'Archivio centrale dello Stato.

quando vengono comunque assunti, non paiono dettati da ragioni esplicitamente politiche o da intenti volutamente punitivi. Il Prefetto si muoverebbe, dunque, su questo terreno, molto infido e scivoloso, con estrema prudenza.<sup>110</sup> In effetti, presiede poco la Giunta provinciale amministrativa<sup>111</sup> e ha parole di elogio per la stessa Deputazione provinciale, che si sarebbe distinta sia per «una corretta amministrazione» sia per «una assoluta indipendenza da ogni influenza o veduta secondaria», e che avrebbe saputo assumere iniziative autonome «senza ingerenze supervacanee, senza suggerimenti inconsulti».<sup>112</sup> A un andamento piuttosto regolare delle amministrazioni comunali e provinciali fanno invece riscontro dei limiti e delle deficienze nella gestione delle opere pie, rispetto alle quali il controllo prefettizio si farà allora più assiduo e intenso, a partire dalla fine degli anni Ottanta, mentre si rafforzerà, ulteriormente, dopo la creazione della Giunta provinciale amministrativa.<sup>113</sup> Un notevole dispendio di energie si richiederà, infine, nell'ambito, quanto mai rilevante negli ultimi decenni del secolo, della vigilanza sull'igiene e della modernizzazione della sanità.<sup>114</sup> Qui non mancheranno disposizioni e provvedimenti contro le malattie infettive o endemiche, quali il vaiolo e la pellagra,<sup>115</sup> ma anche pressanti sollecitazioni a tutela della salute degli operai edili.<sup>116</sup> Si registrerà persino un esplicito intervento di mediazione del Prefetto nella complessa e contrastata vicenda della redazione del nuovo regolamento sanitario per l'Ospedale maggiore di Milano.<sup>117</sup> Per far fronte a questo crescente carico di lavoro, Basile procederà, sin dal 1880, a riorganizzare le strutture amministrative della Prefettura, mediante la predisposizione di un regolamento interno che definirà meglio i compiti dei vari uffici, le procedure burocratiche, le attribuzioni specifiche del personale impiegatizio.<sup>118</sup>

Quando, infine, chiamato a reggere la Prefettura di Napoli, si acciambolerà dal Consiglio provinciale di Milano, nell'agosto del 1890, lo farà con sincera com-

<sup>110</sup> Vedi Ostinelli, *La prefettura*, pp. 658 ss.

<sup>111</sup> Ivi, p. 660.

<sup>112</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta del 2 dicembre 1889, p. 186.

<sup>113</sup> Cfr., Ostinelli, *La prefettura*, pp. 666 ss., specie p. 675.

<sup>114</sup> Ivi, pp. 676 ss.

<sup>115</sup> Vedi la circolare ai sindaci della Provincia di Milano sul *Vaiuolo* del 20 marzo 1881, n. 4576, in *Bollettino*, 1881, p. 142 e la circolare – rivolta ai sindaci stessi e ai sottoprefetti – contenente *Provvedimenti a tutela della salute pubblica*, del 10 luglio 1883, in *Bollettino*, 1883, pp. 736 ss. Si tenga presente che Basile aveva nominato un'apposita commissione di studio per le indagini sulla pellagra; cfr. Ostinelli, *La prefettura*, p. 676.

<sup>116</sup> Vedi la circolare in tema di *Nuove costruzioni*, del 26 luglio 1881, in *Bollettino*, 1881, pp. 459 ss.

<sup>117</sup> Cfr. Colombo, *Come si governava*, p. 302.

<sup>118</sup> Vedi *Prefettura di Milano. Regolamento interno dell'Ufficio*, del 23 giugno 1880, in *Bollettino*, 1880, pp. 516 ss.

mozione e con quella «sobrietà» che è richiesta nel «dolore», e non avrà timore di dolersi di «non aver potuto attuare gli intendimenti, cui da anni mira[va]». <sup>119</sup> Prima di allontanarsi dalla sala e di tracciare un profilo del suo successore, il conte Codronchi, avrà modo di ringraziare la stessa stampa quotidiana che, «per quanto gagliarda e battagliera», si sarebbe sempre comportata, nei suoi confronti, senza «inconsulte esagerazioni» e «preconcetti... ostili», «rare volte con vivacità ed asprezza, sempre con profondo sentimento di equità e giustizia...». <sup>120</sup> Forse non aveva letto, o aveva preferito ignorare, il breve trafiletto, apparso su «L'Osservatore cattolico» nell'aprile dello stesso anno, in cui si diceva: «Parecchi indirizzi di rammarico insieme e di elogio furono in questi giorni presentati al prefetto comm. Basile, che, come si sa, è sulle mosse per Napoli. Non li riferiamo perché in fondo si assomigliano tutti». <sup>121</sup>

Non è possibile, naturalmente, a questo punto, trarre delle conclusioni di ordine generale sul ruolo dei prefetti nell'Italia liberale, o anche solo di quelli incardinati, nello stesso periodo, nel capoluogo della Lombardia, partendo dalle brevi riflessioni sinora emerse in merito a quelli che si susseguono, a Milano, dal 1862 al 1890. Intanto il 'campione' è troppo ristretto, cronologicamente e geograficamente, perché possa assumere un qualche valore significativo su un piano non strettamente localistico e in una dimensione temporale più dilatata. In secondo luogo, come detto sin dall'inizio, non si è potuto, per eccesso e qualità delle fonti, approfondire lo studio del funzionamento concreto della Prefettura e della effettiva attività, burocratica e non, in essa svolta dai diversi titolari di tale relevantissimo ufficio. Possiamo solo confermare che la distinzione tra prefetti 'politici' e prefetti 'amministrativi', spesso evocata dagli storici, si è dimostrata, ancora una volta – e alla luce di esperienze vissute in un contesto locale di enorme rilievo nazionale –, priva di una reale capacità interpretativa, essendo il Prefetto, quali che siano la provenienza e le 'mansioni' pregresse, il mandatario di rilevanti funzioni di carattere indubbiamente politico e l'esecutore, con ovvii e ineliminabili margini di discrezionalità, di strategie, di ugual natura, indotte dall'alto. Anche sotto il profilo, più ampio – e molto controverso sul piano storiografico –, dei rapporti centro-periferia viene dimostrato, sia pure da un angolatura parziale – ancorché di notevole importanza –, come il compito primario del Prefetto sia quello di controllare, da presso, le istituzioni locali e i ceti sociali che in esse si esprimono, ma anche

<sup>119</sup> *Atti del Consiglio Provinciale*, Sessione ordinaria, seduta dell'11 agosto 1890, pp. 199 ss., specie p. 200.

<sup>120</sup> Ivi, pp. 201-202.

<sup>121</sup> *Pel prefetto partente*, «L'Osservatore cattolico», del 16-17 aprile 1890. È evidente che i cattolici, come era già avvenuto per gli altri prefetti che lo avevano preceduto, non erano stati in particolare sintonia con Basile.

di mediare fra le esigenze dello Stato e gli interessi della periferia, secondo i dettami di quella logica di governo di tipo negoziale e compromissorio che è una delle caratteristiche più emblematiche – ma anche più censurabili – dell’accentramento ‘all’italiana’.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Sul complesso fenomeno dell’accentramento, nel Regno d’Italia, si vedano, almeno, Rotelli, *L’alternativa delle autonomie*; id., *Costituzione e amministrazione*; Aimò, *Stato e poteri*.

## 11. I PREFETTI DI MILANO E LE AUTONOMIE LOCALI (1946-1953)

### 1. PREMESSA

Prima di affrontare l'oggetto specifico della nostra relazione, è opportuno fornire qualche ragguaglio sul titolo prescelto – e concordato con gli organizzatori del Convegno –, sul 'campione' territoriale esaminato e sulle fonti storiche utilizzate, e questo anche al fine di giustificare, in anticipo, i limiti e le lacune che la presente indagine inevitabilmente contiene. Cominciamo dal titolo: si è preferito usare il termine Prefetto, al plurale, e non quello di Prefettura, che rimanda cioè alla complessa struttura burocratica costituente la diramazione periferica del Ministero degli Interni, per meglio sottolineare il ruolo giocato, in tale circoscritto ambito istituzionale, dai singoli titolari della prestigiosa carica. Si è voluto, insomma, rimarcare l'elemento 'soggettivo' a discapito del profilo attinente alla diuturna attività amministrativa esercitata dalla macchina statale decentrata.<sup>1</sup> Su tale orientamento pesa anche, come si dirà, la quantità e qualità delle fonti archivistiche che si riferiscono alle prefetture stesse.<sup>2</sup> La riduzione del campo geografico da esplorare alla sola circoscrizione provinciale di Milano si giustifica poi con l'evidente impossibilità, per un unico ricercatore, di prendere in considerazione la documentazione relativa a tutte le prefetture della Lombardia,<sup>3</sup> e, in ogni modo, questa 'amputazione' appare meno grave se si tiene conto della maggior importanza politica, economica e sociale di Milano (e Provincia) all'interno della nostra Regione. Non a caso, sin dall'Ottocento, fu proprio Milano il principale

---

<sup>1</sup> Questa scelta è determinata anche dalla pratica impossibilità di esaminare, in breve tempo, tutta la documentazione relativa ai vari e numerosissimi settori amministrativi di competenza della Prefettura.

<sup>2</sup> Sono infatti consultabili, a tutt'oggi, solo le carte di Gabinetto – che, peraltro, risultano 'mutilate' in diversi e non marginali punti – e ci si è dovuti basare, prevalentemente, sulle relazioni inviate dai prefetti al Ministero dell'Interno.

<sup>3</sup> All'epoca, se ne contavano 9: quelle di Milano, Varese, Como, Sondrio, Pavia, Bergamo, Brescia, Cremona e Mantova. Da un sommario controllo, effettuato tramite internet, sulla Guida generale degli Archivi di Stato si evince, inoltre, che solo in pochi casi esistono fondi archivistici completi, o già inventariati, riguardanti tali prefetture nel periodo qui considerato. A Pavia, ad esempio, il materiale è attualmente in corso di riordinamento (devo questa informazione alla Direttrice dell'Archivio, dott.ssa Salvione).

focolaio di tensioni con il governo centrale e il nucleo più significativo di rivendicazioni autonomistiche: si pensi soltanto al c.d. «Stato di Milano», o «Repubblica ambrosiana», di cui si parlava all'epoca di Crispi.<sup>4</sup> La congiunzione «e» – pur nella banalità della suo uso grammaticale – sottintende, a sua volta, una precisa opzione; non si è voluto, cioè, studiare unicamente il tradizionale controllo dei prefetti 'sugli' enti locali, ma indagare, in maniera più estesa, sui complessi rapporti, politici e istituzionali, che si instaurano fra il rappresentante dello Stato in Provincia e il ricco, e variegato, reticolo delle amministrazioni locali. Rapporti e legami che non si traducono soltanto nella ben nota attività di tutela e vigilanza, politica e amministrativa, da parte del Prefetto, ma anche in una continua, e spesso ambigua, opera fatta di impulsi informali, persuasione politica, pressione psicologica, aiuto tecnico, suggerimento giuridico, contrattazione riservata, etc. Il nesso centro-periferia viene così colto in tutta la sua complessità e 'biunivocità' e ne viene posta in luce l'irriducibile componente sistemica e negoziale.

E veniamo infine alle fonti. Intanto va denunciato un deciso sbilanciamento a favore delle carte statali (centrali e di Prefettura) rispetto a quelle locali; asimmetria dovuta all'ovvia difficoltà a visitare – in tempi brevi – centinaia di archivi comunali o a effettuare un'esauritiva ricognizione della letteratura, politica e amministrativa, prodotta a livello decentrato e custodita spesso nelle biblioteche civiche. D'altro canto, lo stato di conservazione e inventariazione degli archivi municipali, come è noto, non è sempre dei migliori, e non risultano inoltre atti originali della Provincia di Milano per il periodo qui considerato.<sup>5</sup> Si è dunque costretti a privilegiare il punto di vista centralistico con le inevitabili conseguenze negative che tale disparità di vedute genera in sede di interpretazione storica. Ma vediamo, da presso, quali sono i documenti su cui si fonda la ricerca; in primo luogo si sono consultate le carte del Ministero dell'Interno depositate all'Archivio centrale dello Stato.<sup>6</sup> In particolare, si sono esaminati i fascicoli personali dei prefetti che si susseguono alla guida della Prefettura di Milano, dal 1946 al 1953, e si sono rintracciate (per la parte non rinvenuta a Milano) le relazioni mensili da essi inviate al Ministero. Si sono inoltre visti i faldoni attinenti a singole amministrazioni comunali, scegliendo quelli da cui si pensava di ricavare materiale 'sensibile' o particolarmente interessante sotto il profilo strettamente politico. L'attenzione si è quindi spostata sul Fondo Prefettura esistente presso

<sup>4</sup> Cfr., in proposito, almeno: F. Fonzi, *Crispi e lo "Stato di Milano"*, Milano, 1965; M. Meriggi, *Lo "Stato di Milano" nell'Italia Unita: miti e strategie politiche di una società civile (1860-1945)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Lombardia*, a cura di D. Bigazzi, M. Meriggi, Torino, 2001, pp. 7 ss. Per il periodo del secondo dopoguerra, vedi G. Petrillo, *Lo scontro per il nuovo modello di sviluppo*, in *Storia d'Italia*, pp. 987 ss.

<sup>5</sup> L'archivio storico della Provincia di Milano è conservato presso la Biblioteca di Palazzo Isimbardi e le carte ivi depositate si riferiscono, esclusivamente, agli anni che vanno dal 1860 al 1913.

<sup>6</sup> Per l'indicazione esatta di tali fonti si rinvia alle note del 2°, del 3° e del 4° paragrafo.

l'Archivio di Stato di Milano.<sup>7</sup> Purtroppo – anche a causa di versamenti non completi, di lacune sospette e di scarti improvvidi –<sup>8</sup> gli unici documenti utili, ai nostri fini, sono risultate le già citate relazioni mensili redatte dai prefetti. Quasi nulla di significativo è invece emerso dalla corrispondenza dei prefetti stessi o dalle cartelle riguardanti specifiche amministrazioni comunali.<sup>9</sup> D'altronde si era ben consapevole del fatto che i versamenti di atti c.d. «riservati» fossero scarsi e si mostrassero spesso deludenti le carte di Gabinetto, in quanto opportunamente, e tempestivamente, purgate delle parti più compromettenti o pericolose.<sup>10</sup> Si è poi proceduto alla individuazione e consultazione di atti ufficiali presenti negli archivi storici di quei comuni che venivano, sovente, citati nelle relazioni prefettizie a motivo di particolari situazioni socio-economiche territoriali o di accadimenti politici di cui erano stati protagonisti gli amministratori stessi.<sup>11</sup> Incrocio, e confronto, tra fonti diverse (quelle centrali e quelle locali) che ha dunque permesso di correggere, o quanto meno rettificare, l'ottica statalistica con la quale venivano riportati, e giudicati, gli avvenimenti e che affiorava, prepotentemente, dalla do-

<sup>7</sup> Anche in questo caso, per una individuazione precisa dei documenti utilizzati si rimanda alle note specifiche dei paragrafi 3° e 4°.

<sup>8</sup> Il versamento delle carte di Prefettura – risultanti fino al 1955 – all'Archivio di Stato di Milano è infatti avvenuto in tempi diversi – nel 1989 e nel 1998 – e non pochi pezzi risultano tuttora mancanti. Sul punto si vedano le dettagliate indicazioni contenute nel Plain, Progetto Lombardo Archivi in Internet. URL: <[www.lombardiabeniculturali.it/archivi](http://www.lombardiabeniculturali.it/archivi)> [data di accesso: 24/04/2017]. Notizie più precise, in merito, mi sono state fornite dalla dott.ssa Santoro, dell'Archivio di Stato di Milano, e dalla dott.ssa Girelli, della Prefettura di Milano, che ringrazio per il prezioso aiuto e la cortese collaborazione.

<sup>9</sup> Mi riferisco, in particolare, alle categorie 02 (Prefetto. Corrispondenza varia) e 010-011 (Amministrazione provinciale; Amministrazioni comunali – totalmente prive di fascicoli –) del Carteggio di Gabinetto.

<sup>10</sup> Sulle caratteristiche peculiari di questo tipo di documentazione e sulla sua problematica utilizzazione, vedi P. Borzomati, *Utilità e limiti delle relazioni dei prefetti*, in A. Lazzarini (a cura di), *Economia e società nella storia dell'Italia contemporanea. Fonti e metodi di ricerca*, Roma, 1983, pp. 109 ss.; M. De Nicolò, *Le Prefetture tra storia e storiografia*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna, 2006, pp. 45 ss., specie p. 59; nello stesso volume vedi anche: P. Carucci, *Fonti storiche centrali per la storia del rapporto centro-periferia*, pp. 451 ss., specie pp. 469 ss.; M. Cacioli, *Fonti di prefettura*, pp. 479 ss., specie pp. 482-485 e 492; A. Cifelli, *Fonti amministrative per le biografie dei prefetti*, pp. 499 ss. Pertinenti sono pure, in proposito, le osservazioni di M. Guercio, in *Lo stato e la qualità delle fonti archivistiche*, in M. De Nicolò (a cura di), *La Prefettura di Roma (1871-1946)*, Bologna, 1998, pp. 97 ss., specie pp. 103-104 e di M. Truffelli, *Politica e partiti nei giudizi dei prefetti italiani tra fascismo e Repubblica*, «Studi storici», 2001, n. 4, pp. 1041 ss., specie p. 1054.

<sup>11</sup> Si tratta dei Comuni di Abbiategrasso, Legnano, Locate Triulzi, Sesto San Giovanni, e la loro scelta è stata effettuata in base alla consistenza – e fruibilità – del materiale archivistico esistente *in loco*. Debbo ringraziare, per la collaborazione prestata nella ricerca e fotocopiatura del materiale, i dipendenti dei comuni citati e, in particolare, la sig.a Ronzio, la sig.a Pietrucci, le sig.e David e Costa, il dott. Schiavone.

cumentazione archivistica, ascrivibile quasi interamente agli organi ministeriali o agli uffici di Prefettura.

Benché esso faccia parte della stampa ufficiale e ‘partigiana’, è risultato poi proficuo lo spoglio del Bollettino della Prefettura,<sup>12</sup> dove si possono rinvenire le circolari ministeriali e prefettizie e, più in generale, altra documentazione riguardante l’attività statale di controllo e di indirizzo sulle autonomie locali. Per quanto concerne la letteratura, va ricordato che la produzione storiografica in argomento<sup>13</sup> è ancora molto carente e si è distinta, soprattutto, per aver sinora privilegiato lo studio dei comuni ‘rossi’ dell’area emiliano-romagnola.<sup>14</sup> Inoltre continua a pesare l’esiguità, addebitabile – in via generale – ai canoni metodologici della più tradizionale storiografia delle istituzioni, di indagini sul funzionamento concreto delle strutture amministrative.<sup>15</sup> Particolarmente utile si è rilevata, infine, una ricognizione degli articoli apparsi su «Il Comune democratico», il periodico edito dalla Lega dei comuni democratici; proprio il carattere ‘fazioso’ di tali scritti ha consentito di mettere in risalto gli aspetti di maggior contrasto tra l’attività degli enti comunali (di sinistra) e il comportamento delle autorità prefettizie e centrali. Non è stato invece possibile consultare, perché di difficile reperimento, la «Rivista dei Comuni», di ispirazione democristiana – e pubblicata soltanto tra il 1946 e il 1948 –; non si tratta, tuttavia, di un danno irreparabile atteso che, nel periodo 1946-1953 (e soprattutto a partire dal 1948), lo scontro fra centro e periferia si consuma essenzialmente fra i governi centristi e le giunte di sinistra.

