

Introduzione

Il problema di conoscere le forme del processo storico attraverso il quale si arrivò a costruire lo Stato italiano in quelle forme di rigido accentramento che poi gli sono rimaste caratteristiche, si presenta di soluzione particolarmente difficile, in quanto esse sembrano contrastare con le tendenze espresse riguardo all'organizzazione dello Stato italiano nel corso del Risorgimento da parte delle forze politiche che poi diressero la costruzione dello Stato nazionale. Se infatti è vero che la maggior parte degli Stati italiani si erano dati o avevano conservato nel periodo della Restaurazione un ordinamento amministrativo che quasi sempre manteneva in vigore le riforme introdotte negli anni della dominazione napoleonica, deve essere sottolineato che tutto il moderatismo italiano del Risorgimento si era formato, circa il problema dello Stato, in netto antagonismo con la tendenza accentratrice di stampo francese, sviluppando invece una forte simpatia per il modello inglese, fondato su ampie autonomie locali. Si vedeva nella libertà delle amministrazioni locali la base di un possibile contenimento dei poteri della macchina amministrativa, la piattaforma più sicura per una trasformazione interna dei Stati che renda possibile assicurare un ordinamento nazionale su base confederale.

Ma in un arco di tempo relativamente breve furono compiute scelte destinate ad influenzare e condizionare pesantemente la successiva storia del nostro Paese.

Volendo rapidamente introdurre le origini dell'ordinamento sabauda, base di partenza di tutte le normazioni unitarie, bisogna accennare al primo ordinamento comunale e provinciale del costituzionalizzato Regno di Sardegna, datato 7 ottobre 1848. Inaugurando una prassi negativa che si sarebbe ripetuta più volte in avvenire, il governo Alfieri, su iniziativa del ministro dell'Interno Pisanelli e sulla base dei pieni poteri, provvide alla organizzazione dei poteri locali sulla base di un modello di chiara ascendenza napoleonica¹, basato su tre livelli: Divisioni, Province (senza personalità giuridica) e Comuni. Essi erano strutturati sulla base di un organo collegiale di natura elettiva (Consiglio) e un organo monocratico (intendente generale, intendente provinciale, sindaco) di nomina statale. Si cominciava a delineare una sorta di fragile equilibrio tra le legittime istanze di partecipazione e di autonomia delle *élites* borghesi urbane e provinciali, e le esigenze del potere regio, della classe dominante a livello centrale e dei corpi burocratici di effettuare un controllo pressante e completo sulle amministrazioni locali. Tale situazione fu rafforzata inoltre dalla liberazione della Lombardia, allorquando, con l'allargamento del quadro geografico, si presentò la necessità di pervenire all'unificazione amministrativa di un territorio caratterizzato dalla presenza di tradizioni, istituzionali e burocratiche, nonché di modelli culturali e socio-economici, profondamente difforni, e con un passato amministrativo di tutto rispetto, sicuramente all'avanguardia e comunque di livello non inferiore a quello sabauda². Inoltre, la classe dirigente lombarda, non era affatto disposta ad accettare un'annessione pura e semplice al Regno di Sardegna, persistendo nella sostanziale difesa degli interessi politici e delle prerogative sociali ed economiche che la riforma teresiana delle comunità locali aveva loro garantito fino a quel momento e che le impedivano di accogliere senza riserve il sistema amministrativo dell'ex Stato confinante. Con decreto dell'8 giugno 1859 si stabilì di dar vita ad un ordinamento provvisorio per la

¹ Durante la Restaurazione il Regno di Sardegna si distinse per un particolare accanimento, di marca inequivocabilmente reazionaria, nei confronti della legislazione francese che durante la stagione napoleonica vi era stata introdotta quasi allo stato puro. In seguito, per quanto riguarda l'ordinamento locale in particolare, vi fu, dopo un primo periodo di secco ripristino del regime risalente all'età dell'assolutismo, una sorta di mescolanza tra la normativa contenuta nei provvedimenti riformatori del settecento e la tanto aborrita legislazione di matrice rivoluzionaria e napoleonica, soprattutto per quanto concerneva la nomina del Sindaco e la ripartizione del territorio dello Stato in quattro tipi di circoscrizione amministrativa.

² L'amministrazione austriaca si era distinta per una sostanziale efficienza ed onestà, caratterizzata da una ideologia burocratica e da una proverbiale capacità di lavoro che affondavano le loro radici nel riformismo settecentesco. Cfr. C. Ghisalberti, Contributo alla storia delle amministrazioni preunitarie, Milano, 1963.