## 2. IL CONTESTO POLITICO-ISTITUZIONALE

Per comprendere appieno le questioni relative al rapporto fra prefetti ed enti locali, in Provincia di Milano – dunque in un’area importante, ma pur sempre peculiare e circoscritta, del Paese –, occorre richiamare, per sommi capi, il

<sup>12</sup> Il *Bollettino Atti Ufficiali della Prefettura di Milano*, (d’ora in poi, Bollettino) pubblicato a partire dal 1866, si trova presso la citata Biblioteca dell’Amministrazione provinciale, collocata a Palazzo Isimbardi.

<sup>13</sup> Cioè quella rivolta allo studio delle amministrazioni comunali nell’Italia repubblicana e dei loro rapporti con le autorità statali e prefettizie.

<sup>14</sup> Cfr. D. Adorni, S. Magagnoli, *L’esperienza di decentramento istituzionale in Italia e lo sviluppo locale*, 2005. URL: <<http://swrwebeco.econ.unipr.it>>.

<sup>15</sup> Un primo, e pionieristico, esempio di ricerche orientate a un’analisi della effettiva attività svolta dagli enti municipali, e a una ricostruzione dei loro complessi rapporti con l’amministrazione centrale e con gli uffici di Prefettura, è costituito dal volume, curato da E. Rotelli, *Tendenze di amministrazione locale nel dopoguerra*, Bologna, 1981. Fra gli studi più recenti va segnalata la monografia di G. Taurasi, *Autonomia promessa, autonomia mancata. Governo locale e reti di potere a Modena e Padova (1945-1956)*, Roma, 2005.

contesto politico-istituzionale, di livello almeno nazionale, in cui tali vicende di necessità si incardinano. Le tendenze fondamentali a cui alludiamo, e che non possono essere qui ignorate, riguardano il ruolo dei prefetti, la figura del Segretario comunale, l'organizzazione e il funzionamento degli enti locali, in quel periodo iniziale dell'Italia democratica (1946-1953) che è stato scelto dagli organizzatori del Convegno quale orizzonte temporale di riferimento. A questo proposito è bene precisare che si è adottato, come *terminus a quo*, il 1946, anno in cui si svolgono le prime elezioni amministrative, mentre si è mantenuto, come *terminus ad quem*, il 1953, data di conclusione della prima legislatura repubblicana, anche se il rinnovo delle amministrazioni municipali e la ricostituzione dei consigli provinciali risalgono al 1951. Una sfasatura cronologica, questa, che non pone particolari problemi vista la permanenza, dopo il 1951, del quadro politico generale e tenuto conto della quasi totale riconferma, dopo il turno elettorale di quell'anno, delle giunte popolari insediatesi sin dal 1946.<sup>16</sup>

Il primo elemento su cui dobbiamo riflettere riguarda la sostanziale continuità istituzionale della figura prefettizia. È ben noto, e ampiamente comprovato, che durante l'epoca della Resistenza e la stagione 'costituente' il dibattito, politico e giuridico, sul ruolo di tale funzionario statale fu percorso da una ventata abolizionista che trova in Luigi Einaudi uno dei massimi e più autorevoli esponenti.<sup>17</sup> È altrettanto risaputo che tale ostilità si attenua progressivamente e sarà la stessa Assemblea Costituente a non assumere alcuna decisione in proposito, né nel senso dell'ipotizzata abrogazione, né in quello di una esplicita riconferma, preferendosi il più comodo rinvio alle future scelte del legislatore ordinario.<sup>18</sup> Si è anche sostenuto, e a ragione, che giocò, in questo senso, l'evidente incapacità delle forze politiche dominanti (la DC e la destra, ma anche la sinistra) di progettare un ordinamento amministrativo radicalmente innovativo rispetto a quello eredi-

<sup>16</sup> Sull'esito delle elezioni amministrative del 1951-1952 vedi, fra gli altri, G. Quagliariello, *La riforma elettorale del 1953*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, 2006, 1, pp. 277 ss., specie pp. 281-282 e Archivio di Stato di Milano (d'ora in poi, ASMi), *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 682, Relazione del Prefetto del giugno 1951.

<sup>17</sup> Vedi, fra gli altri, I. De Curtis, *Costituente e Costituzione: la figura del prefetto*, «Civitas», 1978, nn. 2-3, pp. 15 ss., specie pp. 21-22; G. Focardi, *Il Prefetto nella transizione istituzionale (1943-1948)*, in M. De Nicolò, *Tra Stato e società*, pp. 175 ss. In merito alla nota posizione di Einaudi, sintetizzata nello slogan «Via il prefetto!», e che è stato pure interpretato alla stregua di un «Via i prefetti della Liberazione» (come ricorda M. De Nicolò in *Tra Stato e società*, p. 89, nota n. 118), si rinvia a D. Cadeddu, *Il «delenda Carthago» di Luigi Einaudi*, «Storia Amministrazione Costituzione», Annale ISAP, 2004, n. 12, pp. 69 ss.

<sup>18</sup> Cfr. De Curtis, *Costituente*, pp. 29 ss., 37 ss., 40 ss. Sul dibattito, relativo alla figura del Prefetto, che si è tenuto nella c.d. «Commissione Forti» e nella Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato vedi A. Fino, *Riforma della Pubblica Amministrazione e decentramento. Province e Prefetti dalla Liberazione alla Costituente*, Galatina, 2004, pp. 57 ss.

tato dall'Italia liberale e fascista.<sup>19</sup> Certo, a favore del mantenimento della carica prefettizia operò la competenza tecnica dimostrata dalle prefetture nel delicato periodo della ricostruzione, l'opportunità di utilizzare un'istituzione 'neutra' per una ordinata ripresa delle attività democratiche (e per un corretto svolgimento delle elezioni), l'esigenza di mantenere in vita un prezioso organo 'mediatore' fra centro e periferia.<sup>20</sup> Non vi è dubbio, però, che i partiti politici – ancorché per ragioni strumentali – non presero realmente e seriamente in considerazione quell'ipotesi di soppressione dell'istituto che il CLN della Toscana aveva cercato, ma invano, di anticipare sin dal 1944!<sup>21</sup>

Questo profilo di permanenza istituzionale trova ulteriore conferma ove lo sguardo si sposti dall'organo in sé ai soggetti che lo incarnano, cioè al corpo prefettizio visto nel suo insieme. Benché circolino giudizi contrastanti sull'esito complessivo e sull'efficacia reale della politica di epurazione degli apparati burocratici,<sup>22</sup> e per quanto si reputi «severa» quella condotta a livello dirigenziale,<sup>23</sup> essa non comportò un totale e radicale avvicendamento degli uomini che avevano retto le prefetture nel periodo precedente la guerra di Liberazione.<sup>24</sup> Al contrario, l'allontanamento dei prefetti c.d. «politici», quelli nominati dai CLN, si realizzò già nel febbraio del 1946 attraverso i provvedimenti assunti da De Gasperi e dal Ministro dell'Interno, il socialista Romita,

<sup>19</sup> Vedi, in generale, U. Allegretti, G. Focardi, *Amministrazione, Costituente, Costituzione*, in M. Fioravanti, S. Guerrieri (a cura di), *La Costituzione italiana. Atti del Convegno di Roma del 20-21 febbraio 1998*, Roma, 1998, pp. 359 ss.; G. Focardi, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bologna, 2004. Sempre utile, in proposito, il contributo di E. Rotelli, *I cattolici e la continuità dello Stato: l'ordinamento amministrativo*, in id., *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, 1981, pp. 309 ss.

<sup>20</sup> Rimarcano questi aspetti i lavori di G. Focardi, *Il Prefetto*, p. 176; De Curtis, *Costituente*, pp. 28 e 39; M. De Nicolò, *Le Prefetture*, p. 91.

<sup>21</sup> È significativo notare che la necessità – espressa pure dai partiti della sinistra – di occupare comunque le cariche esistenti (e perciò da conservare), secondo un criterio di assoluta pariteticità, si manifesta, dopo la Liberazione, anche in rapporto alla figura del Prefetto. Ricordava Vittorio Foa che, al suo rifiuto di assumere le funzioni di Prefetto di Milano (al posto di Riccardo Lombardi, in quel momento irreperibile), Leo Valiani gli rispondeva dicendo che se non fosse andato lui «il partito perdeva l'incarico ambito di prefetto politico di Milano». D'altronde il Ministro dell'Interno, Romita, nel 1946, contava di utilizzare il corpo prefettizio in senso «repubblicano»; cfr. G. Focardi, *Storia*, p. 106 e id., *Prefetti, un destino in bilico tra estate '43 e Costituente*, «Amministrazione civile», 2003, febbraio, pp. 2 e 3. Il mantenimento dell'istituzione prefettizia, naturalmente, si confaceva bene all'ideologia moderata della DC e dei partiti di destra. Sulla specifica, ed emblematica, scelta del CLN della Toscana vedi, per tutti, E. Rotelli, *L'ipotesi toscana di fondazione della Repubblica*, in id., *Costituzione*, pp. 341 ss.

<sup>22</sup> Vedi De Nicolò, *Le Prefetture*, pp. 80 ss.

<sup>23</sup> Cfr. G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno. Uomini e strutture (1861-1961)*, Roma, 2004, pp. 265-266.

<sup>24</sup> Vedi Focardi, *Il Prefetto*, pp. 177-178 e De Nicolò, *Le Prefetture*, specie p. 86.

su esplicita richiesta del PLI.<sup>25</sup> Contro i prefetti dei CLN era intanto cresciuta anche l'ostilità degli ambienti burocratici centrali: come ebbe ad esprimersi un ispettore ministeriale, nel 1948, «[...] il prefetto, sia pure di una grande sede, non può essere scelto fra elementi che appartengono a partiti, o che siano notoriamente simpatizzanti con i partiti stessi. Come si può assumere la veste dell'arbitro in queste minorate condizioni? Quel che a prima vista può sembrare una forza – l'appartenenza ad un partito – si rivela immediatamente come una estrema e pericolosa debolezza»; secondo lui, i prefetti della Liberazione «non potevano non subire le interferenze e le pressioni in primo tempo dei Comitati di liberazione Alta Italia e in seguito degli organismi legali ed extra-legali che ne [erano] scaturiti».<sup>26</sup>

Tale diffidenza verso la politica – intesa in senso lato – risulterà, sin dal principio, uno dei cardini dell'ideologia del corpo prefettizio, specie dei suoi membri provenienti dalla carriera ministeriale. E se all'inizio (dal 1943 al 1946, all'incirca) l'ostilità si manifesta verso tutti i partiti che si stanno riorganizzando<sup>27</sup> – e che vengono percepiti come pericolosi concorrenti nell'ambito dell'attività di mediazione fra centro e periferia<sup>28</sup> e verso gli amministratori locali, di provenienza partitica, ritenuti faziosi e impreparati,<sup>29</sup> finirà per prevalere, in seguito, una visione fortemente conservatrice e moderata,<sup>30</sup> incapace di comprendere le nuove dinamiche del governo locale e le richieste di maggior autonomia che provenivano dalle collettività locali.

Una continuità di fondo con il passato, recente (autoritario) e meno recente (liberale), che si manifesta pure sotto il profilo delle funzioni esercitate dai prefetti nel sistema accentrato di amministrazione pubblica. I controlli vengono effettuati, quasi sempre, nel rispetto formale della legislazione vigente – che è poi, essenzialmente, quella fascista – ma non si tiene in alcun conto il disposto (e lo

<sup>25</sup> Cfr. De Curtis, *Costituente*, pp. 26 ss.; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, 1996, p. 409; Focardi, *Il Prefetto*, p. 187; Tosatti, *Il Ministero*, p. 271.

<sup>26</sup> Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi ACS), Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, permanenti, prefetture, 1944-1966, cart. n. 3, fasc. 48-F, *Ispesione sull'amministrazione del conto corrente e del servizio d'economato della Prefettura di Milano*, p. 49 e p. 1.

<sup>27</sup> De Nicolò, *Le Prefetture*, pp. 73-74; Truffelli, *Politica e partiti*, p. 1046.

<sup>28</sup> Sull'assunzione da parte dei partiti di massa, al posto dei prefetti, del ruolo di mediatori fra centro e periferia, vedi: Focardi, *Storia*, p. 293; Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, p. 49; Melis, *Storia*, p. 413; Tosatti, *Il Ministero*, p. 310; Truffelli, *Politica e partiti*, p. 1059; Taurasi, *Autonomia promessa*, p. 12.

<sup>29</sup> Vedi Truffelli, *Politica e partiti*, p. 1087, che cita pure, in nota, alcuni giudizi critici espressi, in argomento, dal Capo della Polizia, Luigi Ferrari, nel luglio del 1946.

<sup>30</sup> Sull'ideologia conservatrice dei prefetti vedi De Nicolò, *Le Prefetture*, pp. 92-93; Truffelli sottolinea, inoltre, che quelli che avevano operato nell'amministrazione del regime fascista non si erano però identificati del tutto con l'ideologia autoritaria del ventennio: vedi *Politica e partiti*, p. 1057.

‘spirito’) delle nuove norme costituzionali.<sup>31</sup> La tutela e la vigilanza sugli enti locali assumono spesso i contorni di una ‘repressione’ politicamente orientata, atta a favorire gli amministratori locali ‘amici’ e a colpire duramente, utilizzando tutti gli strumenti a disposizione (rinvio di delibere; rimozione/sospensione di sindaci; scioglimento di consigli), le giunte guidate dalle forze di sinistra.<sup>32</sup> Ma non si esclude che, in caso di «eccesso di zelo», sia proprio il Ministro dell’Interno a chiedere ai prefetti un maggior rispetto delle procedure legali o a suggerire un ammorbidimento del controllo, quanto meno nei confronti delle amministrazioni di centrodestra.<sup>33</sup> Ultimo, e significativo, elemento a suffragio del principio di continuità è quello relativo allo sviluppo dell’ordinamento giuridico. In altri termini, le riforme normative che attengono ad una modifica del ruolo e delle competenze dei prefetti sono molto poche, e di non eccessiva rilevanza, nell’arco di tempo preso in esame. Basti qui rammentare la legge del 9 giugno 1947, n. 530, che cancella il controllo di merito e modifica quello di legittimità e la legge dell’8 marzo 1949, n. 277, che abolisce la funzione di «indirizzo politico» del Prefetto e ridimensiona i suoi poteri di sostituzione «commissariale».<sup>34</sup>

Il secondo aspetto da esaminare concerne un anello burocratico più basso, rispetto a quello prefettizio, nella gerarchia amministrativa, ma non meno importante, e decisivo, nell’assetto complessivo dei rapporti centro-periferia. Ci si riferisce, naturalmente, al Segretario comunale che è, al contempo, una diretta emanazione del potere prefettizio (e statale)<sup>35</sup> e l’esponente di un ceto burocratico, per certi versi autonomo e separato, che si fa portatore di interessi settoriali

<sup>31</sup> Come ha scritto G. Taurasi, «le prefetture parlano il linguaggio della legislazione vigente, le sinistre quello del dettato costituzionale»; vedi *Autonomia promessa*, p. 18.

<sup>32</sup> Vedi Taurasi, *Autonomia promessa*, p. 17; R. Segatori, *I sindaci. Storia e sociologia dell’amministrazione locale in Italia dall’Unità a oggi*, Roma, 2003, p. 32; S. Magagnoli, *Autonomie locali e regioni nei lavori per l’elaborazione della Costituzione*, in S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, 1998, pp. 11 ss., specie p. 44; O. Gaspari, *Dalla Lega dei comuni socialisti a Legautonomie. Novant’anni di riformismo per la democrazia e lo sviluppo delle comunità locali*, Roma, 2006, specie pp. 126 e 127 e pp. 130 ss.; Tosatti, *Il Ministero*, pp. 295-296 e p. 314; R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, Milano, 1967, p. 220, il quale ricorda come, nei confronti delle amministrazioni rette dai cattolici (ad esempio, proprio in Lombardia), al Prefetto toccava «manovrare tra le differenti fazioni» della DC (vedi p. 272); E.A., *Note regionali, provinciali e prefettizie*, «Il Comune democratico», 1949, n. 1, pp. 1-2.

<sup>33</sup> Vedi Gaspari, *Dalla Lega*, p. 125; Taurasi, *Autonomia promessa*, p. 17; G. De Gennaro, *Commissari prefettizi in regime fascista e in regime democratico... cristiano*, «Il Comune democratico», 1952, nn. 1-2, pp. 14 ss.

<sup>34</sup> Cfr. P. Casula, *I prefetti nell’ordinamento italiano*, Milano, 1972, p. 222; Fried, *Il prefetto*, pp. 219 e 227; Focardi, *Il Prefetto*, p. 190; De Curtis, *Costituente*, p. 17. I poteri del Prefetto, con queste leggi, non subivano, tuttavia, una effettiva e drastica compressione.

<sup>35</sup> Vedi Magagnoli, *Autonomie locali*, p. 44.

di categoria. Si trattava di un «consigliere prezioso»<sup>36</sup> per gli amministratori locali, specie per quelli alla testa di enti di ridotte dimensioni, ai quali offriva un supporto tecnico-amministrativo, di fatto indispensabile, nella concreta gestione degli enti stessi. Sicuramente non tutti avevano la stessa preparazione culturale o una elevata formazione giuridica; secondo il Prefetto Troilo, infatti, pochi erano quelli «bravi», pochissimi gli «eccellenti», mentre i più risultavano «appena buoni».<sup>37</sup> Dal punto di vista ideologico, si riconoscevano in una visione gerarchico-burocratica della loro funzione che li portava spesso a criticare la 'faziosità' e l'eccessiva politicizzazione degli enti locali, e che era in parte dovuta alle esperienze autoritarie vissute durante il regime fascista;<sup>38</sup> regime al quale, peraltro, diedero una convinta, ancorché dialettica, adesione politica.<sup>39</sup> I rapporti con gli amministratori locali, specie con quelli di sinistra, furono perciò caratterizzati da una tendenziale ostilità reciproca, anche perché i rappresentanti dei partiti democratici spingevano per una abolizione della statizzazione, risalente al 1928, che i segretari, invece, difendevano strenuamente, per meglio tutelare i loro interessi professionali ed economici.<sup>40</sup> È pur vero che gli stessi amministratori locali – a fronte della possibilità di una sostituzione del Segretario – preferivano, talvolta, tenersi quello esistente, che conoscevano bene e con il quale, per la quotidiana collaborazione lavorativa, si instaurava, comunque, un rapporto di reciproco rispetto, se non di aperta e sincera fiducia.

Il terzo ambito generale da prendere in considerazione è, ovviamente, quello relativo alle dinamiche proprie delle autonomie locali e, in particolar modo, delle amministrazioni municipali. Volendo riassumere in poche parole le tendenze principali che affiorano in questo settore, possiamo ricorrere all'icastica espressione coniata, anni fa, da Ettore Rotelli: «restaurazione post-fascista degli ordinamenti locali».<sup>41</sup> È quanto sarebbe successo nel delicato passaggio dal regime dittatoriale alla Repubblica, con un sostanziale mantenimento della legislazione amministrativa risalente al fascismo, e al periodo liberale; continuità, di norme e istituzioni (ma anche di uomini!), contraddetta appena dal ripristino degli organi comunali e provinciali e dal ritorno all'elettività delle cariche. Intanto l'afflato autonomistico, molto forte nel periodo della Resistenza e della clandestinità, si

<sup>36</sup> ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, cart. n. 35, fasc. 2054, *Milano*, Relazione del Prefetto del novembre 1946.

<sup>37</sup> Ivi, p. 18.

<sup>38</sup> L. Baldissara, *Tecnica e politica nell'amministrazione. Saggio sulle culture amministrative di governo municipale fra gli anni Trenta e Cinquanta*, Bologna, 1998, p. 16 e 192.

<sup>39</sup> Baldissara, *Tecnica*, pp. 149 e 190. Sul procedimento di epurazione dei segretari comunali cfr. Melis, *Storia*, p. 412.

<sup>40</sup> Gaspari, *Dalla Lega*, p. 112; Baldissara, *Tecnica*, pp. 148 e 192. Bisogna però sottolineare che alcuni segretari aderivano alla CGIL; vedi Gaspari, *Dalla Lega*, p. 112.

<sup>41</sup> E. Rotelli, *La restaurazione post-fascista degli ordinamenti locali*, in id., *Costituzione*, pp. 257 ss.

attenuò nel corso degli anni e lasciò il posto, nell'età del centrismo, ad una ideologia nettamente statalistica.<sup>42</sup> La stessa legge-delega del 1953, che avrebbe dovuto disporre un cospicuo trasferimento di funzioni statali – di interesse locale – ai comuni, si concluse con un fallimento.<sup>43</sup> D'altronde, al momento della elaborazione della Carta costituzionale, il tema della riforma degli enti locali fu oscurato dal vivace dibattito sull'introduzione dell'ordinamento regionale e non furono prospettate soluzioni originali o particolarmente innovative in proposito.<sup>44</sup> La presa dei partiti di massa sulla gestione dei poteri locali si fece sentire fin da subito, grazie anche a meccanismi elettorali di natura proporzionalistica.<sup>45</sup> La modifica legislativa del 1951, tendente ad una stabilizzazione delle giunte con l'introduzione del maggioritario anche nei comuni con più di 10.000 abitanti, non solo anticipava, per certi aspetti, l'adozione della c.d. «legge truffa», ma confermava la volontà del Governo di non perdere il controllo politico sulla periferia del Paese.<sup>46</sup> Non bisogna scordare, infatti, che le elezioni del 1946 avevano registrato una buona affermazione delle sinistre – e, per quanto riguarda la Lombardia, ciò risultava di particolare evidenza nell'area della 'bassa' padana –. Nel turno successivo, quello del 1951-1952, si erano imposte le 'ali estreme' rispetto alle rappresentanze dei cattolici e dei moderati.<sup>47</sup> Le giunte 'rosse' erano peraltro in grado di opporre una strenua resistenza contro le interferenze governative, anche mediante l'uso degli strumenti legali che l'ordinamento forniva loro, come l'«appello» alla giurisdizio-

<sup>42</sup> Cfr. Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, p. 44.

<sup>43</sup> Segatori, *I sindaci*, p. 34; G. Vesperini, *I poteri locali*, Catanzaro, 1999, I, p. 125.

<sup>44</sup> P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1997, p. 129.

<sup>45</sup> Aimò, *Stato*, p. 140; A. D'Angelo, *Le riforme elettorali politiche e amministrative*, in *La prima legislatura*, II, pp. 25 ss., specie p. 28. Sul ruolo dei partiti, specie di sinistra, che considerano gli amministratori locali dei semplici rappresentanti (o delegati) dei partiti stessi nelle istituzioni, vedi Segatori, *I sindaci*, pp. 59 e 75.

<sup>46</sup> La legge del 24 febbraio 1951 n. 84 stabiliva, infatti, che nei comuni fino a 10.000 abitanti si applicasse il modello del maggioritario – analogo a quello fissato nel 1946, ma nei comuni con meno di 30.000 abitanti – (con attribuzione dei 4/5 dei seggi alla maggioranza e di 1/5 alla minoranza), mentre, per quelli con una soglia superiore di abitanti, si utilizzasse il proporzionale, con scrutinio di lista e facoltà di apparentamento; alle liste che si collegavano, e che ottenevano la maggioranza dei voti, si assegnavano i 2/3 dei seggi. Cfr. Quagliariello, *La riforma*, p. 280; D'Angelo, *Le riforme*, p. 28. È probabile che i partiti di centrodestra ritenessero di trarre un vantaggio politico dal nuovo sistema elettorale perché nei piccoli comuni (con meno di 10.000 abitanti, e dove più facilmente si trovavano dei moderati) era forse più semplice, per loro, ottenere la maggioranza dei seggi e, in quelli con più di 10.000 abitanti, non era difficile, con opportuni apparentamenti (e con qualche voto in più) strappare alle sinistre la guida di alcuni comuni medio-grandi.

<sup>47</sup> Sui risultati delle consultazioni amministrative del 1946 e del 1951-1952 vedi, oltre a quanto riportato nella nota n. 16, Gaspari, *Dalla Lega*, p. 80, e F. Lucarini, *Apprentissage politico, mobilitazione popolare e progetti di governo. Il voto amministrativo del 1946*, «Italia contemporanea», 2006, n. 244, pp. 473 ss.

ne ordinaria o amministrativa,<sup>48</sup> e grazie al sostegno e all'appoggio delle strutture associazionistiche da poco ricostituite, come la Lega dei comuni democratici (sorta nel dicembre 1947) e la stessa ANCI (rinata nel 1946).<sup>49</sup>

I dati strutturali della finanza locale non erano però cambiati, in modo significativo, rispetto al passato, nonostante le sollecitazioni e le richieste per una riforma del settore avanzate dagli esponenti delle collettività locali. Da un lato, gli enti locali si impegnavano in politiche pubbliche 'espansive', nell'ambito dei lavori pubblici, della scuola, della sanità e dell'assistenza, e cercavano di rispondere agli enormi bisogni sociali e materiali del periodo della ricostruzione; dall'altro, la scarsità delle risorse economiche non consentiva di pareggiare le uscite con le entrate e rendeva necessario un ricorso, costante e massiccio, all'indebitamento.<sup>50</sup> I finanziamenti statali integrativi, a copertura dei disavanzi, erano spesso insufficienti e i contributi governativi, di natura mirata – ad esempio nel campo delle opere pubbliche –, erano concessi 'a pioggia' o venivano distribuiti in base a precise scelte politiche, tese a privilegiare le amministrazioni 'amiche'.<sup>51</sup> La stessa politica tributaria dei comuni – che, specie in rapporto all'imposta di famiglia e alle imposte di consumo, utilizzando i margini di manovra consentiti dalla legislazione vigente, mirava ad una suddivisione più equa del carico fiscale – incontrava la diffidenza, se non l'ostilità, delle autorità di controllo.<sup>52</sup> Sui bilanci incideva poi, in maniera rilevante, il peso dell'apparato burocratico; le spese per il personale, che non era tuttavia pletorico o sovradimensionato sul piano numerico, toccavano, talvolta, il picco del 45% sul totale delle uscite.<sup>53</sup> Sempre restando in tema di pubblico impiego, vanno infine richiamati i problemi che si posero agli enti locali, specie nei primi anni del dopoguerra, nella gestione del personale sottoposto a procedimenti di epurazione; mentre i comuni puntavano ad allontanare gli individui compromessi col fascismo, e a non riassumerli anche nel caso di un loro proscioglimento, le prefetture insistevano per un immediato reinte-

<sup>48</sup> Cfr. Fried, *Il prefetto*, p. 221.

<sup>49</sup> Sulla Lega dei comuni democratici vedi Gaspari, *Dalla Lega*, e id., *Elementi per una storia del movimento comunale in età repubblicana*, in De Nicolò, *Tra Stato e società*, pp. 273 ss.; sull'ANCI vedi id., *Cento anni di storia dell'Associazione Nazionale dei comuni italiani: 1901-2001*, Pomezia, 2001 e Melis, *Storia*, p. 412.

<sup>50</sup> Sulle caratteristiche della finanza locale, nel dopoguerra, vedi, fra gli altri, Segatori, *I sindaci*, pp. 43 ss.; Baldissara, *Tecnica*, pp. 233 ss.; Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, pp. 48 ss.; T. Scipione, *La finanza locale in Italia nel periodo 1945-1965*, Milano, 1965. A proposito della grande attività svolta dai comuni di sinistra della Provincia di Milano, vedi Gaspari, *Dalla Lega*, p. 84.

<sup>51</sup> Cfr. Baldissara, *Tecnica*, specie pp. 250 e 279; Segatori, *I sindaci*, p. 42; Magagnoli, *Autonomie locali*, p. 45 e F. Leghissa, *Il Comune Democratico nel quadro della lotta contro la reazione*, «Il Comune democratico», 1947, nn. 11-12, pp. 122 ss.

<sup>52</sup> Vedi Baldissara, *Tecnica*, specie p. 247; Adorni, Magagnoli, *L'esperienza*, p. 50; Gaspari, *Dalla Lega*, p. 119.

<sup>53</sup> Segatori, *I sindaci*, pp. 46 ss.

gro degli inquisiti e invitavano, pressantemente, le amministrazioni locali ad un atteggiamento di comprensione e, per così dire, di perdono e pacificazione.<sup>54</sup> È appena il caso di sottolineare che gran parte delle questioni e delle tendenze, di carattere generale, che abbiamo finora cercato di delineare troveranno conferma nei risultati dell'indagine, particolareggiata, effettuata sull'area lombarda presa qui in esame.

### 3. I PREFETTI

Passiamo ora alle vicende specifiche del territorio milanese partendo da una ricognizione sui diversi prefetti che, nel periodo considerato, si alternano alla guida della Provincia 'ambrosiana'. Il richiamo all'elemento soggettivo e biografico è infatti di sicura rilevanza nella descrizione, e valutazione, dei variegati e intricati rapporti che si vengono a creare tra enti locali e rappresentanti 'periferici' dello Stato. In questo paragrafo ci si limiterà ad alcune notazioni sulla carriera dei prefetti stessi e sulle loro qualità personali e concezioni ideologiche, mentre la loro specifica attività, amministrativa e politica, emergerà, sia pure in modo frammentario, dall'analisi dei singoli comparti problematici che si sono prescelti per meglio illuminare il nesso centro-periferia, per delucidare la sottesa dialettica autorità/libertà, da un angolo visuale geograficamente circoscritto e cronologicamente ben delimitato.

Dopo la breve esperienza di Riccardo Lombardi, nominato dal CLN e in carica dall'aprile 1945 al dicembre dello stesso anno,<sup>55</sup> giunge a Milano l'avvocato abruzzese Ettore Troilo, già comandante partigiano sulla Maiella, e politicamente vicino alle posizioni del socialismo moderato.<sup>56</sup> Si tratta, dunque, di un Prefetto 'politico' a tutti gli effetti, estraneo alla burocrazia di carriera, e che si pone, sotto il profilo della conduzione della Prefettura, in una linea di sostanziale continuità con quella del suo predecessore.<sup>57</sup> Non ci soffermiamo qui, per ragioni di tempo, sulla notissima, ormai ampiamente indagata e ancora controversa vicenda del

<sup>54</sup> Vedi Leghissa, *Il Comune*, pp. 122-123.

<sup>55</sup> Cfr. M. Missori, *Governi, alte cariche dello Stato, Altri magistrati e prefetti del Regno d'Italia*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, Roma, 1989, p. 523.

<sup>56</sup> Missori, *Governi*, p. 523; M. Minesso, *Prefetti di Milano nell'età della ricostruzione postbellica e dello sviluppo: economia e società*, in N. Raponi, A. Scotti Tosini (a cura di), *Palazzo Diotti a Milano. Storia arte istituzioni*, Fondazione Cariplo, Milano, 2005, II, pp. 433 ss., specie pp. 434-435; ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, permanenti, Prefetti, 1944-1966, cart. n. 14/bis, busta n. 356-F, *Troilo Avv. Ettore*, Lettera della Prefettura di Milano al Ministro dell'Interno, n. 02/8718 Gab., del 1 ottobre 1957.

<sup>57</sup> Cfr., sul punto, Minesso, *Prefetti*, p. 435.

suo 'allontanamento', voluto da Scelba, e sulla occupazione, in tale occasione, della Prefettura da parte delle forze di sinistra guidate da Giancarlo Pajetta;<sup>58</sup> preme solo ricordare che il contestato provvedimento di rimozione indusse ben 160 sindaci della Provincia di Milano a minacciare, per protesta, le loro dimissioni.<sup>59</sup> La sua visione, per così dire 'progressista', del ruolo prefettizio si può facilmente ricostruire dalla lettura delle relazioni mensili che invia al Ministero dell'Interno. Se, per un verso, non esita, nel novembre del 1946, a denunciare il fatto che «non tutti gli amministratori espressi dalle elezioni, e specialmente nei piccoli comuni, rispondono ai necessari requisiti di cultura e capacità, e pertanto, non sempre l'Amministrazione della cosa pubblica è ispirata al superiore concetto della legalità» e che «per il timore delle opposizioni» gli amministratori stessi «non adottano provvedimenti radicali» e tendono pure a «sottrarsi ai controlli», per l'altro, non manca di segnalare che «la maggior parte degli Amministratori [...] si tiene in contatto continuo e cordiale con gli Uffici della Prefettura, ai quali spesso si rivolge con deferenza e disciplina per avere istruzioni e consigli».<sup>60</sup> E se, nel marzo del 1947, dichiara che un «senso di malintesa autonomia da parte di parecchi amministratori degli Enti locali rende assai pesante e difficoltoso il servizio di controllo»,<sup>61</sup> riconosce però, nel dicembre dello stesso anno, che «si è sempre giunti ad una intesa ragionevole e soddisfacente con i rappresentanti dei Comuni, conciliando di volta in volta le norme statiche della legge con le aspirazioni e le esigenze dei Comuni stessi».<sup>62</sup> Insomma, ad una doverosa salvaguardia degli interessi pubblici e delle esigenze di controllo e sorveglianza delle autorità

<sup>58</sup> Vedi, in proposito, almeno Gaspari, *Dalla Lega*, p. 86; Petrillo, *Lo scontro*, p. 994; Tosatti, *Il Ministero*, p. 271; A. Paloscia, *I segreti del Viminale*, Roma, 1989, pp. 121-122; C. Pizzinelli, *Scelba*, Milano, 1982, pp. 68 ss.; M. Scelba, *Per l'Italia e per l'Europa*, Roma, 1990, pp. 57 ss. (il quale dichiara, esplicitamente, di aver voluto «sostituire» Troilo perché incapace di opporsi allo strapotere dei comunisti in Prefettura); V. La Russa, *Il Ministro Scelba*, Soveria Mannelli, 2002, specie pp. 87 ss.; C. Troilo, *La guerra di Troilo*, Soveria Mannelli, 2005, specie pp. 123 ss.; Minesso, *Prefetti*, p. 435.

<sup>59</sup> Vedi Gaspari, *Dalla Lega*, p. 87; le dimissioni, minacciate, non ebbero alcun effetto sul Governo e furono poi ritirate dagli interessati.

<sup>60</sup> ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, cart. n. 35, fasc. 2054, *Milano*, Relazione del Prefetto del novembre 1946.

<sup>61</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto del marzo 1947. Per quanto riguarda il 1947, nella cartella n. 498 (sottofasc. 14), si trovano, al completo, le relazioni del Viceprefetto, mentre quelle del Prefetto compaiono in semplici 'brogliacci', talvolta manoscritti; si sono dunque utilizzate le prime anche perché in tutti quegli anni i prefetti, nelle loro relazioni, si basavano proprio sui testi 'interni' redatti dal Viceprefetto, apportandovi solo delle marginali correzioni.

<sup>62</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 497, Relazione del Prefetto del dicembre 1947. Naturalmente anche Troilo, come meglio si vedrà nel paragrafo 4°, non mancherà di inviare dettagliate istruzioni ai comuni sui diversi aspetti della loro attività e non si esimerà dal criticare, nelle sue relazioni, taluni profili della gestione amministrativa degli enti locali.

statali, si accompagnava un sincero rispetto delle autonomie locali e del posto che ad esse spettava nel nuovo ordinamento democratico. E queste sue aperture nei confronti del potere locale saranno stigmatizzate in un rapporto stilato da un ispettore ministeriale – e citato in precedenza – in cui, sia pure riconoscendo che Troilo era stato circondato e «circuito» da persone che non l'avevano in realtà ben consigliato,<sup>63</sup> lo si accusava di aver anticipato dei soldi della Prefettura al Comune di Milano, senza le prescritte autorizzazioni, e di aver voluto rimborsare, per un determinato prestito, la CARIPLO, cioè un'istituzione «privata», prima ancora di rifondere all'amministrazione centrale delle somme di cui era creditrice.<sup>64</sup>

L'uscita di Troilo segna, in modo definitivo, la chiusura della stagione dei prefetti 'politici' e l'avvento di quelli di 'carriera'. Dal 6 dicembre 1947 al 16 novembre 1948, la Prefettura di Milano viene infatti retta da Vincenzo Ciotola, già Prefetto a Varese, Foggia, Latina, Brescia, nel periodo fascista, e, dopo la Liberazione, a Torino, e destinato poi a concludere il suo *cursus honorum* come membro del Consiglio di Stato.<sup>65</sup> L'attività svolta durante il regime, e la nomina a Console della Milizia, non gli creeranno particolari problemi nel dopoguerra, visto che la Commissione per l'epurazione lo scagionerà dagli addebiti, sia per il titolo semplicemente «onorario» della citata qualifica,<sup>66</sup> sia, probabilmente, per il fatto di essere stato destituito dai tedeschi.<sup>67</sup> Da un Prefetto di carriera, che godeva della stima e della considerazione di Scelba,<sup>68</sup> non ci si poteva certo attendere un

<sup>63</sup> Cfr. la Relazione ispettiva, indicata nella nota n. 26, a p. 49.

<sup>64</sup> Per il rimborso alla CARIPLO vedi la citata Relazione ispettiva a p. 20; l'anticipo al Comune di Milano è biasimato, invece, in un *Appunto per il Gabinetto del Ministro* (n. 20193) del 18 aprile 1948, redatto dalla Direzione generale affari generali e del personale, e contenuto nel citato fascicolo 48-F. In tale appunto si fa esplicito riferimento alla richiamata verifica, effettuata da un Ispettore del Ministero, presso la Prefettura di Milano.

<sup>65</sup> Vedi Missori, *Governi*, pp. 430, 478, 498, 606 e 620; A. Cifelli, *I Prefetti della Repubblica (1946-1956)*, Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1990, p. 42; id., *I Prefetti del Regno nel ventennio fascista*, Quaderno n. 12, pp. 76-77. URL: <<http://www.ssaistorico.interno.gov.it>> [data di accesso: 24/04/2017].

<sup>66</sup> ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, permanenti, Prefetti, 1944-1966, cart. n. 17, fasc. 412 F, *Ciotola dr. Vincenzo*, copia della decisione della Commissione di 1° grado per l'epurazione, inviata al Ministero dell'Interno, dell'8 settembre 1945.

<sup>67</sup> Missori, *Governi*, p. 620, nota n. 2.