Lombardia³, condizione di eccezionalità destinata a non avere una lunga durata. Fu infatti il Rattazzi, nell'ottobre dello stesso anno a farsi promotore di una nuova legge comunale e provinciale destinata ad essere fondamento dell'ordinamento amministrativo italiano e quindi da applicarsi alla stessa Lombardia. Soggiogato alla metodica straniera⁴, specialmente francese e belga, per la codificazione amministrativa, utilizzando come i suoi predecessori lo strumento dei pieni poteri, lo statista alessandrino procedette all'emanazione di un consistente pacchetto di riforme politiche ed amministrative⁵. Il testo del provvedimento venne affidato, per la redazione tecnica, ad una apposita commissione presieduta da Gustavo Ponza di San Martino e composta da esponenti lombardi e piemontesi. Tale commissione, pur provando ad introdurre elementi particolarmente innovativi, rese una versione definitiva che non si allontanava nella sua architettura complessiva da quella piemontese del 1848, pur semplificandola e snellendola in molti punti. L'articolazione delle diverse strutture di governo locale prevedeva un sistema basato su tre livelli: provincia, circondario, comune. Partendo dal basso, era previsto per il funzionamento del comune la presenza di un Consiglio comunale, che eleggeva una Giunta municipale, vero perno del sistema di governo cittadino. Il Sindaco, di nomina regia, e privo dei vicesindaci, si vedeva conferito un ruolo eminentemente rappresentativo, perpetuandosi nella sua figura l'ibrida commistione tra ufficiale dello Stato e capo dell'amministrazione locale. Al livello circondariale, veniva sancita la fine del Consiglio elettivo, senza particolari scompensi per il funzionamento dell'istituzione essendo stato esso dotato in passato semplicemente di compiti consultivi. Il vertice del sistema era rappresentato dal Consiglio che aveva il fondamentale compito di eleggere la Deputazione provinciale, presieduta dal Governatore, cioè dal funzionario di nomina statale e di derivazione essenzialmente politica, che sostituiva l'intendente generale. Scelta questa che, dietro l'apparente necessità tecnico-organizzativa, costruiva un preciso meccanismo di confusione dei poteri, rendendo il governatore allo stesso tempo rappresentante periferico dell'amministrazione statale e capo della Giunta esecutiva dell'ente autonomo provinciale, celando una precisa scelta politica tendente a garantire la possibilità di controllo diretto del potere centrale su quello periferico. Tale precisa scelta risulta ancor più evidente quando si consideri che alla Deputazione era demandato il delicatissimo compito del controllo di merito sugli atti degli enti comunali, mentre al Consiglio comunale erano lasciate funzioni quanto mai scarse e di natura residuale. Inoltre, il controllo generale di legittimità sui provvedimenti amministrativi dei Comuni era affidato al governatore che agiva tramite i vicegovernatori e gli intendenti. La Legge Rattazzi non costituiva dunque un effettivo superamento del modello amministrativo franco-piemontese: pur presentando caratteristiche più democratiche quali l'allargamento del suffragio elettorale, correlato ad un livello di imposta progressivamente crescente all'aumentare della popolazione, e alleggerendo gli stanziamenti obbligatori, non rinunciava ad aggravare l'ingerenza dell'esecutivo sull'amministrazione locale.

Tale legge, dopo l'estensione alla Lombardia, entrò in vigore in Emilia e negli altri Stati dell'Italia centrale, dove finì per spegnere i diversi focolai di municipalismo e di localismo che si

³ Mentre a livello comunale e distrettuale veniva conservato il modello lombardo, a livello provinciale si introducevano gli intendenti generali, di derivazione piemontese. Al vertice era infine posto un governatore, affiancato da una ristretta Commissione consultiva.

⁴ Il Benvenuti, commentando tale legge, ha avuto a dire che «anziché essere il risultato di una conciliazione tra i principi delle legislazioni pre-unitarie, fu è più né meno che una improvvisa imposizione di una legislazione che ben si può dire straniera, ove si abbia presente la sua estraneità alla maggior parte dei sistemi di governo civile delle varie regioni d'Italia», in F. Benvenuti, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *L'unificazione amministrativa ed i suoi problemi*, Pozza ed, 1969, p. 69.

⁵ Se per il seguente lavoro di fondamentale importanza è il provvedimento legislativo in materia di amministrazione comunale e provinciale, non va dimenticato che importane fu anche l'emanazione del codice penale, di procedura penale e civile, così come la nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati, l'istituzione della Corte dei Conti e la riforma del Consiglio di Stato, modificandone le attribuzioni consultive e assegnandogli il compito di giudice d'appello del contenzioso amministrativo. Cfr. Pavone