<sup>68</sup> Vedi la lettera riservata personale di Scelba al Presidente dell'INA, Giulio Sansonetti, del 15 gennaio 1949, in cui si dice che Ciotola «è stato per molti anni un valoroso Prefetto, che ha prestato servizio, dopo la liberazione, nelle Province di Torino e di Milano, riscuotendo la viva considerazione delle popolazioni ed il plauso di questo Ministero»; dal tono elogiativo è pure la Lettera del Ministro dell'Interno, Romita, alla Presidenza del Consiglio, dell'11 maggio 1946. Entrambe le missive sono contenute nel citato fasc. 412 F, intestato a Ciotola. È significativo notare che anche da parte della sinistra, e quantomeno agli inizi, Ciotola veniva considerato un Prefetto «democratico», al pari del suo predecessore Troilo: cfr. P. Montagnani, *I Comuni nel fronte della Democrazia*, «Il Comune democratico», 1947, nn. 11-12, p. 121.

atteggiamento nei confronti degli enti locali analogo a quello tenuto da Troilo e ciò anche in ragione del diverso clima politico ed economico-sociale del 1948 rispetto a quello esistente nel, pur travagliato, periodo immediatamente postbellico.<sup>69</sup> Non stupisce dunque che, nelle sue relazioni periodiche, egli affermi che «la ventilata autonomia dei Comuni si risolve in realtà nell'egemonia di gruppi consigliari che raggiunto il potere, curano soltanto gli interessi personali e di partito, all'infuori di ogni giustizia e di ogni norma di sana amministrazione». Secondo lui, negli enti locali verrebbero commessi numerosi e diversi arbitrii, mentre i consigli comunali sarebbero diventati degli organismi inutili, costretti a ratificare decisioni assunte in altri luoghi (si presume 'partitici!').<sup>70</sup> Nell'aprile del 1948 egli lamenta che la scarsa efficacia degli interventi preventivi e «l'impossibilità di esami nel merito delle deliberazioni rendono le amministrazioni comunali soggette a suggestioni di partiti e di persone», provocando, in tal modo, il sospetto delle minoranze «che insorgono per ogni minima misura, rendendo agitata e poco agevole l'amministrazione». Tutti invocano dunque l'intervento prefettizio «che limitato com'è ora inasprisce le situazioni anziché risolverle»,<sup>71</sup> anche se, alla fine, la Prefettura sembra in grado di contenere le «esuberanze»<sup>72</sup> di qualche amministrazione locale. È perciò una concezione del ruolo prefettizio più burocratica e centralistica quella incarnata da Ciotola, che collima, quasi perfettamente, con la politica statalistica e repressiva che viene condotta dal Governo, e dal Ministro dell'Interno in particolare, negli anni cruciali dell'egemonia centrista.

Ad un Prefetto di carriera subentrerà un altro Prefetto di carriera. Per quasi quattro anni reggerà la Prefettura di Milano Tommaso Pavone, già Prefetto di Firenze e di Trento, e premiato poi con la nomina prestigiosa a Capo della Polizia.<sup>73</sup> Ancora una volta ci si trova davanti ad un funzionario che ha iniziato la sua attività nel periodo fascista – ottenendo pure la qualifica di «marcia su Roma» e «sciarpa littoria» – ma che, grazie al comportamento patriottico tenuto dopo l'8 settembre (il suo darsi alla clandestinità in seguito alla creazione della RSI), non sarà sottoposto, nel procedimento di epurazione, ad alcuna sanzione.<sup>74</sup> A differenza di quanto si è documentato nei due casi precedenti, non si trovano, nelle sue relazioni al Ministero, valutazioni politiche o giudizi di carattere generale.

<sup>69</sup> Cfr. Minesso, *Prefetti*, pp. 435-436.

<sup>70</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale Pubblica Sicurezza, Divisione Affari generali e riservati, cart. n. 18, fasc. 216, Relazione del Prefetto del marzo 1948.

<sup>71</sup> Ivi, Relazione del Prefetto dell'aprile 1948.

<sup>72</sup> Ivi, Relazione del Prefetto del luglio 1948.

<sup>73</sup> Su Pavone – di cui manca, all'Archivio centrale dello Stato, il fascicolo personale – vedi Missori, *Governi*, p. 611; Cifelli, *I Prefetti*, p. 42; id., *I Prefetti del Regno*, p. 211; Tosatti, *Il Ministero*, pp. 282 e 302.

<sup>74</sup> Vedi Missori, *Governi*, p. 611, nota n. 3; Tosatti, *Il Ministero*, pp. 282 e 302; Cifelli, *I Prefetti del Regno*, p. 211, nota n. 3.

Forse non c'è bisogno di segnalare a Roma le dinamiche 'patologiche' del governo locale o di recriminare sui limiti e sulle difficoltà del controllo prefettizio; elementi, questi, ben conosciuti dalle autorità centrali. Ad ogni modo, in Pavone permane quell'ideologia burocratica e stalinistica che connota, quasi senza eccezioni, l'universo prefettizio dell'epoca e che si traduce, spesso, in interventi repressivi di chiara valenza politica. Basti qui ricordare la lettera con cui Pavone intima al Consiglio provinciale di Milano di non discutere di mozioni di natura politica<sup>75</sup> o alla circolare con la quale fa divieto agli enti comunali di consentire l'affissione, nei locali del municipio, di quotidiani di partito.<sup>76</sup>

L'ultimo Prefetto della 'galleria' dei funzionari che si avvicendano a Milano, tra il 1946 e il 1953, è Giulio Ernesto Cappa. Qui non siamo più nel campo dei prefetti di carriera ma, addirittura, in presenza di un generale, anzi del Capo di stato maggiore dell'esercito, e per di più di origini famigliari piemontesi e di stile sabaudo.<sup>77</sup> Prima di essere collocato a riposo, nell'ottobre del 1954, Cappa, da buon militare, guiderà la Prefettura con mano ferma, anche se il suo compito sarà agevolato, in qualche misura, da un contesto economico, politico e sociale in graduale ma sicuro miglioramento.<sup>78</sup> Quanto alla sua biografia, è bene ricordare che Cappa venne accusato, sulla stampa dell'epoca, di «carrierismo» e di «imboscamento» e si adombrarono meriti ignoti, e dunque sospetti, che avrebbero propiziato la sua nomina a Prefetto.<sup>79</sup> In realtà, già nel 1947, al momento dell'occupazione della Prefettura dopo la 'cacciata' di Troilo, Scelba aveva pensato di destinare a Milano proprio Cappa, allora comandante di una divisione corazzata di stanza a Bergamo.<sup>80</sup> Se l'ideologia centralistica e autoritaria era una componente tipica della cultura dei prefetti di provenienza burocratica, essa non poteva non contaminare un esponente dell'alta gerarchia militare, evidentemente abituato a comandare e a dirigere più che ad ascoltare e incoraggiare i suoi sottoposti. Forse

<sup>75</sup> La mozione era stata presentata, il 3 luglio 1952, dai consiglieri Nicola, Cossutta e Giuliano e si riferiva ad un divieto, fatto dall'autorità di P.S., a Cossutta perché non tenesse un comizio pubblico a Paullo; cfr. *Atti del Consiglio Provinciale di Milano*, 1952, pp. 1473-1474 e 1953, pp. 35-40.

<sup>76</sup> Vedi la circolare n. 011/2326 dell'8 agosto 1949; su questa iniziativa vedi le critiche di F. Leghissa, *La stampa democratica, i Sindaci ed il Prefetto Pavone*, «Il Comune democratico», 1949, n. 11, pp. 126-127.

<sup>77</sup> Cfr. Cifelli, *I Prefetti della Repubblica*, p. 42; Tosatti, *Il Ministero*, p. 311; Minesso, *Prefetti*, p. 437; ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, permanenti, Prefetti, 1944-1966, cart. n. 23, fasc. 519 F, *Cappa Ernesto Giulio*.

<sup>78</sup> Minesso, *Prefetti*, p. 436.

<sup>79</sup> ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, permanenti, Prefetti, 1944-1966, cart. n. 23, fasc. 519 F, Lettera riservata di Cappa, del 28 febbraio 1953, al Ministro dell'Interno. In questa lettera Cappa, che si difende dalle accuse sostenendo che si tratta di calunnie, dice di restare in attesa di istruzioni perché una eventuale querela al giornale («Il Meridiano d'Italia», nella fattispecie) potrebbe fare il gioco dei calunniatori.

<sup>80</sup> Cfr. Pizzinelli, *Scelba*, p. 71.

un *prefet de combat* era, secondo Scelba, proprio quello che ci voleva in una situazione, come quella di Milano, in cui la ripresa economica postbellica trovava il suo fulcro e la lotta politica aveva indubbe ricadute sul piano nazionale.

#### 4. I PROBLEMI

È dunque venuto il momento di analizzare alcune rilevanti questioni che contraddistinguono (anche nel lungo periodo) le complesse e spesso difficili relazioni fra le autorità statali (centrali e periferiche) e le amministrazioni locali, comunali e provinciali. Iniziamo dal capitolo più delicato di questa storia e che ha sempre costituito, come pure si è ricordato, uno degli elementi di maggior criticità e fragilità dell'intero sistema degli enti autonomi territoriali. Intendiamo occuparci, in prima battuta, dei bilanci, preventivi e consuntivi, e, di conseguenza, anche dell'erogazione di contributi statali e dell'accensione di mutui. Sfolgiando il «Bollettino della Prefettura», si leggono, frequentemente, circolari prefettizie che contengono minute istruzioni e dettagliate raccomandazioni rivolte agli enti locali. In rapporto alle entrate, ad esempio, si ribadisce la necessità che sia rigorosamente valutato il gettito effettivo che da esse si può trarre, senza fittizie esagerazioni, e si rinnova l'invito ad applicare i tributi con equità e imparzialità.<sup>81</sup> Quanto alle uscite, si batte continuamente il tasto sull'urgenza di ridurre le spese di funzionamento – anche attraverso opportune economie nell'acquisto di beni di consumo e nella liquidazione delle indennità di missione – di quelle per il personale e, soprattutto, di quelle facoltative.<sup>82</sup> Ad una maggior autonomia, ormai concessa agli enti locali – si sostiene nel 1948 – deve corrispondere infatti una più intensa responsabilità e, dunque, si deve agire sempre con «prudente parsimonia».<sup>83</sup> È evidente che questi insistiti suggerimenti sono dovuti ad una valutazione negativa del comportamento effettivo tenuto dagli amministratori

<sup>81</sup> Vedi: *Bilanci Comunali 1946*, «Bollettino», 1946, p. 25; *Bilanci Comunali 1949*, «Bollettino», 1948, pp. 353-354; *Norme per la compilazione del bilancio preventivo 1951*, «Bollettino», 1950, pp. 237-239; *Bilancio di previsione per l'esercizio 1952*, «Bollettino», 1951, pp. 219-222; *Bilancio di previsione per l'esercizio 1953*, «Bollettino», 1952, pp. 226-230; *Bilancio di previsione 1953*, «Bollettino», 1953, pp. 17-18; *Bilancio di previsione per l'esercizio 1954*, «Bollettino», 1953, pp. 243-244.

<sup>82</sup> Vedi: *Economie negli Uffici*, «Bollettino», 1946, pp. 102-103; *Indennità di missione*, «Bollettino», 1946, pp. 122-123; *Bilanci comunali 1947*, «Bollettino», 1946, pp. 432-434; *Spese facoltative*, «Bollettino», 1948, pp. 173-174; *Norme per la compilazione*, specie p. 238; *Bilancio di previsione per l'esercizio 1952*, specie p. 221; *Bilancio di previsione per l'esercizio 1953*, specie pp. 228 ss.

<sup>83</sup> Di «prudente parsimonia» si parla nella circolare *Bilanci comunali 1949*, p. 353; di «maggiore autonomia» e conseguente «responsabilità» si scrive nella circolare *Impegni di spesa-Pagamenti*, «Bollettino», 1949, pp. 139-140.

locali; critiche che si estendono pure ai bilanci consuntivi, rispetto ai quali si rimarcano, ad esempio, le inosservanze procedurali o i ritardi nella trasmissione dei dati.<sup>84</sup> Richiami all'ordine vengono poi diramati in merito alla gestione complessiva dei fondi di bilancio, come nel caso delle verifiche di cassa o del maneggio del pubblico denaro.<sup>85</sup> È significativo notare che, in molte occasioni, i destinatari delle reprimende sono gli stessi segretari comunali, di cui si stigmatizza, talvolta, l'inerzia o l'incapacità.<sup>86</sup>

Non meno puntigliosa è l'attenzione della Prefettura in rapporto ai mutui e alle richieste di contributi statali integrativi. Si esortano gli enti locali a ponderare, con ocularietà, gli effetti e le ripercussioni finanziarie di tali manovre; si domanda loro di indicare, in maniera chiara e certa, i mezzi per sostenere i costi dell'ammortamento; si preme perché interpellino, *in primis*, la Cassa depositi e prestiti.<sup>87</sup> Compito principale della Prefettura (e della GPA) sarà, dunque, quello di circoscrivere le istanze di aiuti economici diretti spingendo gli amministratori locali a contrarre, sia pure entro vincoli piuttosto rigidi, degli appositi mutui.<sup>88</sup> A fronte di tale 'severità' la Prefettura non farà mancare un'anticipazione di fondi ai comuni più bisognosi.<sup>89</sup> In questa situazione di debolezza, strutturale e istituzionale, agli enti locali non restano molti margini di manovra; ci si limita così a denunciare irregolarità procedurali, commesse dalla GPA,<sup>90</sup> e ad approvare mozioni affinché il legislatore emani finalmente provvedimenti adeguati per una

<sup>84</sup> *Conti Consuntivi Comunali*, «Bollettino», 1948, pp. 315-317; *Conto consuntivo 1948*, «Bollettino», 1948, p. 127; *Conto consuntivo 1950*, «Bollettino», 1950, pp. 124-126; *Conti consuntivi*, «Bollettino», 1952, p. 141.

<sup>85</sup> *Gestione delle spese comunali*, «Bollettino», 1950, p. 144; *Gestione dei fondi di bilancio*, «Bollettino», 1951, pp. 193-195; *Gestione delle entrate e delle spese comunali-Controllo contabile. Responsabilità*, «Bollettino», 1948, pp. 418-420; *Verifica straordinaria di Cassa*, «Bollettino», 1947, pp. 347-348; *Verifica di cassa*, «Bollettino», 1948, pp. 250-251; *Verifica di Cassa*, «Bollettino», 1948, pp. 296-297; *Verifiche bimestrali di cassa e verbale di chiusura dell'esercizio 1949*, «Bollettino», 1950, p. 25; *Situazione giornaliera di cassa*, «Bollettino», 1952, p. 100; *Maneggio del pubblico denaro*, «Bollettino», 1947, pp. 238-239. In quest'ultima circolare si ricorda ai sindaci che debbono osservare, e far rispettare, la legge «anche nel loro stesso personale interesse di fronte all'ambiente locale ed ai partiti dai quali sono stati designati».

<sup>86</sup> Cfr., ad esempio, *Gestione delle entrate*, pp. 419 e 420.

<sup>87</sup> *Assunzione di mutui passivi*, «Bollettino», 1949, pp. 285-286.

<sup>88</sup> ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, cart. n. 35, fasc. 2054, Relazione del Prefetto del novembre 1946, dove si dice, fra l'altro, che «la G.P.A., attenendosi rigorosamente alle disposizioni superiormente impartite, ha cercato di contenere il più possibile le richieste di contributi integrativi...»; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto dell'8 aprile 1947.

<sup>89</sup> ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, cart. n. 35, fasc. 2054, *Milano*, Relazione del Prefetto del dicembre 1946; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto dell'8 gennaio 1947.

<sup>90</sup> Cfr. F. Leghissa, *L'autonomia in catene*, «Il Comune democratico», 1949, n. 10, pp. 75-76.

riforma della finanza locale.<sup>91</sup> In sintesi, trovano riscontro, in materia, le linee di tendenza che la storiografia ha più volte individuato: insufficienza e rigidità delle entrate; pressioni esterne per una dilatazione delle spese e per un incremento dei servizi; spinta delle prefetture a far contrarre mutui piuttosto che a sollecitare contributi statali; personale burocratico spesso inefficiente e forte azione prefettizia per ridurne il numero e, quindi, per contenerne il costo economico.

Anche dal punto di vista della politica tributaria le acquisizioni generali della letteratura specialistica sembrano ampiamente comprovate dall'indagine svolta sul campo. Non sorprende, perciò, che le censure al comportamento degli amministratori locali siano, ancora una volta, molto frequenti e circostanziate. In generale, si evidenziano ritardi burocratici e disfunzioni procedurali,<sup>92</sup> ma il punto focale delle critiche è concentrato sui due principali cespiti che, in termini percentuali, rappresentano la parte più cospicua delle entrate degli enti comunali, negli anni dal 1946 al 1952:<sup>93</sup> l'imposta di famiglia e quelle di consumo. Sono infatti proprio questi i tributi che consentono all'ente locale di modulare la pressione fiscale in base ad autonome valutazioni di indole politica e a parametri di natura sociale. Ed è appunto tale spazio di manovra che attira lo sguardo indagatore della Prefettura. A proposito dell'imposta di famiglia, si contesta l'uso partigiano che ne viene fatto. Sperequazioni, «paternalismi», esoneri eccessivi (a favore delle classi subalterne), atteggiamenti «vessatori» (a danno dei ceti più agiati), trattative «amichevoli» con i contribuenti, quando non veri e propri casi di «corruzione», caratterizzerebbero l'applicazione del tributo in oggetto.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Vedi *Cronaca dai Comuni*, «Il Comune democratico», 1948, n. 3, p. 43 (dove si parla di una richiesta di riforma del problema finanziario da parte del Comune di Sesto San Giovanni) e ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto dell'ottobre 1947. Per quanto riguarda la Provincia di Milano – che chiede migliori condizioni per la concessione di mutui agli enti locali – vedi L. Bellavita, *L'attività del Consiglio e della Deputazione provinciale di Milano dal 1923 al 1961*, in ISAP, *La Provincia di Milano*, Milano, 1969, pp. 315 ss., specie pp. 341-342.

<sup>92</sup> Cfr. *Situazione finanziaria dei Comuni*, «Bollettino», 1946, p. 383; *Ruoli tributi comunali*, «Bollettino», 1946, p. 422; *Applicazione delle imposte comunali*, «Bollettino», 1947, pp. 136-137; *Legge 2 luglio 1952 n. 702 recante nuove disposizioni in materia di finanza locale*, «Bollettino», 1952, pp. 166-167; *Tributi comunali-Accertamento e contenzioso*, in «Bollettino», 1953, pp. 240-241; *Ruolo tributi locali*, «Bollettino», 1953, p. 309.

<sup>93</sup> Vedi P. Aimo, *Il Comune di Andria*, in *Tendenze*, pp. 297 ss., specie p. 415.

<sup>94</sup> *Imposta di famiglia*, «Bollettino», 1946, pp. 101-102; *Imposta di famiglia-Criteri di applicazione*, «Bollettino», 1949, pp. 36-37; *Accertamento di imposte: imposta sulle spese non necessarie e imposta di famiglia*, «Bollettino», 1947, pp. 51-52 (in questo caso si chiede però, in maniera un po' contraddittoria, «maggiore moderazione [...] nei confronti delle classi meno abbienti»); ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, cart. n. 35, fasc. 2054, *Milano*, Relazione del Prefetto del dicembre 1946; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto del marzo 1947; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto del gennaio 1947. I comuni sarebbero peraltro riluttanti ad applicare l'imposta di famiglia perché

Altrettanto severo è il verdetto sulla esazione delle imposte di consumo, che, inoltre, produrrebbero un gettito basso e insufficiente. È soprattutto la gestione «in economia» ad essere nel mirino della Prefettura, tenuto anche conto dell'ecedenza del personale addetto al servizio e del suo scarso rendimento lavorativo. Così l'autorità statale sprona i comuni a scegliere la formula dell'appalto – che deve, preferibilmente, essere assegnato attraverso una gara e non mediante una semplice trattativa privata – e anzi si minaccia persino l'invio di commissari prefettizi (come di fatto avverrà) per attivare, d'ufficio, le procedure necessarie alla concessione dell'appalto stesso.<sup>95</sup> Agli amministratori locali non resta che tentare di arginare, in qualche modo, questa invadenza prefettizia; si giustificano così i criteri «empirici» utilizzati nell'applicazione dell'imposta di famiglia, che sarebbe posta anche a carico della classe operaia, sia pure in maniera più lieve;<sup>96</sup> si contestano i dati relativi al numero dei ricorsi effettivamente presentati dai cittadini alla GPA;<sup>97</sup> si sottolinea, a proposito della nomina di commissari, la palese violazione di specifiche norme del Testo Unico sulla finanza locale, ma anche della legislazione postfascista e degli stessi principi costituzionali.<sup>98</sup>

Che il pubblico impiego costituisca un problema centrale nella gestione dell'ente locale lo si è già anticipato e si comprende, allora, come pure in questo ambito peculiare la Prefettura eserciti, costantemente, la sua vigilanza e sia particolarmente attenta agli effetti economici che derivano soprattutto dalle sue dimensioni. Il *punctum dolens* della questione, e non potrebbe essere altrimenti, è rappresentato dal costo della macchina burocratica che, come detto, incide fortemente sulla spesa complessiva dei comuni (e delle province). Non possono dunque mancare indicazioni, molto dettagliate, in ordine all'applicazione, *in loco*, della normativa statale, così come le raccomandazioni affinché i miglioramenti retributivi non compromettano la stabilità dei bilanci, visto che la loro concessione rappresenta una facoltà e non un obbligo per l'ente locale.<sup>99</sup> Più

---

«ritenuta generalmente impopolare»: vedi ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto del 6 agosto 1947.

<sup>95</sup> *Disciplina giuridica della riscossione delle imposte di consumo in economia*, «Bollettino», 1946, pp. 449-450; *Imposte di consumo-Direttive di massima*, «Bollettino», 1947, pp. 43-44; *Servizio riscossione imposte di consumo-Richiamo alla osservanza dell'art. 93 del T.U. Finanza Locale 14-9-1931*, «Bollettino», 1947, pp. 612-613.

<sup>96</sup> *Cronaca dai Comuni*, «Il Comune democratico», 1947, nn. 6-7, pp. 89 e ss.; il riferimento è al Comune di Abbiategrasso.

<sup>97</sup> Ivi, oltre ad Abbiategrasso, vedi: *Da Cinisello Balsamo*.

<sup>98</sup> Leghissa, *L'autonomia*, pp. 75-76. Sull'imposizione dell'appalto per le imposte di consumo, da parte della Prefettura di Milano, vedi anche: *Il Convegno di Melegnano*, «Il Comune democratico», 1949, n. 11, p. 121.

<sup>99</sup> *Concessione di un acconto ai dipendenti degli Enti Locali su futuri miglioramenti economici*, «Bollettino», 1949, p. 113; *Revisione del trattamento economico del personale statale e degli Enti Locali- Legge 12 aprile 1949, n. 149*, «Bollettino», 1949, p. 159; *Legge 8 marzo 1949, n. 99*,

comprensione verso gli amministratori locali sembra invece esserci a proposito della revisione delle piante organiche, che è peraltro considerata dalla Prefettura come un'utile occasione per porre rimedio a certe «esuberanze» politiche risalenti al periodo della Liberazione, quando sarebbero state fatte molte assunzioni di natura squisitamente politica e clientelare.<sup>100</sup> La trasformazione di situazioni 'di fatto' in posizioni 'di diritto', quale conseguenza della stabilizzazione del personale precario, viene giudicata positivamente, ma si rammenta, in generale, che le retribuzioni degli impiegati vanno comunque sempre agganciate a quella del Segretario.<sup>101</sup> Si registra persino un richiamo di valenza indubbiamente progressista; nel 1949, infatti, si contesta, dalla Prefettura, che alcuni comuni, nel redigere i loro nuovi regolamenti organici, abbiano escluso le donne dalla possibilità di assumere determinati ruoli impiegatizi.<sup>102</sup>

Fra il 1946 e il 1949 vi è poi un'altra questione delicata che acuisce il contrasto fra gli enti locali e le autorità di controllo: quella dell'epurazione del personale compromesso col fascismo. Nelle relazioni al Ministero, i prefetti riferiscono spesso di atteggiamenti di «intransigenza» e di «faziosità», specialmente da parte delle giunte di sinistra, che ignorerebbero, pervercacemente, gli inviti a riassumere in servizio coloro che sono stati poi assolti dalle accuse loro contestate.<sup>103</sup> A Milano il numero dei dipendenti sottoposti a questa incresciosa forma di ostracismo ammonterebbe addirittura a cinquecento!<sup>104</sup> La replica a tali accuse non tarderà

---

«Bollettino», 1949, pp. 173-174; *Applicazione Legge 12 aprile 1949, n. 149*, «Bollettino», 1949, pp. 181-184; *Trattamento giuridico ed economico del personale non di ruolo in servizio presso gli Enti pubblici Locali*, «Bollettino», 1950, pp. 56-57; *Miglioramenti economici ai dipendenti degli Enti Locali in applicazione della Legge 11 aprile 1950 n. 130*, «Bollettino», 1950, pp. 155-157; *Revisione del trattamento economico dei dipendenti comunali-Applicazione della Legge 8 aprile 1952, n. 212*, «Bollettino», 1952, pp. 111-113; *Assunzione di nuovo personale*, «Bollettino», 1953, p. 89. Sul ruolo di 'temperamento' svolto dalla GPA, a proposito della tendenza delle amministrazioni locali a superare le disposizioni legislative in materia di revisione delle piante organiche e di trattamento economico, vedi ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 576/bis, Relazione del Prefetto del dicembre 1948.

<sup>100</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 576/bis, Relazione del Prefetto del luglio 1948 e Relazione del Viceprefetto dello stesso mese.

<sup>101</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 576/bis, Relazione del Prefetto del novembre 1948.

<sup>102</sup> *Regolamenti organici della Provincia, dei Comuni e delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza-Personale femminile*, «Bollettino», 1949, p. 21.

<sup>103</sup> Cfr. ACS, Ministero dell'Interno, *Gabinetto*, cart. n. 35, fasc. 2054, *Milano*, Relazione del Prefetto del novembre 1946, dove si dice, fra l'altro, che le amministrazioni locali si sono preoccupate di «salvaguardare gli interessi di coloro che [...] hanno preso il posto [degli epurandi] e che talvolta sono risultati legati da vincoli di parentela con gli stessi amministratori locali»; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto del marzo e del giugno 1947; ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale Pubblica Sicurezza, Divisione Affari generali e riservati, cart. n. 18, fasc. 216, Relazioni del Prefetto del marzo, aprile e maggio 1948.

<sup>104</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale Pubblica Sicurezza, Divisione Affari gene-

ad arrivare; come si scriverà sul periodico «Il Comune democratico», nel 1947, i rappresentanti degli enti locali si dichiaravano disponibili alla «pacificazione», ma solo con i fascisti in «buona fede» e non con coloro che si erano macchiati di gravi crimini e di imperdonabili efferatezze, e tali potevano essere considerati i «delatori di patrioti» o i «rastrellatori» di partigiani.<sup>105</sup>

Infine, sarà motivo di ulteriori scontri con la Prefettura la situazione dei segretari generali e, specialmente, di coloro che, in base al grado raggiunto, avrebbero dovuto trasferirsi in sedi corrispondenti al loro nuovo livello professionale. Gli enti locali si oppongono a tale mobilità e tendono infatti a trattenere in servizio i loro segretari – spalleggiati, in questo, per ovvie ragioni, dai titolari ‘reggenti’ – per una naturale diffidenza nei confronti di funzionari che sono loro sconosciuti.<sup>106</sup> La vicenda si risolverà, gradualmente, solo fra il 1948 e il 1949,<sup>107</sup> ma testimonia come l’atteggiamento degli amministratori locali rispetto ai segretari stessi fosse, in verità, un po’ ambiguo: da una parte, tale burocrate era visto, con sospetto, come la *longa manus* del Prefetto e del governo; dall’altra, ritenuto un collaboratore «prezioso»,<sup>108</sup> col quale era opportuno creare un rapporto di reciproca fiducia e che, ove questa *entente* si fosse realizzata, era necessario far restare al suo posto il più a lungo possibile.

Dall’esame accurato della documentazione locale – specie di quella archivistica – si trae, insomma, la convinzione che le vicende relative al pubblico impiego, in Provincia di Milano, non si discostino dalle dinamiche già evidenziate dalla storiografia amministrativa a proposito di questo delicato e cruciale aspetto della vita istituzionale degli enti municipali. Essi, infatti, si trovano compresi fra i vincoli posti, dall’alto, dalla legislazione ordinaria in tema di trattamento nor-

---

rali e riservati, cart. n. 18, fasc. 216, Relazione del Prefetto del gennaio 1948; nella relazione del Viceprefetto, dell’aprile 1949, si dice che la nuova Giunta di Milano ha finalmente affrontato il problema «volutamente trascurato dalla Giunta precedente» del personale allontanato per epurazione: vedi ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 647.

<sup>105</sup> Leghissa, *Il Comune Democratico*, pp. 122-123.

<sup>106</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto del 14 giugno 1947; ACS, Ministero dell’Interno, Direzione generale Pubblica Sicurezza, Divisione Affari generali e riservati, cart. n. 18, fasc. 216, Relazione del Prefetto del marzo e del maggio 1948; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 576/bis, Relazione del Viceprefetto del 27 luglio 1948; Relazioni del Prefetto del settembre e dell’ottobre 1948.

<sup>107</sup> Vedi, in specie, oltre alle Relazioni citate nella nota precedente, del marzo e del settembre 1948, ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 647, Relazione del Prefetto del gennaio 1949 e Relazione del Viceprefetto del marzo 1949.

<sup>108</sup> ACS, Ministero dell’Interno, *Gabinetto*, cart. n. 35, fasc. 2054, *Milano*, Relazione del Prefetto del novembre 1946, dove si sottolinea anche che l’atteggiamento dei comuni nei confronti dei segretari passibili di procedimento di epurazione – e a differenza di quanto avviene in rapporto agli altri dipendenti «sospetti» – è improntato ad una certa «acquiescenza alle disposizioni ministeriali e prefettizie», forse «per la loro figura di funzionari dello Stato».

mativo ed economico,<sup>109</sup> e le pressioni, sorgenti dal basso, da parte del personale che, sorretto dalle organizzazioni sindacali di categoria, lotta per consistenti miglioramenti salariali e per una più avanzata definizione del suo *status* giuridico. Posizione di 'scomodità', questa, che si è registrata, come appena indicato, anche in rapporto alla questione, più specifica e contingente, dei dipendenti soggetti a procedimenti di epurazione, dove gli enti locali hanno finito, appunto, per rimanere schiacciati tra le pressanti richieste prefettizie, tendenti al reintegro degli ex fascisti, e l'oggettiva difficoltà ad allontanare coloro che, nel frattempo, avevano rimpiazzato i dipendenti sospetti.<sup>110</sup>

Un ulteriore inveramento dei risultati sinora raggiunti in sede di ricerca storica, a livello nazionale, si può agevolmente constatare in merito alle funzioni svolte dai comuni in alcuni comparti di particolare rilievo sociale ed economico. Come di consueto, le censure prefettizie si condensano sulle modalità con cui gli enti locali adempiono ai loro compiti e, naturalmente, abbondano le istruzioni puntuali e le direttive specifiche dai toni spesso sbrigativi. Per quanto concerne gli enti di consumo, ad esempio, di cui si lamenta una gestione spesso deficitaria, si sottolinea che essi debbono perseguire fini economici e non puramente «filantropici».<sup>111</sup> In generale, si raccomanda una più stretta vigilanza sui mercati, una riduzione del personale addetto al servizio razionamento consumi e una drastica limitazione delle indennità di missione ad esso corrisposte.<sup>112</sup> A riguardo della creazione, prevista dalla normativa statale, di «ristoranti popolari», si rammenta che essi – oltre ad essere gestiti direttamente dal Comune e posizionati in locali idonei – non hanno «scopo di lucro» ma devono essere finalizzati alla tutela dei consumatori.<sup>113</sup> Insomma, gli interessi del Comune devono passare in secondo piano e non possono essere salvaguardati ad ogni costo; si spiega così anche la contrarietà manifestata dalla Prefettura all'applicazione di misure tendenti

<sup>109</sup> Nel 1947 il Viceprefetto scriveva, infatti, che l'entrata in vigore del D.L. del 5 agosto 1947 n. 778, sul nuovo trattamento economico del personale statale e degli enti locali, aveva destato «un senso di allarme» nelle civiche amministrazioni e che con la concessione, a tale personale, dei miglioramenti economici «l'equilibrio economico che i bilanci degli enti locali sembrava avessero raggiunto, [era] venuto nuovamente a turbarsi»; vedi ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazioni del 10 ottobre e del 9 settembre 1947.

<sup>110</sup> Sulla salvaguardia degli interessi di coloro che hanno preso il posto dei segretari allontanati per procedimenti di epurazione, cfr. ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 576/bis, Relazione del Viceprefetto del 27 luglio 1948, già citata alla nota n. 106; vedi anche nota n. 103.

<sup>111</sup> *Provvedimenti diretti a fronteggiare il rialzo del costo della vita*, «Bollettino», 1946, pp. 358-362; *Enti Comunali di Consumo a gestione autonoma-Prestiti per il funzionamento*, «Bollettino», 1946, pp. 478-479; *Enti Comunali di consumo-Legge di ratifica del 31 ottobre 1952 n. 1901*, «Bollettino», 1953, pp. 61-63.

<sup>112</sup> *Servizio razionamento consumi*, «Bollettino», 1946, p. 49; *Provvedimenti diretti*, p. 361.

<sup>113</sup> *Concessione da parte dello Stato di sovvenzioni e di garanzie per le spese di impianto e di gestione di ristoranti popolari*, «Bollettino», 1946, pp. 354-358 e *Provvedimenti diretti*, p. 362.

al blocco delle merci locali.<sup>114</sup> Speciale cura viene poi riservata dalla Prefettura stessa all'acquisto di beni e servizi, con una chiara preferenza per il ricorso agli approvvigionamenti all'ingrosso; e a questo proposito non si lesinano le accuse agli enti locali che cederebbero troppo facilmente alle lusinghe e alle insistenze dei fornitori.<sup>115</sup> Tuttavia, come non si ometterà di far notare sulla stampa 'democratica', era proprio il Prefetto a far pressioni sui comuni (considerati alla stregua di «minorenni» bisognosi di consiglio) perché si rifornissero presso determinate ditte<sup>116</sup> e inoltre, come si dirà più avanti, sulla creazione, da parte degli enti locali, di apposite cooperative di consumo, si aprirà, in effetti, una dura vertenza, di natura tutta politica, con le autorità di controllo.<sup>117</sup>

Ma le critiche toccano anche i lavori pubblici (in ordine ai quali si sarebbe verificata una colpevole stasi<sup>118</sup> e che non vanno comunque effettuati «in economia»)<sup>119</sup> e si rivolgono, inoltre, alla scarsa manutenzione degli edifici scolastici, alla trascurata vigilanza sanitaria sulle scuole, alla eccessiva tolleranza rispetto alle infrazioni alla disciplina annonaria, al mancato controllo del rispetto dell'orario di servizio da parte degli addetti dei consorzi per l'igiene e la profilassi.<sup>120</sup> Infine si mettono in guardia gli amministratori locali circa allettanti, ma pericolose, proposte che giungono da enti privati, per istituire scuole non statali nel territorio del Comune.<sup>121</sup> È appena il caso di ricordare che questa assidua azione di impulso della Prefettura, affinché gli enti locali agiscano, prontamente e correttamente, in questo o quell'altro settore di loro competenza, stride con la ristrettezza delle risorse messe a loro disposizione e con la carenza di personale amministrativo debitamente istruito, motivato ed efficiente (nonché adeguata-

<sup>114</sup> Cfr. *Provvedimenti diretti*, pp. 360-361.

<sup>115</sup> *Acquisti ed esecuzione di opere*, «Bollettino», 1950, pp. 251-253.

<sup>116</sup> Cfr. *Il Convegno di Melegnano*, p. 121.

<sup>117</sup> Vedi nota n. 144.

<sup>118</sup> ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale Pubblica Sicurezza, Divisione Affari generali e riservati, cart. n. 18, fasc. 216, Relazione del Prefetto del giugno 1948.

<sup>119</sup> *Acquisti ed esecuzione*, p. 251.

<sup>120</sup> *Situazione dei locali nelle scuole primarie-anno scolastico 1946-1947*, «Bollettino», 1946, pp. 11-12; *Servizio di vigilanza sanitaria nelle scuole*, «Bollettino», 1948, pp. 411-412; *Infrazioni alla vigente disciplina annonaria*, «Bollettino», 1946, p. 127; *Funzionamento dei consorzi di vigilanza igienica e profilassi della provincia*, «Bollettino», 1946, pp. 70-71. Sull'igiene e profilassi di malattie contagiose vedi anche: *Igiene delle abitazioni rurali*, «Bollettino», 1949, pp. 45-46; *Profilassi del colera*, «Bollettino», 1947, pp. 593-594; *Profilassi del colera-Piano organizzativo*, «Bollettino», 1947, pp. 666-667. Sulla scarsa manutenzione degli edifici da parte della Provincia insiste il Prefetto nella sua relazione del giugno 1948: vedi ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale Pubblica Sicurezza, Divisione Affari generali e riservati, cart. n. 18, fasc. 216. Nel novembre del 1953, il Prefetto, nella consueta relazione, plaude, invece, all'attività compiuta dalla civica amministrazione di Milano per la normalizzazione della situazione edilizia delle varie scuole: vedi ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 763.