erano accesi e moltiplicati con la caduta dei governi assoluti. Ma le falle verificatesi ben presto⁶ sul campo nella sua applicazione spinsero il Cavour a nominare una Commissione temporanea di legislazione presso il Consiglio di Stato, con lo scopo di ridefinire l'assetto giuridico complessivo dei poteri locali. I progetti varati da tale commissione, conosciuti con i nomi dei ministri proponenti Farini e Minghetti, avvenne nel bel mezzo di un biennio (1860-1861) tanto turbinoso quanto decisivo per la storia politica italiana, caratterizzato dalla repentina e quasi inaspettata conquista del sud del paese. Essi furono caratterizzati dalla previsione di un disegno cautamente regionalistico che, accanto alle alter modifiche di carattere democratico a favore di Comuni e Province, segna il punto di massima emersione di quel principio del riconoscimento del *self-government* da sempre esaltato come caratteristica fondamentale del pensiero liberale, ma mai compiutamente perseguito nella legislazione e nella prassi politico-istituzionale da parte della classe dirigente moderata. Essa andava nella direzione segnata da quell'imponente letteratura politica ed amministrativa, con il suo vertice in Toqueville, che in Francia aveva denunciato la tirannide della capitale e chiesto insistentemente la formazione di grandi centri regionali.

Ai componenti della Commissione il Farini fece subito pervenire una sua nota personale nella quale egli dichiarava di immaginare le Regioni come semplici circoscrizioni amministrative dello Stato, senza rappresentanza elettiva diretta e formate da delegati delle diverse deputazioni provinciali, posti sotto la guida di un governatore. Tali concetti esposti raccoglievano la piena unanimità dei consensi nella opinione del Cavour e dei suoi collaboratori in quel momento, e cioè quando si trattava di pensare all'ordinamento amministrativo di un regno, nel quale alla Lombardia si erano aggiunte l'Emilia e la Toscana, ma anche i cui confini non era possibile di spostare rapidamente verso sud. Che il Cavour non fosse d'accordo con i criteri di rigido accentramento cui si era ispirato il ministero Lamarmora-Rattazzi nel promulgare per le antiche provincie la legge comunale e provinciale del 1859, non è un mistero. Questa posizione del Cavour, critica verso l'accentramento e favorevole alla costruzione di uno Stato parzialmente decentrato, oltre a corrispondere alla sua formazione politica, teneva conto del malcontento e delle proteste che aveva suscitato in Lombardia l'applicazione della legge Rattazzi, legge che il Cattaneo considerava, più che cattiva in sé, frutto della «ostinata inerzia» della precedente legislazione sarda⁷. Nelle scelte dei moderati, l'allargamento nella composizione della classe dirigente che scaturiva quale necessaria conseguenza non poteva non comportare l'impostazione su diverse basi dell'ordinamento amministrativo dello Stato in modo tale da consentire effettivamente un allargamento della classe dirigente, da attuarsi sia sulla base dell'accettazione degli istituti politici del Regno di Sardegna, sia attraverso una mediazione che salvasse il salvabile delle istituzioni amministrative degli altri Stati. Nell'ambito dei confini del Regno fino a quel momento esistenti, il riconoscimento di un principio di parziale decentramento poteva corrispondere alla traduzione in termini amministrativi della egemonia di fatto che in queste regioni i gruppi moderati possedevano ed avevano conservato. Proprietari terrieri e professionisti, piccoli industriali o banchieri, insomma gli uomini della politica che in quel momento era rappresentata al Parlamento di Torino, esercitavano una egemonia diretta nel loro ambiente d'origine, che avevano conquistato non soltanto in virtù della loro posizione economico-sociale, ma anche partecipando attivamente alla direzione amministrativa. Molti erano gli uomini politici italiani dell'Ottocento che portarono a compimento le loro prime esperienze amministrative come sindaci del piccolo comune dove si trovavano le loro proprietà terriere.

⁶ Secondo la esplicita testimonianza di Giuseppe Saredo, l'applicazione della legge in molte provincie lombarde venne accolta «con grandissimo malcontento». Egli scrive: «Il nessun conto tenuto di molte sapienti istituzioni esistenti nel Lombardo-Veneto è stato certamente uno degli errori più gravi commessi nel periodo della nostra unificazione amministrativa» in G. Saredo, *La legge sulla Amministrazione comunale e provinciale*, vol. I, Torino, 1901, pag. 24.

⁷ «Li assennati riputarono un vituperio che il popolo preferisse le leggi austriache alle italiane; e non si avvidero che il vituperio era che le leggi italiane potessero apparire peggiori delle austriache». C. Cattaneo, Prefazione al volume IX del Politecnico, in C. Cattaneo, *Scritti politici*, a cura di M. Boneshi, Firenze 1965, volume IV, pag. 75.