<sup>121</sup> *Istituzioni scolastiche non statali*, «Bollettino», 1951, p. 225.

mente retribuito). La scarsa preparazione giuridico-amministrativa degli esponenti politici degli enti locali, unita alle lacune tecniche imputabili anche ai segretari e agli impiegati, causa inoltre taluni errori procedurali – ad esempio, in tema di delibere d'urgenza emanate dalla Giunta, di decisioni assunte, da quest'ultima, in vece del Consiglio o di controdeduzioni alle ordinanze di rinvio di provvedimenti alla GPA – che vengono puntualmente biasimati dagli uffici di Prefettura, i quali sono tuttavia disposti a concedere una 'sanatoria' per evitare il rischio che si verifichino ulteriori e più gravi danni.<sup>122</sup>

L'ultimo profilo problematico di cui ci dobbiamo occupare, in questa sede, attiene ai vari strumenti e 'canali' attraverso i quali la Prefettura esercita un vero e proprio controllo 'politico' sugli enti locali sottoposti alla sua 'giurisdizione' territoriale. Ovviamente i bersagli preferiti di tale azione repressiva sono le amministrazioni guidate da giunte di sinistra che, in Provincia di Milano, all'epoca, erano assai numerose; nel 1949, su 245 comuni se ne contavano ben 150 in mano ai partiti di opposizione al Governo.<sup>123</sup> Possiamo iniziare la nostra rassegna da alcuni episodi marginali ma che rappresentano dei piccoli, e sicuramente fastidiosi, 'sgarbi' di carattere istituzionale. Così, nel 1949, un Commissario prefettizio, inviato presso il Comune di Casalpusterlengo, non sente la necessità di presentarsi di persona al Sindaco, almeno per ragioni di cortesia, e di comunicargli i motivi per cui era stato mandato lì,<sup>124</sup> mentre, nel 1950, il primo cittadino di Abbiategrasso si lamenterà del fatto che la Prefettura, e la Questura, non l'abbiano informato a proposito di una eventuale sospensione, per motivi di ordine pubblico, di un comizio che si doveva tenere in città e da lui verosimilmente autorizzato.<sup>125</sup> Ben più significativi, ed emblematici, sono però altri tipi di interventi che, tra l'altro, risultano molto simili, per taluni aspetti, a quelli che i prefetti dell'Ottocento, 'crispini' o 'giolittiani' che fossero, praticavano ai danni delle giunte progressiste o comunque di colore politico avverso a quello del Governo del tempo.<sup>126</sup> Mi riferisco all'esposizione, sugli edifici comunali, di bandiere rosse o di bandiere della pace. Nel corso del 1950, a Besate e ad

<sup>122</sup> *Consiglio Comunale e Giunta Municipale-Competenza*, «Bollettino», 1946, pp. 236-238; *Controdeduzioni ad ordinanze di rinvio della GPA-Deliberazioni adottate dalle Giunte Municipalì a sensi dell'art. 140 della Legge Comunale e Provinciale 4 febbraio 1915, n. 148*, «Bollettino», 1948, pp. 437-438; *Deliberazioni d'urgenza delle Giunte Municipalì*, «Bollettino», 1950, pp. 48-49; vedi anche: *Ricorsi alla Sezione Speciale della Giunta Provinciale Amministrativa in materia di tributi locali-Istruttoria*, «Bollettino», 1953, pp. 89-90.

<sup>123</sup> Cfr. L'Osservatore, *Lo sciopero dei braccianti ed i Sindaci*, «Il Comune democratico», 1949, n. 8, pp. 15-16.

<sup>124</sup> Vedi Leghissa, *L'autonomia*, p. 76.

<sup>125</sup> Comune di Abbiategrasso, *Archivio comunale*, cart. n. 673, f.v. del 17 febbraio 1950.

<sup>126</sup> Su questo atteggiamento dei prefetti, di fine Ottocento e dei primi anni del Novecento, rinvio a P. Aimo, *Le prefetture: le riforme crispine*, in id., *Il centro e la circonfenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Milano, 2005, pp. 189 ss., e id., *Stato*, pp. 93-94.

Abbiategrosso, ad esempio, gli esponenti dei partiti d'opposizione segnalano immediatamente il fatto all'autorità di pubblica sicurezza. La denuncia porta prima alla condanna, ma poi all'assoluzione definitiva, dei rispettivi sindaci.<sup>127</sup> La magistratura, evidentemente, non considerava tale comportamento come un reato, penalmente perseguibile. L'anno successivo, tuttavia, la Prefettura non esita ad emanare un'apposita circolare in cui si riafferma, perentoriamente, che l'ostensione di insegne di partito non è consentita, in quanto vietata da precise norme risalenti al 1923 e al 1925 (cioè al regime fascista) e perché l'amministrazione comunale rappresenta tutti i cittadini e non solo una parte di essi.<sup>128</sup> Sempre nei primi anni Cinquanta, sotto la lente della Prefettura finiscono pure delle scritte – probabilmente di contenuto politico – che imbrattano i muri di alcuni paesi. Parte quindi l'ordine di procedere ad una immediata cancellazione delle scritte stesse e, di fronte all'inerzia o all'indifferenza degli amministratori locali, non si esita ad inviare dei commissari prefettizi che fanno eseguire i lavori di ripulitura e li addebitano quindi ai comuni interessati; è il caso di Lacchiarella, Sesto San Giovanni, Turano Lodigiano, Locate Triulzi, Lodi Vecchio, Cavenago d'Adda, S. Martino in Strada, Moirago, Trezzo d'Adda, San Giuliano Milanese.<sup>129</sup> E ancora, nel 1949, il Prefetto Pavone, come già ricordato, farà ricorso alla legislazione fascista per impedire che nei locali dei comuni vengano affissi quotidiani di partito e, proprio a motivo di questo suo atteggiamento anticostituzionale, egli sarà contestato sulle colonne de «Il Comune democratico», dove verranno riportati gli orientamenti più «liberali» assunti, in proposito, da alcuni magistrati.<sup>130</sup>

La presunta violazione di altre norme o regolamenti, o l'eventuale commissione di ulteriori reati, è poi alla base di misure sanzionatorie che, a detta de «Il

<sup>127</sup> Per quanto riguarda Besate, vedi ACS, Ministero dell'Interno, permanenti, *Amministrazione comunali*, 1944-1966, cart. n. 86, busta A 48 22 e ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 648, Relazione del Prefetto del settembre 1950; su Abbiategrosso cfr. ASMi, cart. n. 648. È opportuno ricordare, in proposito, che nel 1951 il Prefetto di Milano aveva poi posto un divieto all'affissione di manifesti per la pace: vedi V. Crisafulli, *Prefetti contro l'autorità giudiziaria*, «Il Comune democratico», 1951, n. 2, pp. 60-63. Ad Abbiategrosso, l'approvazione, da parte del Consiglio comunale, di una mozione a favore dei «Partigiani della Pace» causerà persino l'abbandono della seduta da parte di quasi tutti i consiglieri di opposizione e la richiesta del Segretario capo di essere esonerato dalle funzioni di soggetto verbalizzante; vedi Comune di Abbiategrosso, *Archivio comunale*, cart. n. 646, *Verbale di deliberazione del Consiglio Comunale del 4 febbraio 1950*.

<sup>128</sup> Vedi *Esposizione di bandiere ed emblemi di partito sulle sedi di enti pubblici locali*, «Bollettino», 1951, pp. 134-135.

<sup>129</sup> Cfr. ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 648, Relazione del Prefetto del giugno e del luglio 1950. In particolare, per Sesto San Giovanni, vedi *Archivio comunale*, 1950, Cat. I-5-2, cart. n. 1; per Locate Triulzi, *Registro deliberazioni Giunta Municipale dal 24 maggio 1946 al 31 dicembre 1951*, Seduta del 7 novembre 1951 e *Registro*, 1951-1954, Seduta del Commissario Prefettizio del 20 giugno 1952 (in questo caso le scritte erano contro la venuta di un generale americano in Italia).

<sup>130</sup> Vedi nota n. 76.

Comune democratico», configurerebbero una vera e propria «caccia ai sindaci» di sinistra.<sup>131</sup> È sufficiente, ad esempio, che il Sindaco di Carpiano consenta lo svolgimento di una festa danzante nei locali delle scuole, senza la prescritta autorizzazione dei dirigenti scolastici, perché scatti il provvedimento di sospensione.<sup>132</sup> Ad un'analoga pena vengono sottoposti i sindaci di diversi comuni dove scoppiano, nel 1949, dei gravi disordini in occasione di un lungo sciopero dei braccianti, che vedrà appunto i capi delle amministrazioni locali in prima linea a difesa delle lotte dei lavoratori agricoli.<sup>133</sup> Numerose sono pure le denunce, spesso arbitrarie e infondate, per violenza privata, minacce, istigazione a delinquere, oltraggio a pubblico ufficiale e appropriazione indebita.<sup>134</sup> Talvolta, come a Turano Lodigiano, la sospensione dalla carica di Sindaco è imposta direttamente da Scelba con un secco telegramma, ma l'intera vicenda si concluderà con un'assoluzione, in primo grado e in sede di appello.<sup>135</sup> Un altro strumento legalitario per 'sbaraz-

<sup>131</sup> Vedi P. Montagnani, *La caccia al Sindaco*, «Il Comune democratico», 1948, nn. 8-9, p. 123 e G. Turchi, *Lo Stato di polizia ed i Comuni*, «L'amministratore democratico», 1948, ottobre, pp. 352-355.

<sup>132</sup> ACS, Ministero dell'Interno, permanenti, *Amministrazioni comunali*, 1944-1966, cart. n. 86, busta A 48 50. Alle contestazioni del comandante dei carabinieri, il «Sindaco dichiarava di non aver potuto revocare la concessione perché erano già stati scaricati nel cortile della scuola i materiali occorrenti per l'allestimento del recinto per il ballo e che, comunque, essendo il fabbricato scolastico e le sue adiacenze di proprietà del Comune, egli si riteneva autorizzato a poterne liberamente disporre»; vedi ivi, Lettera del Prefetto al Ministero dell'Interno, n. 011/12098 Gab. Prefettura, del 25 luglio 1952. L'episodio si ripeterà nel 1953: vedi ivi, Lettera del Prefetto al Ministero dell'Interno, n. 011/10894, del 25 maggio 1953 (qui si tratta di un Convegno di natura politica). Vedi anche ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 702, Relazione del Prefetto del luglio 1952.

<sup>133</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 647, Relazione del Prefetto del giugno 1949; i Comuni interessati erano: Turano Lodigiano, Abbiategrasso, Melzo, Melegnano, Locate Triulzi, Cologno, Casalpusterlengo, Binasco, Cavenago d'Adda, S. Angelo Lodigiano. Sulle dure lotte bracciantili del 1949, e sull'impegno dei sindaci in tali circostanze, vedi: Gaspari, *Dalla Lega*, p. 110. In specie, sugli avvenimenti di Turano Lodigiano, cfr. ACS, Ministero dell'Interno, permanenti, *Amministrazioni comunali*, 1944-1966, cart. n. 87, fasc. A/48/224, Lettera del Prefetto al Ministero dell'Interno, n. 011/6928 Gab., del 30 maggio 1949. Il Sindaco sarà reintegrato nelle sue funzioni il 28 luglio del 1949: vedi ivi, Lettera del Prefetto al Ministero dell'Interno, n. 011/1048 Gab., del 28 luglio 1949. In proposito vedi anche G. Bassi, *Turano e la sua gente nel 1900*, Amministrazione comunale, 2004, pp. 299 ss.; E. Ongaro (che ringrazia per l'omaggio del libro e per le indicazioni bibliografiche), *La fiumana. Storia dei lavoratori nel Lodigiano (1860-1960)*, Roma, 1997, specie p. 280 e L'Osservatore, *Lo sciopero dei braccianti ed i Sindaci*, «Il Comune democratico», 1949, n. 8, pp. 15-16, dove si afferma che «se invece di commissari (scesi in paesi dove non conoscevano né la popolazione, né il dialetto) si lasciavano in piena funzione i Sindaci elettivi, vi sarebbero stati meno disordini e nessuna vittima, e lo sciopero si sarebbe concluso più presto e con migliori risultati di quelli ottenuti».

<sup>134</sup> Vedi, ad esempio, il caso del Sindaco di Cavenago d'Adda, in ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 648, Relazione del Prefetto del giugno 1950.

<sup>135</sup> ACS, Ministero dell'Interno, permanenti, *Amministrazioni comunali*, 1944-1966, cart. n.

zarsi' di amministratori ostili è quello di aprire dei procedimenti per declaratorie di responsabilità contabile, di fronte al Consiglio di Prefettura (e alla Corte dei conti), che sfociano quasi sempre in provvedimenti di decadenza a carico dei sindaci incolpati.<sup>136</sup> Era dunque sufficiente la presenza di qualche irregolarità nel maneggio di denaro (nel caso specifico di Legnano, attinente all'acquisto di una partita di carbone) perché, anche su indicazione degli esponenti dell'opposizione, si attivasse il meccanismo del ricorso alla giurisdizione contabile.<sup>137</sup> Alla nomina di un Commissario prefettizio si giungeva, inoltre, quando più della metà dei consiglieri si dimetteva. Il gioco era molto semplice, scopertamente politico e del tutto strumentale; i consiglieri di minoranza rinunciavano all'incarico e l'autorità prefettizia, invece di consentire agli amministratori superstiti di gestire il Comune sino alle successive elezioni, inviava prontamente un suo rappresentante, cui veniva affidata la conduzione dell'ente locale.<sup>138</sup>

---

87, fasc. A/48/224: vedi telegramma del Prefetto Pavone al Ministero dell'Interno del 25 gennaio 1950 e telegramma, con precedenza assoluta, via radio, del Ministro Scelba, del 26 gennaio 1950. Sull'assoluzione dal reato di oltraggio, vedi ivi, Lettera del Prefetto al Ministero dell'Interno n. 011/29/Gab., del 15 maggio 1952, e Lettera del Prefetto al Ministero dell'Interno, n. 011/8496/Gab., del 18 maggio 1953. Cfr. anche, sulla sospensione del Sindaco stesso, ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 702, Relazione del Prefetto del marzo 1952.

<sup>136</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 763, Relazione del Prefetto del luglio 1953, dove si fa esplicito riferimento ai sindaci di Peschiera Borromeo e Cinisello Balsamo. Sul punto vedi pure: *Convegno provinciale di Milano*, «Il Comune democratico», 1953, nn. 7-8, p. 193 e Gaspari, *Dalla Lega*, pp. 132-133. Per quanto concerne il Comune di Carpiano, vedi ACS, Ministero dell'Interno, permanenti, *Amministrazioni comunali*, 1944-1966, cart. n. 86, busta A 48 50, Lettera del Ministro dell'Interno al Prefetto di Milano n. 15949-2181 del 2 giugno 1951.

<sup>137</sup> Comune di Legnano, *Archivio comunale*, 1949, cat. 1, classe 5, fasc. 1, faldone 604.

<sup>138</sup> In merito al Comune di Borghetto Lodigiano, vedi ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 648, Relazione del Prefetto del marzo 1950, e ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 682, Relazione del Prefetto del luglio 1951; di Bernate Ticino, ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 682, Relazione del Prefetto del gennaio 1951; di Pessano con Bornago, ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 702, Relazione del Prefetto del luglio e dell'agosto 1952; di Borgo S. Giovanni, ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 763, Relazione del Prefetto del dicembre 1953. Vedi anche L. Luzzatto, *Contro i Comuni, contro la democrazia*, «Il Comune democratico», 1950, n. 5, pp. 143-145 (che, a proposito di Borghetto Lodigiano, sostiene che si sia ricorso ad una specie di «stato d'assedio» con «blocco del paese, divieto di riunioni, di manifestazioni, di affissioni»); l'autore contesta poi, sul piano giuridico, la legittimità di tali atti. Cfr. inoltre De Gennaro, *Commissari prefettizi*, il quale riporta una circolare del Ministero dell'Interno, del 21 giugno 1951, in cui si prevedeva che, nel caso di specie, la Giunta restasse in carica fino alla nomina dei successori; ciononostante, alcuni prefetti continuarono, a suo avviso, a comportarsi «in senso contrario». Vedi pure, in argomento, Gaspari, *Dalla Lega*, pp. 126-127. Per quanto riguarda il Comune di Legnano, vedi la *Relazione mensile dei carabinieri – Legione Territoriale di Milano – gruppo esterno Milano*, del 31 marzo 1947, in ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, sottofasc. 5 (dove si sottolinea come gli esponenti dell'opposizione abbiano posto, quale condizione per una collaborazione con la Giunta socialcomunista, le dimissioni degli amministratori); ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento,

Interferenze, di sapore politico, trovano poi altri modi per manifestarsi; sulla base dell'assioma – solennemente proclamato da Scelba in occasione del congresso dell'UPI del 1949 – dell'«apoliticità» degli enti locali,<sup>139</sup> viene loro impedita l'adesione a strutture associative come la Lega dei comuni democratici o l'ANCI.<sup>140</sup> Ad Abbiategrasso, per citare un esempio, le delibere relative al pagamento delle quote di iscrizione per l'ANCI vengono respinte più volte, con la solita motivazione che si tratta di spesa facoltativa non avente il «carattere di evidente necessità per servizi di interesse pubblico», nonostante gli amministratori facciano presente che tale istituzione non è strettamente partitica e gode persino del favore e della stima di esponenti del governo, come il Sottosegretario all'Interno, Teodoro Bubbio, o del senatore Silvio Gava.<sup>141</sup> E così, nel 1947, la Prefettura critica la creazione, su impulso dei partiti di sinistra, di enti di consulenza per le amministrazioni locali; la loro azione non si armonizzerebbe, infatti, con le leggi e le direttive del Governo e gli unici, e legittimi, «consiglieri» dei comuni sarebbero la Prefettura stessa e i segretari generali.<sup>142</sup> A tali affermazioni si replicherà, dalle pagine de «Il Comune democratico», sostenendo che l'aiuto degli uffici di Prefettura non era di per sé sufficiente, mentre il ricorso a consulenze professionali esterne risultava troppo costoso per le casse comunali.<sup>143</sup> L'ostilità

---

cart. n. 648, Relazione del Prefetto del gennaio e del marzo 1950; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 682, Relazione del Prefetto del luglio 1951; Comune di Legnano, *Archivio comunale*, 1950, cat. 1, classe 5, fasc. 3, faldone 611; 1950, cat. 1, classe 5, fasc. 2, faldone 611 (che contiene il decreto di nomina del Commissario prefettizio); *Registro Deliberazioni Consiglio Comunale anni 1949/1950/1951*, Seduta straordinaria del 17 gennaio 1950. È interessante sottolineare che al termine del mandato del Commissario prefettizio anche gli esponenti di sinistra – pur con qualche riserva – riconoscono che il delegato del Prefetto ha operato «con passione e costanza ammirevoli», ma, al contempo, fanno presente che egli «ha trovato molto facilitata la sua missione dallo stato economico del Comune, come venne lasciato dalla passata amministrazione...» e che il provvedimento «col quale venne allontanata la precedente amministrazione» costituisce un'«ingiustizia», soprattutto se si fa il raffronto «con altri Comuni ove analoghi casi vennero risolti in modo diverso»: vedi *Registro*, Seduta del 21 giugno 1951.

<sup>139</sup> Cfr. Gaspari, *Dalla Lega*, p. 128, e la circolare del 16 febbraio 1948 del Prefetto Ciotola: *Apoliticità di Enti pubblici*, «Bollettino», 1948, p. 95.

<sup>140</sup> G. Sotgiù, *L'attività della Lega non piace ai prefetti e neppure l'autonomia regionale*, «Il Comune democratico», 1948, nn. 11-12, p. 173.

<sup>141</sup> Comune di Abbiategrasso, *Archivio comunale*, cart. n. 646, I, 8, fasc. 2, f. n. 19186, div. 2/1 della Prefettura di Milano, del 24 ottobre 1950; ivi, Verbale di deliberazione del Consiglio Comunale, del 16 dicembre 1950, e f. n. 114485 div. 2/1 della Prefettura di Milano, del 9 febbraio 1951; cart. 1/1619, Verbale del Consiglio Comunale del 18 febbraio 1950; Verbale del 10 settembre 1948 e f. n. 71387/div. 2/1 della Prefettura di Milano, del 9 agosto 1950. Il riferimento a Bubbio e a Gava è contenuto nel verbale della seduta del 16 dicembre 1950.

<sup>142</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto del marzo 1947 e E.A., *Note regionali*. Sul Centro di consulenza vedi anche Gaspari, *Dalla Lega*, pp. 82-84.