Succeduto al Farini il Minghetti, egli fece fin da subito, nella sua nota orientativa, trasparire una maggior cautela nei confronti della nascita delle Regioni. La prima stesura del disegno di legge fu affidata ad una Sottocommissione, presieduta nuovamente dal Ponza di San Martino, dove al contrario ebbero il sopravvento posizioni decisamente avanzate. Si prevedeva, per cominciare, la coincidenza del territorio regionale con quello degli antichi Stati preunitari e inoltre si estendeva l'elettorato attivo a tutti coloro che fossero inclusi nell'elenco delle contribuzioni dirette. Il progetto passò al vaglio del plenum che lo riportò su coordinate più moderate, tanto sotto il profilo delle Regioni che sotto quello degli enti locali minori. Anche durante la discussione parlamentare vi furono numerose incertezze e dubbi, che alla morte del Cavour⁸ confermarono l'esaurimento della spinta propulsiva dei progetti iniziali. La parabola autonomistica si consumava nel breve spazio di un biennio, travolta dall'incertezza della classe dirigente nel contesto di un quadro politico in continua e rapida evoluzione. Ebbe a scrivere Isacco Artom che la causa delle autonomie fece naufragio sulla «questione di Napoli». Lo sviluppo del seme del decentramento fu arrestato dal prorompere della questione meridionale, dall'accostarsi di due parti d'Italia, nelle quali lo sviluppo delle formazioni economiche e sociali aveva raggiunto gradi qualitativamente e quantitativamente diversi⁹. La "conquista del sud", cavalcata dalla classe politica centro-settentrionale e le modalità della sua veloce aggregazione furono determinanti sia per la sconfitta delle ardite istanze regionalistiche che per la scelta di confermare l'opzione centralistica, già consacrata nei testi normativi del 1848 e soprattutto del 1859. Resta determinante per tutto il futuro assetto amministrativo del Regno d'Italia la sostanza dei decreti del 9 ottobre 1861. Abolendo le luogotenenze di Firenze e di Napoli, estendendo alla Sicilia ed al Regno di Napoli la legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, questi decreti facevano uscire l'ordinamento amministrativo italiano dalla fase preparatoria per immetterla su quella che sarebbe stata la strada da seguire anche in futuro. Alla scomparsa di ciò che ancora rappresentava le vestigia degli antichi Stati, l'istituto della luogotenenza, si univa l'estensione a tutta l'Italia di leggi la cui applicazione solo alla Lombardia aveva suscitato tanto malcontento e tante proteste. La "continuità dello Stato", dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia, era risolta sposando le tesi accentratrici. Ma il mito della "continuità dello Stato", visto nella solidità della Francia dalla rivoluzione al secondo impero¹⁰,

⁸ Scrive Heinrich von Treitschke che Cavour «immerso nei suoi piani di politica estera, non riconobbe l'immensa importanza della questione. Egli desiderava le regioni, ma non voleva porre per cagione loro la questione di gabinetto, né offendere i centralismi della maggioranza. Egli lasciò andare questo affare scabroso e intanto morì. Così avvenne che un Parlamento che voleva seriamente le amministrazioni autonome finì per deliberare il contrario di ciò che voleva», in *Il conte di Cavour, saggio politico di H Treitschke*, p. 214.

⁹ Scrive Tullo Massarani che «...sorse quella piuttosto scuola che parte politica delle regioni, la quale, colla equanimità di una dottrina, veniva studiando il Paese nelle membrature e nelle articolazioni sue naturali, per accomodare a ciascuno di quei suoi plessi organici, Piemonte, Lombardia, Toscana, Emilia, Liguria, Sardegna, un proprio consorzio amministrativo ed un'azienda propria. [...] Né ci entravano in conto le fluttuazioni dei partiti, i pericoli delle fazioni. Ma colle nuove meraviglie del Mezzogiorno apparve subitaneamente un altro orizzonte: plebi che si destano attonite, figure omeriche che giganteggiano sulla turba, altari eretti dagli uomini all'uomo. Allora la scuola dei regionalisti si fermò, direi quasi, soprappensiero, e domandò a sé medesima se il suo sereno ideale fosse attuabile [...] e la dov'era sorto esitare, farsi timido e peritoso, ridursi in termini sempre più stretti, e a poco a poco rincasarsi e attutire. In T. Massarani, *Studi di politica e storia*, Firenze, 1869, p. 570. Ancora Benedetto Croce riferisce: «Il disegno del Minghetti incontrò pochi sostenitori fra gli uomini del suo stesso partito. In particolare per l'Italia meridionale, travagliata dal brigantaggio, e per la Sicilia, in cui si durava fatica a ristabilire la sicurezza pubblica, c'era timore che i fautori dei Borboni rialzassero il capo, che i contadini insorgessero, che i liberali fossero soverchiati, che la borghesia e piccola borghesia delle province, ineducata e prepotente, lasciata a sé provocasse coi suoi soprusi qualche grosso scompiglio», in B. Croce, *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, 1928, pp. 45-46.