<sup>143</sup> Cfr. *Il Telegramma di De Gasperi*, «Il Comune democratico», 1947, nn. 2-3, pp. 17-18, in

verso queste forme di solidarietà 'orizzontale' colpisce anche delle iniziative che, al contrario, avrebbero dovuto trovare il pieno sostegno, o almeno il plauso, delle autorità statali, viste le economie di gestione che avrebbero potuto garantire. Ci si riferisce alla cooperativa di consumo – la CoFEL – che viene appunto istituita a Milano dalla Lega, e alla quale aderiscono molti comuni della Provincia, e che distribuiva, a prezzi ridotti, stampati, cancelleria e altri beni di consumo agli enti associati. Si finiva così per favorire gli speculatori e per privilegiare i fornitori abituali, che condividevano, con la Prefettura, questa palese diffidenza nei confronti dell'interventismo economico dei partiti di sinistra e della Lega, che rappresentava molti dei comuni da essi amministrati.<sup>144</sup>

## 5. CONCLUSIONI

È giunto, dunque, il momento di trarre delle conclusioni, di portata generale, sulla scorta delle considerazioni esposte nelle pagine precedenti; tuttavia, qualche breve riflessione più mirata deve essere ancora fatta. Mi riferisco al rapporto tra la Prefettura, da una parte, e il Comune e la Provincia di Milano, dall'altra. È di tutta evidenza che le dimensioni territoriali e il peso specifico di tali enti, nonché il ruolo politico ed economico da essi esercitato, non sono equiparabili a quelli degli altri comuni presenti nella circoscrizione di competenza della Prefettura stessa. Qui l'atteggiamento del rappresentante dello Stato in periferia deve essere più cauto, accorto e meditato, vista la 'potenza' delle istituzioni con cui egli si confronta e si relaziona. Nei riguardi del Comune, i cui amministratori sono talvolta censurati per taluni aspetti della loro gestione amministrativa,<sup>145</sup> il Prefetto sembra attento, soprattutto, all'evolversi della situazione politica interna, che viene monitorata, passo per passo, e di cui si tiene costantemente informato

---

cui si critica, in particolar modo, la Prefettura di Milano («isolata» e «tetragona») che, a differenza di quelle di Pavia e di Cremona, avrebbe interpretato restrittivamente un telegramma di De Gasperi diretto a scoraggiare l'adesione dei comuni alle Leghe e ai centri di consulenza. Sull'ostilità della Prefettura di Milano nei confronti del Centro vedi anche F. Leghissa, *Tutti così in Prefettura?* «Il Comune democratico», 1946, n. 2, pp. 1 ss.

<sup>144</sup> N. Jaeger, *La mutualità fra gli enti pubblici. Cooperative di consumo fra enti locali*, «Il Comune democratico», 1947, nn. 6-7, pp. 54 e ss.; Gaspari, *Dalla Lega*, pp. 82-83.

<sup>145</sup> Si veda, ad esempio, la critica al modo in cui è stata affrontata la questione del personale allontanato a seguito di procedimenti di epurazione; cfr. ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 647, Relazione del Viceprefetto dell'aprile 1949. Vedi anche la nota n. 104. Nel febbraio del 1948 il Prefetto rilevava, inoltre, che la «situazione di cassa del Comune di Milano [era] sempre più aggrovigliata» ma che non «si rinuncia[va] ad alcuna spesa mentre ancora gli aumenti delle entrate non [erano] realizzabili»; cfr. ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale Pubblica Sicurezza, Divisione Affari generali e riservati, cart. n. 18, fasc. 216, Relazione del Prefetto del febbraio 1948.

il Ministero dell'Interno; si pensi all'impatto che la scissione socialista del 1947, con le sue inevitabili ripercussioni e 'fibrillazioni' in sede locale, ha sulla Giunta lombarda.<sup>146</sup> Per quanto concerne la Provincia, non si riscontrano interessi o curiosità particolari, ma non bisogna dimenticare che essa esercita funzioni meno estese e incisive di quelle dei comuni e inoltre che, a partire dalla ricostituzione degli organi elettivi, nel 1951, sarà guidata da una Giunta monocolore democristiana.<sup>147</sup> Le interferenze del Prefetto avranno dunque come obiettivo principale quello di mediare fra le varie anime e le diverse correnti che agitano la vita interna del partito cattolico e pesano sulla definizione unitaria degli orientamenti amministrativi da parte della Giunta provinciale.<sup>148</sup>

Ma torniamo alle nostre conclusioni. Dalla fonti esaminate – e da quanto si è già sottolineato nei singoli paragrafi –, vengono convalidati i risultati cui è pervenuta sinora la storiografia politico-istituzionale in materia, ancorché essa, come richiamato, non sia particolarmente ampia o del tutto soddisfacente. Le coordinate essenziali del rapporto centro-periferia, nel secondo dopoguerra, che gli studiosi hanno sin qui tentato di tratteggiare, appaiono coerenti con le dinamiche messe in evidenza dalla ricerca empirica. Ci si potrebbe domandare se valeva la pena di compiere uno sforzo aggiuntivo per giungere a degli esiti sostanzialmente prevedibili e scontati; però, a questo punto, si aprirebbe quella disputa metodologica che ha talvolta diviso gli storici nel momento in cui alcuni di essi reputano superfluo un lavoro che, alla fine, non sovverte le interpretazioni 'classiche' e non ribalta le idee correnti.<sup>149</sup> Senza entrare nel merito della controversia epistemologica, basti osservare che l'ulteriore apporto di prove documentali (e, in specie, archivistiche) è in ogni caso indispensabile proprio per verificare

---

<sup>146</sup> ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 498, Relazione del Viceprefetto del luglio 1947; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 647, Relazione del Prefetto del marzo e dell'aprile 1949; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 682, Relazione del Prefetto del febbraio e del giugno 1951; ASMi, *Gabinetto di Prefettura*, 2° versamento, cart. n. 763, Relazione del Prefetto del settembre 1953. Sulle vicende politiche ed amministrative del Comune di Milano, nel secondo dopoguerra, vedi anche F. Rugge, *Il Comune di Milano*, in *Tendenze*, pp. 27 e ss.

<sup>147</sup> Vedi Bellavita, *L'attività*, p. 338. Non risultano, inoltre, particolari problemi nei rapporti con la Prefettura per il periodo precedente al 1951, quando la Provincia era ancora retta, esclusivamente, da una Deputazione creata con decreto prefettizio del 12 giugno 1945 (assunto in base al D.L. 4 aprile 1944, n. 111), che confermava il decreto del Presidente del CLN della Lombardia del 12 maggio 1945: cfr. Bellavita, *L'attività*, pp. 336 e 340.

<sup>148</sup> Vedi ACS, Ministero dell'Interno, Direzione generale Pubblica Sicurezza, Divisione generale Affari generali e riservati, cart. n. 18, fasc. 216, Relazione del Prefetto del giugno 1948, e quanto sostiene Fried nella frase riportata alla nota n. 32.

<sup>149</sup> Contro queste posizioni, che criticano i lavori ritenuti privi di novità di rilievo rispetto alle acquisizioni ormai consolidate della storiografia, si è espresso, ad esempio, E. Rotelli, *Introduzione*, in *Le riforme crispine*, Archivio ISAP, n.s., n. 6, Milano, 1990, I, pp. VII ss., specie p. X.

e consolidare le acquisizioni scientifiche ormai sedimentate. Il centralismo, di matrice sabauda-napoleonica, che segna gran parte della storia istituzionale del nostro Paese, è dunque ancora all'opera negli anni Quaranta e Cinquanta del secolo scorso, e non lo si può definire «debole» – come spesso è avvenuto –<sup>150</sup> solo perché esso contempla pure la presenza di legami negoziali fra centro e periferia o si regge su un tendenziale compromesso fra gli interessi delle classi dominanti, a livello nazionale, e le rivendicazioni delle multiformi élites municipali. Indubbiamente, rispetto al passato, il ruolo dei partiti nella gestione degli enti locali è ormai predominante e proprio questa egemonia riduce, di molto, la funzione e l'importanza della figura prefettizia; ciononostante, essa rimane ancora una pedina indispensabile nella conformazione dell'assetto complessivo dei rapporti fra sistema politico e sistema amministrativo e si dimostra lo strumento principale del controllo, non solo 'tecnico-formale', dello Stato sulle autonomie territoriali.

Certo, nel giudicare e valutare gli eventi del periodo considerato, occorre tener conto delle forti tensioni ideologiche, nazionali e internazionali, che attraversano quel tormentato arco temporale, così come bisogna immergersi nelle culture, e nelle retoriche politiche, dell'epoca. I toni della contesa politico-amministrativa sono infatti molto accesi e radicali; se gli esponenti della DC, nel 1948, ricorrono ad espressioni esagerate e faziose quando dipingono i sindaci di sinistra come dei «terribili delinquenti», «ladri» e «occultatori di armi»,<sup>151</sup> altrettanto enfatico e demagogico appare lo *slogan* che il PCI fa proprio nel 1949, in occasione delle dure lotte bracciantili: «Ora e sempre al vostro posto, o buoni compagni Sindaci!»;<sup>152</sup> non meno polemico risulta l'epiteto che viene riservato al titolare del dicastero degli interni, Scelba – cui si addebita pure di essere il principale responsabile dell'offensiva «clerico-reazionaria» contro i comuni democratici –, quello, appunto, di «Ministro brigadiere».<sup>153</sup>

Un'ultima osservazione che deriva anche da un'esperienza personale: l'aver cioè svolto una ricerca sui prefetti di Milano fra il 1861 e il 1890.<sup>154</sup> Ebbene, da un raffronto fra le due epoche – quella dell'Italia liberale e quella dell'Italia

<sup>150</sup> Cfr., fra gli altri, R. Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, pp. 125 ss., specie p. 172.

<sup>151</sup> Cfr. Montagnani, *La caccia*, p. 123, che riporta, in epigrafe, una frase tratta dalla «Rivista dei comuni», di ispirazione democristiana.

<sup>152</sup> L'Osservatore, *Lo sciopero*, p. 16.

<sup>153</sup> Montagnani, *I Comuni nel fronte*, p. 121 e *L'offensiva reazionaria contro i sindaci democratici. Reati inesistenti e funzioni del sindaco in democrazia*, «L'amministratore democratico», 1947, dicembre, pp. 12 ss. L'articolo di G. Turchi, *Difendiamo i sindaci*, «L'amministratore democratico», 1948, agosto-settembre, pp. 267-268, si chiude con queste parole: «Allora i flutti rabbiosi della reazione si infrangeranno [inutilmente] contro i palazzi comunali».

<sup>154</sup> P. Aimo, *Prefetti di Milano dalla proclamazione del Regno, alle leggi di unificazione amministrativa, alla riforma Crispi*, in *Palazzo Diotti*, II, pp. 319 ss.

repubblicana –, emerge una evidente ripetitività delle questioni più significative e una circolarità dei problemi più rilevanti che connotano il rapporto tra prefetti ed enti locali. Insomma, una continuità istituzionale di fondo, fra Ottocento e Novecento, è difficilmente contestabile e il centralismo amministrativo appare così un dato costante nella vita politica e amministrativa del nostro Paese.



## INDICE DEI NOMI

- Adorni D., 55n, 137n, 158n, 163n, 164n, 174n, 176n, 179n, 236n, 239n, 242n, 243n  
Adorno S., 97n, 166n, 169n  
Agnelli P., 211n  
Ago R., 165n  
Agostini F., 118n, 145n, 156n, 168n  
Aimo P., 45n, 52n, 54n, 57n, 63n, 74n, 75n, 77n, 78n, 81n, 90n, 92n, 101n, 107n, 114n, 119n, 120n, 122n, 128n, 130n, 138n, 141n, 145n, 146n, 148n, 152n, 154n, 156n, 160n, 161n, 162n, 163n, 164n, 166n, 169n, 170n, 171n, 172n, 177n, 186n, 187n, 198n, 203n, 209n, 212n, 224n, 232n, 242n, 251n, 257n, 264n  
Aiosa S., 27n  
Alaimo A., 165n, 166n, 169n, 170n, 201n  
Alberti P., 89n  
Albertini A., 25n, 27n  
Albini A., 76n  
Alessio G., 192n  
Alfieri C., 45  
Aliberti G., 153n, 166n, 173n, 176n  
Allegretti U., 76n, 148n, 149n, 151n, 152n, 153n, 154n, 159n, 161n, 164n, 175n, 238n  
Allegrezza P., 118n, 172n  
Almasio G., 93n, 102n  
Amato A., 107n, 115n  
Amoroso M., 21n, 22n  
Amorth A., 57n, 67n, 68n, 71n, 76n, 77n, 79n, 80n, 142n, 144n, 145n, 177n, 193n  
Antonacci N., 57n, 70n, 85n, 137n, 157n, 166n, 201n  
Antonelli G., 107n, 113  
Antonetti N., 97n, 215n, 220n  
Antonielli L., 106n, 110n  
Antonioli M., 170n, 199n  
Aquarone A., 54, 107n, 153n, 154n, 156n, 158n, 173n, 177n  
Ara A., 106n  
Astengo C., 16, 143n  
Astuti G., 54  
Astuto G., 159n, 174n, 176n  
Attanasio A., 165n, 166n, 169n, 170n, 201n  
Attendolo Bolognini Litta E., 214, 214n  
Baccaro A., 28n, 29n, 36n  
Baldi Papini U., 20n, 22n, 23n, 34n  
Baldissara L., 241n, 243n  
Balduzzi R., 137n  
Ballerini P.A. (arcivescovo) 217n  
Ballini P.L., 118n  
Balzan M., 168n  
Balzani R., 166n  
Bandinelli M., 34n  
Barazzutti A., 21, 21n, 22n  
Barberis C., 118n  
Bardesono di Rigras C., 210n, 211n, 221, 221n, 222, 222n, 223, 223n, 224, 224n, 225, 225n  
Bardi G., 33n, 38n  
Barnave A., 174n  
Barone G., 169n, 174n, 176n  
Basile A., 210n, 211, 226, 227, 227n, 228, 228n, 229, 229n, 230, 230n, 231, 231n  
Bassi F., 142n, 165n  
Bassi G., 259n  
Battilani P., 153n, 167n, 168n, 200n  
Belardinelli M., 169n, 176n, 203n  
Bellavita L., 170n, 199n, 251n, 263n  
Belotti V., 118n

- Benedicenti A.L., 25n  
 Benvenuti F., 54, 142n, 149n, 151n, 152n, 154n, 156n  
 Bergamaschi M., 170n, 199n  
 Berio A., 37n  
 Berlinguer L., 159n  
 Berselli A., 171n  
 Berti G., 170n, 193n, 195n  
 Bettini M., 193n, 194n, 195n, 200n  
 Bielli E., 170n, 199n  
 Bigaran M.P., 149n, 201n  
 Bigazzi D., 219n, 234n  
 Birocchi I., 159n  
 Biscaretti di Ruffia P., 93n  
 Bisconti V., 23n, 26n, 28n, 29n, 30n, 31n, 37n  
 Blancato N., 25n, 27n  
 Bogianckino G., 35n  
 Bonaparte Napoleone (imperatore), 74, 107n, 109, 110, 111  
 Bonaudi E., 190n, 191n, 192n  
 Boneschi M., 20n, 24n, 28, 29n, 30n, 36n, 70, 70n, 85n  
 Bonfiglio S., 82n  
 Bonini F., 69n, 70n, 73n, 83n  
 Borges J.L., 106n  
 Bortolotti L., 211n  
 Borzomati P., 173n, 235n  
 Bosi C.A., 177n  
 Bosio F., 210n, 218n  
 Broccoli G., 20n, 21n, 26n, 28n, 29n, 30n, 31n, 34n  
 Brondi V., 188n, 189n, 190n  
 Brosio G., 164n  
 Bubbio T., 261, 261n  
  
 Cabrini A., 192n  
 Caccia (monsignore), 214, 217  
 Cacciapaglia M., 28n, 31n  
 Cacioli M., 235n  
 Cadeddu D., 237n  
 Cadorna C., 218  
 Caianiello V., 149n, 150n, 152n, 153n  
 Cajani F., 217n  
 Calandra P., 152n, 153n, 155n, 156n  
 Caldara M., 24n, 35n, 38n  
 Calistri U., 26n  
 Cambray-Digny L.G., 66  
 Cammeo F., 17n  
 Cammisa F., 147n, 149n  
 Campogrande V., 90, 90n  
 Camurri R., 169n, 170n  
 Capone A., 153n, 154n  
 Cappa G.E., 248, 248n  
 Caracciolo A., 54, 54n, 162n, 166n, 197n  
 Cardone A., 20n  
 Carlo Alberto, 107n, 185, 185n  
 Carpinelli S., 165n, 170n, 178n, 201n  
 Carrozza P., 159n  
 Carrozza V., 34n  
 Carucci P., 140n, 235n  
 Casella L., 165n, 166n, 169n, 170n, 201n  
 Cassese S., 40n, 157n, 160n, 213n  
 Castiglioni L., 188n, 190n  
 Casula P., 224n, 240n  
 Catalano F., 221n, 224n, 226n, 228n  
 Cattaneo C., 150, 150n, 152n  
 Causarano P., 166n, 198n, 199n, 201n  
 Cavaleri P., 186n, 187n, 190n, 191n, 193n, 194n, 196n  
 Cavallotti F., 227  
 Cavour C., 46, 152, 152n, 153n  
 Cazzola F., 118n  
 Checchi O., 26n  
 Chiarello S., 21n, 35n, 36n, 37n, 38n  
 Cianferotti G., 43n, 90n, 149n  
 Cifelli A., 235n, 246n, 247n, 248n  
 Ciotola V., 246, 246n, 247, 261n  
 Civile G., 158n  
 Civinini L., 214n  
 Codronchi G., 231  
 Colloca C., 89, 89n  
 Colombo E., 84n, 91n, 138n, 161n, 166n, 169n, 170n, 181n, 197n, 209n, 219n, 220n, 223n, 224n, 225n, 227n, 230n  
 Colombo P., 103n  
 Colzi A., 15n  
 Condemi B., 32n

- Consalvi E., 107n, 113  
 Conte L., 240n  
 Conti V., 90, 90n  
 Corciulo M.S., 106n, 150n  
 Correnti C., 47, 47n, 62  
 Così D., 32n  
 Cossutta A. (consigliere provinciale), 248n  
 Costa (impiegata comunale), 235n  
 Costa A., 160n  
 Costa P., 116n  
 Costanza I., 75n, 176n  
 Crisafulli V., 258n  
 Crispi F., 48, 62, 63, 66, 67, 78n, 92, 123, 126, 153n, 177n, 192, 200n, 209, 212n, 222, 225n, 226n, 227, 227n, 229, 229n, 234, 234n, 264n  
 Crivellin W.E., 57n, 170n  
 Crobe E., 177n, 178n  
 Croce B., 151n  
 Cucchiella L., 95n  
  