¹⁰ Caratteristica di questa argomentazione uno scritto del La Farina, con il quale si compiva nell'ideologia dei moderati italiani uno spostamento attraverso il quale si passava ad un capovolgimento delle posizioni di orientamento generale, per l'Inghilterra delle autonomie contro la Francia dell'accentramento, che erano

veniva a coprire una realtà ben diversa una volta che fosse trapiantato da uno Stato di vecchia unità nazionale, passato attraverso le prove di diverse rivoluzioni, ad uno Stato nuovo, che anche attraverso una rivoluzione aveva costruito la sua unità nazionale.

L'arretratezza sociale ed economica delle province meridionali, dove si mostravano ancora pericolose le élites dominanti di estrazione borbonica-aristocratica, spinse il processo politico ed amministrativo di unificazione nazionale verso l'esito di un puro e semplice allargamento dello schema giuridico, burocratico e autoritario già collaudato nelle aree settentrionali e centrali. Secondo le convinzioni delle forze di governo, forti autonomie regionali e un autentico decentramento "politico" avrebbero infatti costituito un grave pericolo per l'unità e la stabilità del nuovo Stato italiano che stava faticosamente nascendo.

Ma lo spiegare ciò che avvenne fra l'estate del 1860 ed l'ottobre del 1861, ossia l'attenuazione prima, l'insabbiamento poi ed infine il definitivo abbandono dei disegni di legge del Farini e del Minghetti, con la semplice contingenza ed occasionalità del contesto politico, non può essere sufficiente. Bisogna, infatti, comprendere i motivi del permanere tanto a lungo di un ordinamento amministrativo creato quasi frettolosamente, ma poi rimasto tanto a lungo in vigore, nonostante le critiche piovute da ogni parte. Perciò le decisioni annunciate dai decreti del 9 ottobre 1861 debbono essere riguardate come una tappa fondamentale nella storia dell'amministrazione italiana, come una svolta irrevocabile, frutto di una decisione presa in uno stato di necessità ma nella quale confluivano le vocazioni liberamente accumulate dalla nuova classe dirigente dello Stato nazionale. La scelta per l'accentramento fu voluta, e ciò è anche evidente dalla velata intenzione di venire incontro alle richieste di decentramento. Ciò si ottenne con la creazione di un istituto diverso dai precedenti, che demandava ai rappresentanti periferici del potere esecutivo nelle province una serie di funzioni che fino a quel momento erano state appannaggio dei ministeri del governo centrale. Vecchie e nuove funzioni di rappresentanza del governo centrale furono unificate prevalentemente in una nuova figura dell'amministrazione italiana che, per quanto fosse esistita in diverse forme negli stati pre-unitari, assumeva soltanto ora quei tratti che le sono rimasti caratteristici nella storia dell'amministrazione italiana. Scompariva la distinzione in atto fino a quel momento tra il governatore (politico) e l'intendente (amministratore), e nel prefetto venivano a cumularsi una serie di funzioni e di poteri complessivamente superiori a quelli detenuti fino a quel momento dal governatore e dall'intendente. Perciò il prefetto nasce come la figura centrale, il pilastro dell'amministrazione dello Stato italiano, in quanto in esso si sommano le sue due tendenze fondamentali: l'accentramento politico ed amministrativo e l'unica forma di decentramento compatibile con l'accentramento politico ed amministrativo, il decentramento burocratico. Ma le nuove contingenze politiche esterne decisero la sorte dei progetti in discussione in Parlamento, decidendo la sorte del progetto e condizionando le scelte future. Il trasferimento della capitale a Firenze, in ossequio agli accordi ricompresi nella «convenzione di settembre», determinò la decisione di accelerare i tempi dell'unificazione amministrativa del paese.

La scelta dell'accentramento

Nell'autunno del 1864, il ministro dell'interno Lanza dichiarava che solo l'innegabile situazione di urgenza e necessità aveva indotto il governo a seguire la procedura eccezionale con la quale si provvedeva a definire la legislazione comunale e provinciale insieme con le altre leggi di unificazione amministrativa.

Che non si potesse negare la eccezionalità della situazione politica per affrontare la quale il ministro aveva avanzato la richiesta dei pieni poteri era cosa pacifica per Pasquale Stanislao Mancini, il quale sosteneva che «si può paragonare la situazione di un paese come il nostro che è in via di formazione, che è tuttavia nella fase della sua risoluzione costitutiva con le condizioni

state caratteristiche di tutta la loro formazione in partito politico autonomo. Il suo sbocco inevitabile era la esaltazione della "continuità dello Stato" che si istituiva estendendo al nuovo Stato nazionale gli ordinamenti di quello Stato regionale che aveva costituito il primo nucleo dell'unificazione. In Scritti politici di Giuseppe La Farina, raccolti e pubblicati da Ausonio Franchi, Milano 1870, tomo I, pp.446-447.

ordinarie di un paese vecchio, costituito e che precede regolarmente? Non è naturale che quando province le quali appartenevano a Stati diversi vengano tutte d'un colpo ad aggregarsi per formare un regno solo, siano necessari nel Ministero dei poteri che non lo sono in circostanze ordinarie? Non è evidente che in tutte le fasi della nostra rivoluzione a questo mezzo si è pur dovuto ricorrere? Nel 1859 si è discusso grandemente dell'uso che il ministro Rattazzi faceva dei poteri straordinari concessi al conte di Cavour ed io ho sempre sostenuto e nella stampa e nel Parlamento, ogni qual volta mi si è presentata l'occasione, che l'uso fatto dall'amministrazione Rattazzi di tali poteri era perfettamente legittimo perché necessario».

La legge comunale e provinciale, in particolare, aveva una lunga tradizione di studi e di dibattiti, dentro e fuori del Parlamento, sia di tono giuridico che politico, che avevano non poco interesse l'opinione pubblica.

Quando il 19 novembre 1864 si ebbe il voto finale della Camera che sanciva il trasferimento della capitale a Firenze, si pose allora in grado il potere esecutivo di chiedere la facoltà di pubblicare e rendere operante in tutta Italia il pacchetto contenente le leggi comunale e provinciale, sulla sicurezza pubblica, sul servizio sanitario, sulle Opere Pubbliche, sul contenzioso amministrativo e sul consiglio di Stato. A provvedere alla prima valutazione di tale complessa iniziativa legislativa del governo fu una Commissione di eccezionale autorevolezza politica ed amministrativa, che annoverava tra i suoi componenti Rattazzi, Borgatti, Cordova, Giorgini, Mordini, Pepoli, Poerio, Torrigiani e, come relatore, Restelli. Nella relazione della Commissione veniva abbandonata l'idea che un solo prefetto ed un solo ufficio di prefettura potessero essere preposti a più di una provincia, così come l'estensione del voto alle donne ed agli analfabeti. Riconosciuta alla giunta comunale una sfera di competenza propria, si definiva il profilo del sindaco quale ufficiale del governo, impegnandolo a tutelare l'ordine pubblico e a mantenere in regola il registro della popolazione. Diversamente dal progetto Boncompagni, in materia di spese obbligatorie per i comuni se ne aggiungeva qualche titolo, quale la custodia dei detenuti e la polizia locale, e se ne sottraevano altri, quali le spese per il culto e per le operazioni statistiche previste dalla legge. Della provincia, da costruire saldamente sulla base dell'autonomia, la relazione indicava le urgenti motivazioni storiche, politiche ed amministrative. Mentre il consiglio provinciale veniva equiparato, per l'ampiezza di poteri e la sua sfera di libertà operativa, alle prerogative proprie del consiglio comunale, godendo anche di autonomia nella gestione patrimoniale e dei fondi. Per sottolinearne l'indipendenza dal governo, veniva contraddistinta e qualificata dalla scelta del presidente che essa doveva effettuare nel proprio seno e da una burocrazia propria. Inoltre, a differenza della normativa rattazziana, la tutela della provincia passava dal governo e dal re nelle attribuzioni del prefetto. Il governo, in ogni modo, non risultava disarmato di fronte ad eventuali perduranti conflitti di attribuzioni tra i poteri, poiché aveva dalla legge la forza di intervenire per imporre a ciascuna autorità di rimanere nella giusta cerchia della propria efficienza.

Per tentare un primo bilancio sul meccanismo scelto per riuscire ad emanare un ordinamento locale che unificasse, sotto questo aspetto, legislativamente il Regno, si possono riportare le parole del Saredo, secondo il quale « nel 1865, come già nel 1859 e nel 1848, la legge sull'amministrazione dei comuni e delle province non uscì da una matura discussione del Parlamento, ma venne promulgata in virtù di un mandato legislativo commesso al Governo del Re; con questa sola differenza, che in questo ultimo caso i due rami del Parlamento hanno potuto discutere i principi fondamentali della legge e dare al Governo una direzione per l'esercizio del mandato che gli era espressamente conferito: ciò che non si può dire delle leggi promulgate nel '48 e nel '59¹¹».

L'allegato A della legge 20 marzo 1865

¹¹ G. Saredo, La legge sull'amministrazione comunale e provinciale, Torino, 1901, pagg. 94-95.