 D'Addio M., 107n  
 D'Amelio S., 185n, 186n, 187n  
 D'Amico A., 150n  
 D'Angelo A., 242n  
 D'Antonio C., 22n, 23n, 24n, 30n, 34n  
 D'Urso D., 221n  
 Dalle Mole R., 169n  
 David (impiegata comunale), 235n  
 Davis J., 159n  
 De Bernardi G.S., 115n  
 De Cesare G., 58n, 61n, 62n, 66, 70n, 77n, 98n, 99n, 163n, 187n, 189n  
 De Curtis I., 237n, 238n, 239n, 240n  
 De Gasperi A., 238, 261n, 262n,  
 De Gennaro G., 20n, 23, 23n, 24n, 25n, 26n, 28n, 29n, 30n, 31n, 32n, 33, 33n, 240n, 260n  
 De Giorgi M., 57n, 85n  
 De Grazia V., 128n, 194n  
 De Kiriaki A.S., 189n  
 De Lorenzo R., 106n  
 De Martino A., 106n, 115n  
 De Nicolò M., 55n, 137n, 140n, 172n, 173n, 174n, 209n, 235n, 237n, 238n, 239n, 243n  
 De Rosa L., 150n  
 De Siervo U., 15n, 237n  
 Degl'Innocenti M., 118n, 169n, 170n, 176n, 197n, 199n  
 Della Peruta F., 171n  
 Depretis A., 94, 225n, 227  
 Di Capua M., 23n, 29n, 30n, 36n, 37n  
 Di Giovine A., 159n  
 Di Nolfo E., 150n  
 Di Quirico R., 81n, 183n  
 Di Rudinì A., 48, 92, 123, 177n, 191  
 Di Simone M.R., 74n, 106n  
 Dogliani P., 91n  
 Dominici G., 19n, 36n  
 Dominicucci N., 185n, 187n  
 Donati P., 183n  
 Dozza G., 31n  
 Drago R., 178n  
 Ducrocq T.G.A., 33n  
  
 Einaudi L., 237, 237n  
 Elena di Savoia (regina), 192n  
 Emanuele Filiberto di Savoia, 192n  
 Esposito C., 24n  
  
 Farini L., 61, 72, 77, 101, 139, 149n, 151, 187n, 213  
 Fasano Guarini E., 57n, 183n  
 Favero G., 168n  
 Ferrari E., 166n, 170n, 198n  
 Ferrari G.F., 118n, 159n  
 Ferrari L., 239  
 Finelli P., 138n  
 Fino A., 80n, 237n  
 Finocchiaro Aprile E., 36, 36n  
 Fioravanti M., 238n  
 Fiorentino R., 21n, 38n  
 Fiorino V., 183n, 192n, 195n, 198n  
 Florida G.G., 107 n  
 Foa V., 238n  
 Focardi G., 237n, 238n, 239n, 240n  
 Folino Gallo R., 106n, 115n

- Fonzi F., 173n, 212n, 226n, 227n, 234n  
 Forlenza L., 118n  
 Forti U., 237n  
 Fragola U., 30n  
 Franceschini C., 39n  
 Franchi Maggi E., 166n, 198n  
 Francini M., 58n  
 Frascani P., 164n, 165n, 167n, 168n, 170n  
 Fregni E., 165n, 166n, 170n, 201n  
 Fried R.C., 240n, 243n, 263n  
 Fruci G.L., 118n
- Galgano F., 150n  
 Galli B., 20n, 21n, 24n, 34n, 38n  
 Galuppo G., 34n  
 Galvagno E., 59n, 60n, 64, 64n, 65n, 98, 98n, 99n, 101, 101n, 102n  
 Ganapini L., 170n, 199n  
 Ganci M.S., 150n  
 Garancini G., 183n  
 Garibbo L., 159n  
 Gaspari O., 78n, 91n, 195n, 204n, 240n, 241n, 242n, 243n, 245n, 259n, 260n, 261n, 262n  
 Gava S., 261, 261n  
 Genta E., 156n  
 Gherardi R., 189n  
 Ghiani A., 23n, 26n, 29n, 32n  
 Ghiringhelli R., 137n, 152n  
 Ghisalberti C., 44, 54, 149n, 150n, 151n, 155n, 156n  
 Giacobelli G., 23n, 24n, 30n, 32n, 38n  
 Giannini A., 35n  
 Giannini M.S., 17n, 18n, 22, 22n, 25, 25n, 92n, 118n, 125n, 139n, 148n, 163n, 164n, 165n, 177n, 186n, 204, 204n  
 Giolitti G., 126, 127, 173n, 176n, 178n, 191, 192n, 221n, 227n, 229n  
 Giovanetti G., 45  
 Giovenco L., 19n, 24, 24n, 36n, 118n  
 Girelli (funzionaria di Prefettura), 235n  
 Giuliano (consigliere provinciale), 248n  
 Giulini Della Porta C., 45, 216  
 Gizzi F., 161n, 173n, 176n, 177n
- Gorni M., 189n, 191n, 201n  
 Grandini A.R., 170n  
 Gravina L., 210n, 211n, 225, 225n, 226, 226n  
 Greco A., 19n, 22n, 27n  
 Greco L., 29n  
 Griffio M., 153n, 155n  
 Grossi P., 13, 13n, 17n  
 Guercio M., 173n, 175n, 176n, 179n, 201n, 202n, 209n, 210n, 211n, 225n, 226n, 228n, 235n  
 Guerrieri S., 39n, 237n, 238n  
 Guicciardi D., 115n  
 Gustapane E., 212n, 222, 222n, 229n
- Hunecke V., 189n
- Imbriaco G.L., 33, 33n  
 Ingravalle F., 137n, 157n, 158n  
 Italia V., 165n
- Jacini S., 154n  
 Jacoviello R., 27n, 35n  
 Jaeger N., 262n  
 Janz O., 150n  
 Johnson R., 197n
- La Russa V., 245n  
 La Torre M., 17n, 22, 22n  
 Lago A., 21n, 26n, 27n  
 Lanza G., 70n, 99n, 189n  
 Lavagna K., 84n  
 Lazzarini A., 235n  
 Leghissa F., 243n, 244n, 248n, 250n, 252n, 254n, 257n, 262n  
 Legnani M., 148n  
 Lentini A., 28n, 30n, 35n, 37n  
 Leoni L., 97n, 118n, 165n, 167n, 170n, 175n, 178n, 201n  
 Levi Pisetzky R., 214n, 216n, 223n  
 Levi F., 154n  
 Levra U., 75n, 106n, 154n  
 Liva A., 165n, 166n, 170n, 198n, 199n  
 Loewenstein K., 116, 116n

- Lombardi R., 238n, 244  
Lotti L., 107n  
Lucarini F., 242n  
Luciani M., 39n  
Lucifredi R., 32n  
Luzzatto L., 260n  
Luzzatto S., 128n, 194n
- Maffei C., 223  
Magagnoli S., 55n, 137n, 158n, 163n, 164n, 174n, 179n, 236n, 239n, 240n, 242n, 243n  
Magliani S., 143n  
Magnani R., 28n  
Magnarelli P., 152n, 157n  
Malandrino C., 137n  
Malinverno R., 21n, 24n, 38n  
Mana E., 240n  
Mannoni S., 55n, 150n, 157n  
Mannori L., 138n, 178n  
Maraffi M., 118n  
Marcellino P.G., 174n  
Marcelloni S., 22n  
Marchese C., 164n  
Marino G., 38n  
Marinoni E., 23n  
Martines T., 150n, 153n  
Martucci R., 174n  
Mastro Paolo A., 118n  
Mattone A., 159n  
Mayr C., 223n  
Mazzanti Pepe F., 84n, 165n, 175n, 176n, 177n, 178n, 179n, 180n  
Mazzarelli V., 161n  
Mazzone L., 154n  
Mazzonis F., 92n, 94n, 148n, 153n, 154n  
Meletti G., 166n  
Melis G., 55n, 157n, 159n, 174n, 175n, 218n, 239n, 241n, 243n  
Mellarò E., 20n, 35n, 36n, 37n  
Merendonì S., 57n, 85n  
Meriggi M., 55n, 107n, 150n, 151n, 157n, 159n, 174n, 219n, 226n, 234n  
Michel E., 225n, 227n
- Miglio G., 54, 152n  
Minelli T., 191, 191n  
Minesso M., 194n, 195n, 244n, 245n, 247n, 248n  
Minghetti M., 61, 66n, 72, 77, 101, 139, 149n, 151, 187n, 213  
Minissi N., 21n  
Missori M., 212n, 213n, 218n, 219n, 222n, 227n, 244n, 246n, 247n  
Mola A.A., 57n, 166n, 167n, 221n, 227n, 229n  
Molteni F., 186n, 194n, 197n  
Monina G., 39n  
Montagnani P., 246n, 259n, 264n  
Moraglio M., 170n, 177n  
Morandi M., 170n, 199n  
Mordari F., 170n  
Mori S., 43n, 55n, 167n  
Mozzarelli C., 166n, 167n, 198n, 214n  
Mugnaini G., 57n, 85n  
Mussi G., 167n
- Napoleone (vedi Bonaparte)  
Napolitano G., 132n, 133  
Nardari F., 189n  
Nardi M., 187n  
Nasalli Rocca A., 221n, 227n  
Negri G., 107n  
Nicola (consigliere provinciale), 248n  
Nicolosi G., 57n, 58n, 70n, 85n, 145n  
Nicotera G., 189n, 220, 225  
Nigro M., 125n, 149n, 150n, 155n, 158n  
Nitti F. S., 174n  
Nobile E., 96n, 98n  
Norrito G., 21n, 27n, 28n, 38n  
Notari S., 162n  
Nuti V., 191n
- Ongaro F., 259n  
Orlando V.E., 85n, 106n, 188n  
Ornaghi L., 160n  
Ortolani G., 31n, 32n, 37n  
Ostinelli A.R., 176n, 178n, 210n, 229n, 230

- P.G. (Pietro Gilardoni?), 25n, 32n, 35n, 36n  
 Pacifici V.G., 44n, 57n, 58n, 70n, 82n, 85n, 175n  
 Pagano E., 107n  
 Pajetta G., 245  
 Pallieri D., 66n  
 Paloscia A., 245n  
 Pasolini G., 210n, 212, 213, 213n, 214, 214n, 215, 215n  
 Pasolini P.D., 214  
 Pavan L., 183n  
 Pavesi P., 166n, 198n  
 Pavone C., 54, 62n, 77n, 106n, 140n, 151n, 154n  
 Pavone T., 247, 247n, 248, 248n, 258, 260n  
 Pavoni R., 214n  
 Peano C., 191n, 192n  
 Pederzani I., 163n, 165n, 166n, 201n  
 Pellegrini A., 28n, 31n  
 Pellegrini L., 189n, 191n, 201n  
 Pelloux L.G., 123  
 Pepe F. (vedi Mazzanti Pepe F.)  
 Pernati A., 59n, 60n  
 Pertusio V., 31n  
 Peruzzi U., 66n, 98, 98n, 99, 187, 189n  
 Pes Di Villamarina S., 210n, 215, 215n, 218, 218n  
 Petracchi A., 58n, 59n, 60n, 64n, 65n, 69n, 75n, 93n, 97n, 98n, 100n, 101n, 102n, 106n, 141n, 185n, 187n  
 Petrillo G., 234n, 245n  
 Pezzino P., 106n, 158n, 159n  
 Pianciani L., 92n, 94, 94n  
 Piccialuti Caprioli M., 185n, 186n, 187n, 201n  
 Piccioli L., 199n  
 Piccioni L., 211n, 225n, 226n  
 Pietrucci (impiegata comunale), 235n  
 Pillepich A., 107n  
 Pinelli P.D., 112  
 Pinto C., 107n  
 Pippo G., 31n  
 Piras A., 171n  
 Piretti M.S., 149n, 202n, 204n  
 Pisacane C., 107n  
 Piva G., 167n, 170n  
 Pivato S., 96n, 202n  
 Pizzinelli C., 245n, 248n  
 Platè L., 198n  
 Polsi A., 57n, 59n, 62n, 63n, 65n, 76n, 77n, 80n, 145n, 164n, 165n, 166n, 167n, 168n, 169n, 171n, 177n, 178n, 191n, 194n, 195n, 198n, 199n, 201n, 204n  
 Ponti E., 167n  
 Ponza di S. Martino G., 64, 64n, 100, 101n, 102n, 185  
 Ponziani L., 118n, 176n  
 Porro A., 165n, 167n, 168n, 177n, 201n  
 Portelli I., 154n  
 Pototschnig U., 47n, 63n, 151n  
 Pratelli D., 28n, 29n, 30n, 32n, 35n, 36n  
 Pugliese F.P., 163n, 164n  
 Pulli I.R., 29n, 30n, 38n  
 Quagliariello G., 237n, 242n  
 Ragionieri E., 127n, 157n, 169n, 203n  
 Randerad N., 94n, 95n, 99n, 101n, 172n, 174n, 175n, 176n, 177n, 179n, 214n  
 Rando E., 25n  
 Ranelletti O., 17n  
 Raponi N., 150n, 155n, 177n, 244n  
 Rattazzi U., 46, 52n, 60, 60n, 61, 62n, 64, 64n, 65n, 67, 69n, 75, 76, 77n, 92, 95n, 96, 120, 121, 124n, 137, 137n, 140n, 141n, 145, 145n, 147, 157n, 185, 185n, 186n, 187n, 188, 209, 212, 217  
 Resta R., 32n  
 Ricasoli B., 46, 47, 61, 62n, 77n, 140n, 212  
 Rinaldi A., 49n, 123n, 139, 139n  
 Rinaldi M., 27n, 35n, 36n  
 Riva E., 170n, 175n  
 Roberti M., 106n  
 Roccucci A., 156n

- Romanelli R., 55n, 70n, 82n, 105n, 118n, 149n, 150n, 152n, 153n, 156n, 157n, 158n, 159n, 166n, 173n, 174n, 175n, 180n, 264n  
Romano S., 17n  
Romita G., 238, 238n, 246n  
Romiti G., 23n  
Ronzio (impiegata comunale), 235n  
Roselli O., 15n  
Rosi M., 213n, 215n, 218n  
Rossetti E., 35n, 36n  
Rossi G., 183n  
Rossi L., 107n, 174n  
Rotelli E., 35n, 74n, 77n, 78n, 82n, 94n, 106n, 124n, 128n, 129n, 138n, 139n, 148n, 149n, 150n, 151n, 152n, 153n, 154n, 160n, 161n, 164n, 172n, 178n, 180n, 181n, 183n, 195n, 213n, 217n, 232n, 236n, 238n, 241, 241n, 263n  
Rubino D., 36n  
Ruffilli R., 161n, 202n, 204n  
Rugge F., 92n, 138n, 152n, 157n, 169n, 171n, 263n  
Ruini M., 80
- Sai M., 167n, 170n, 200n  
Saija M., 173n, 174n, 175n, 177n, 179n  
Saladino A., 211n, 221n, 224n  
Salvati M., 106n, 169n  
Salvione (Direttrice Archivio di Stato), 233n  
San Martini Barrovecchio M.L., 93n  
Sandulli A., 157n  
Sanguinetti A., 99n  
Sansonettil G., 246n  
Santoro (funzionaria Archivio di Stato), 235n  
Saracco G., 191  
Saraceno I.M., 20n, 36n, 37n  
Saredo G., 96n, 103n, 106n  
Scala M.A., 170n  
Scelba M., 33, 33n, 245, 245n, 246, 246n, 248, 248n, 249, 259, 260n, 261, 264  
Schanzer C., 191n, 192n  
Schiavon G., 84n  
Schiavone (funzionario comunale), 235n  
Schiera P., 150n, 174n  
Schininà G., 157n, 173n, 176n, 180n, 181n  
Schupfer C., 106n  
Scicchitano A., 21n  
Scipione T., 243n  
Scirocco A., 106n, 114n  
Scoca F.G., 92n, 93n, 99n, 101, 101n  
Scotti Tosini A., 244n  
Segatori R., 89n, 240n, 242n, 243n  
Sepe O., 57, 57n, 67, 67n, 156n, 177n, 179n, 181n  
Sepe S., 55n, 154n, 164n, 174n, 175n, 177n, 178n, 186n, 187n, 190n, 191n, 192n, 196n, 197n, 198n, 201n, 202n  
Serenò P., 75n  
Serio M., 95n, 173n, 212n  
Sforza C., 19n  
Sforza Fogliani F., 177n  
Siegrist H., 150n  
Sièyes E.J., 109  
Signorelli A., 106n  
Silvano G., 170n  
Simoni F., 171n, 178 n, 181n  
Soddu F., 97n  
Sofia F., 157n, 158n  
Solmi G., 21, 21n, 25, 25n, 26n, 29n, 31, 31n, 32n, 33, 33n, 36, 36n, 57n, 77n, 79n  
Soprano D., 37n  
Sorba C., 97n, 166n, 167n, 199n, 201n  
Sordi B., 159n  
Sotgiù G., 261n  
Spagnoletti A., 106n, 107n, 115n  
Sturzo L., 78  
Superti Furga I., 170n, 198n, 200n, 203n
- Tacchini A., 200n  
Taurasi G., 118n, 150n, 236n, 239n, 240n  
Toro L., 20n, 24n  
Torre C., 202n, 218, 218n, 219, 219n, 220, 221, 221n, 222  
Torri A.P., 26n, 27n

- Tosato E., 32n  
Tosatti G., 140n, 159n, 177n, 218n, 220n, 224n, 238n, 239n, 240n, 245n, 247n, 248n  
Tranfaglia N., 154n  
Traniello F., 148n, 154n, 155n, 170n, 202n  
Troilo E., 241, 244, 244n, 245n, 246, 246n, 247, 248  
Truffelli M., 235n, 239n  
Turchi G., 259n, 264n  
Tuveri M., 21n, 33n
- Ugolini R., 156n  
Umberto I., 214
- Vaccaro R., 164n, 165n, 167n, 168n  
Valiani L., 238n  
Vandelli L., 130n, 133n  
Varni A., 169n, 171n  
Varsori A., 237n  
Vesperini G., 127n, 130n, 137n, 138n, 142n, 149n, 151n, 157n, 158n, 159n, 163n, 164n, 165n, 175n, 190n, 194n, 199n, 202n, 242n
- Vetritto G., 154n  
Vicari E., 38n  
Vigneri A., 132n, 133  
Violardo M., 106n, 107n, 114n  
Visconti Venosta G., 221  
Vismara D., 200n  
Vuoli R., 194n, 196n
- Willson P.R., 194n
- Zamagni V., 200n  
Zanardelli G., 176n  
Zani M., 171n, 178n, 179n  
Zanni Rosiello I., 154n  
Zanobini G., 28n, 29n  
Zappia L., 156n, 177n  
Zazo A., 219n  
Zuliani A., 22n, 31n

**ITALIAN LOCAL GOVERNMENT:  
XIX AND XX CENTURIES  
HISTORIES OF INSTITUTIONS**

*Piero Aimo*

**Abstract**

The anthology contains some studies on history of local government in Italy (XIX and XX centuries). They regard, above all, the development of administrative law concerning «comuni» and «province». Particularly are examined the mayors, the municipal councils, public policies and governmental controls. An essay on the idea of local autonomy, in law reviews (from 1946 to 1953), and two studies on the prefects of Milan (XIX and XX centuries) completes the book. The studies of this book are not a complete synthesis of history of local authorities, but investigates, also with originals researches, some important problems of local government in Italy: the role of the mayors, the administrative suffrage, the public policies, the State controls.

*Piero Aimo from 1996 to 2013 was full professor of constitutional history at University of Pavia's Law Faculty. He is author of several essays and has published some monographs, as: Stato e poteri locali in Italia dal 1848 a oggi, Roma, 2010 and Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale, Milano, 2005.*

E-mail: [pietrovincenzo.aimo@unipv.it](mailto:pietrovincenzo.aimo@unipv.it)