Secondo il profilo strutturale della legge approvata, la divisione del territorio del regno risultava basata su quattro diversi livelli: province, circondari, mandamenti e comuni. Ma gli enti territoriali veri e propri erano rappresentati dai comuni e dalle province. Ai circondari la legge riservava solo funzioni amministrative e politiche, mentre ai mandamenti, che erano sedi di pretura, erano riservate funzioni meramente giudiziarie oltre che rappresentative delle circoscrizioni territoriali per la designazione dei consiglieri provinciali.

A capo della Provincia, rappresentante del Governo, veniva posto il Prefetto assistito da un consiglio di Prefettura. Le istruzioni ministeriali ai prefetti venivano impartite direttamente, senza passare per il canale del dicastero dell'interno, dal quale peraltro dipendeva il personale di prefettura.

Sottratta la maggior parte delle attribuzioni giurisdizionali ai consigli di Prefettura presieduti dal Prefetto, a seguito dell'abolizione del contenzioso amministrativo, permanevano le funzioni consultive ed amministrative.

I circondari erano affidati alla direzione politica ed amministrativa di un Sottoprefetto, posto alle dirette dipendenze del Prefetto, ma che godeva anche di attribuzioni proprie. A testimonianza del forte potere che veniva concesso a questi organi, veniva stabilito che né il Prefetto né il Sottoprefetto potesse essere chiamato a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, ad eccezione della superiore autorità amministrativa, né sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza l'autorizzazione del Re e previo parere del Consiglio di Stato.

L'articolo 10 descriveva l'amministrazione comunale, incentrandola su tre istituti: il Consiglio, la Giunta, il Sindaco, che operavano con l'aiuto di una più o meno ridotta burocrazia avente a capo il Segretario comunale¹².

Per quanto concerne il numero dei consiglieri comunali, veniva elevato il numero, dai 60 previsti dalla normativa rattazziana, agli 80 previsti per i comuni con popolazione superiore ai 250mila abitanti. In 60, 40, 30 e 20 era rispettivamente fissato il numero per i comuni con popolazione superiore a 60mila, 30mila, 10mila e 3mila. Per i piccoli comuni si stabiliva una rappresentanza di 15 membri per quelli con popolazione inferiore e, nel caso anomalo che gli eleggibili non raggiungessero la cifra minima di 15, il complesso di essi avrebbe costituito di diritto il Consiglio comunale.

Il Capo II, che comprendeva gli artt. 17-76, era dedicato interamente alla normativa elettorale amministrativa. Il legislatore piemontese del 1859 – così afferma la relazione ministeriale – aveva inteso non solo «allargare le franchigie comunali» ma «chiamare all'esercizio dell'elettorato il più gran numero possibile di cittadini». In effetti la legge Rattazzi prevedeva l'elezione del Consiglio comunale con sistema moderatamente censitario e le norme del '65 riprendevano sul punto il testo subalpino. Infatti l'art. 17 dell'All. A corrispondeva perfettamente all'art. 14 della legge Rattazzi. Quest'ultima prevedeva che «i consiglieri comunali sono eletti dai cittadini¹³ che hanno 21 anni compiuti, che godono dei diritti civili e che pagano annualmente nel comune per contribuzioni dirette di qualsivoglia natura» una somma variabile a seconda del numero di abitanti: da lire 5 per comuni con meno di tremila abitanti a 25 per quelli con oltre sessantamila. A spiegare la scelta del sistema censitario si osservava¹⁴ che «quando il sistema elettorale non si appoggia al suffragio universale e si basa su quello ristretto, i principi onde questo è regolato sono l'interesse, l'indipendenza, la capacità. Nel pagamento del censo o della contribuzione si ha la prova dell'interesse che ha il cittadino alla buona e retta amministrazione, dovendo esso sopportare i carichi in proporzione ai suoi averi».

Ma il diritto all'elettorato attivo era ammesso dalla legge, indipendentemente dal censo, anche in relazione all'esercizio di uffici e di professioni che di per sé configuravano la capacità

¹² Era previsto dallo stesso art. 10 che uno stesso Segretario comunale potesse essere al servizio di più Comuni: cioè era legato alla scarsità di risorse economiche in cui versavano molte amministrazioni rurali.

¹³ Ai cittadini italiani, ai fini del diritto elettorale, venivano equiparati, nell'ultimo alinea dell'art. 17, i «non regnicoli», ossia gli abitanti di Trento, Trieste e del Canton Ticino.

¹⁴ T. Arabia, M. Adorni, Commentario alla legge comunale e provinciale, Firenze, 1865, p. 24.

elettorale del cittadino. Inoltre, l'articolo 18, che riprendeva l'articolo 15 del 1859, prevedeva che erano altresì elettori «i membri delle accademie, quelli delle camere di agricoltura e commercio, gli impiegati civili e militari in servizio ed in pensione, funzionari parlamentari, decorati al valore civile e militare, insegnanti presso le scuole pubbliche, i procuratori presso i tribunali e le corti d'appello, notai, farmacisti, veterinari, geometri, ragionieri, agenti di cambio e mediatori riconosciuti».

L'allargamento dell'elettorato attivo voluto dal Rattazzi veniva sostenuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che aveva fornito una interpretazione estensiva al dettato dell'articolo 17, nella parte in cui condizionava l'elettorato attivo al pagamento «di contribuzioni dirette di qualsivoglia natura». Infatti si ritenne che a formare la somma richiesta potessero essere cumulati tutti gli importi corrisposti per imposte dirette, ossia quella prediale, personale-mobiliare, quella detta dei fabbricati e le tasse sulle patenti, ossia quelle concernenti l'esercizio di professioni, arti e mestieri.

Per quanto concerne l'elettorato passivo, l'art. 25 dell'All. A rispecchiava l'art. 22 della legge del 1859 stabilendo che «sono eleggibili tutti gli elettori iscritti nelle liste elettorali, eccettuati gli ecclesiastici e ministri dei culti che abbiano giurisdizione o cura d'anime; coloro che ne fanno le veci, e i membri dei capitoli e delle collegiate; i funzionari del governo che debbono invigilare sull'amministrazione comunale e gl'impiegati dei loro uffici; coloro che ricevono uno stipendio o salario dal comune o dalle istituzioni che esso amministra; coloro che hanno il maneggio del denaro comunale, o che non ne abbiano reso il conto in dipendenza di una precedente amministrazione, e coloro che abbiano lite vertente col comune».

Il Capo III disciplinava la materia attinente alle adunanze del consiglio comunale, che era composto da coloro che avevano ricevuto più voti, ed era tenuto a riunirsi in sessione ordinaria due volte all'anno (da marzo a maggio e in ottobre-novembre) per un periodo non superiore a 30 giorni. Rilevante risultava all'art. 81 la facoltà del Prefetto o Sottoprefetto di «intervenire ai Consigli anche per mezzo di altri ufficiali pubblici dell'ordine amministrativo», ma senza avervi «voce deliberativa». Stabilite le materie di deliberazione delle due sessioni obbligatorie, che venivano a rappresentare il vertice degli adempimenti amministrativi del Consiglio, si delineavano le norme inerenti la gestione ed alla destinazione dei beni delle istituzioni comunali. L'art. 88 specificava inoltre il criterio della pubblicità delle sedute¹⁵, con esclusione di quelle inerenti questioni personali, che esigevano la convocazione di sedute segrete.

All'interno del Consiglio veniva eletta la Giunta municipale, il cui funzionamento veniva descritto all'interno del Capo IV. Eletta a maggioranza assoluta dei voti dal Consiglio nel proprio seno, poteva essere rinnovata per metà ogni anno, contemplando la rieleggibilità dei membri uscenti. Compito della Giunta era la vigilanza sul regolare andamento dei servizi municipali mantenendo ferme le deliberazioni del Consiglio. Secondo l'art. 92 «la Giunta rappresenta il Consiglio comunale nell'intervallo delle sue riunioni. Essa veglia sul regolare andamento dei servizi municipali, mantenendo ferme le deliberazioni del Consiglio».

Tale organo disponeva di notevoli poteri ed era l'espressione della maggioranza del Consiglio, cui era riservato, in particolar modo, la determinazione dell'indirizzo amministrativo generale dell'ente. Inoltre era l'organo comunale più interessante per i rapporti tra rappresentanza ed attività amministrativa del comune. In essa la classe dirigente locale poteva trovare lo spazio per dar vita ed espressione alle esigenze ed ai prevalenti interessi che, al contrario, il sindaco, costretto nella stabilità e nell'uniformità del sistema normativo e di controllo, con maggiore difficoltà poteva esprimere. Era un piccolo spazio di autonomia che fuoriusciva da una legislazione caratterizzata da una tendenza centralizzatrice e da una regola dei controlli non solo sulla legittimità, ma anche sull'opportunità ed utilità dell'azione amministrativa.

¹⁵ La pubblicità delle sedute dipendeva ancora da una esplicita richiesta del Consiglio, ma averne previsto il principio rappresentava un notevole passo avanti rispetto al passato.

La normativa comunale doveva concorrere in primo luogo a rafforzare l'unità nazionale: non erano maturi i tempi per un cambiamento troppo brusco e per un accrescimento delle autonomie comunali¹⁶.

Con l'approvazione in Senato del testo di legge si era riprodotto il sistema piemontese dei controlli sull'attività comunale, considerato come la migliore garanzia dell'uniformità dell'azione amministrativa e quindi dell'unità politica. Il controllo del governo assumeva le forme di uno strumento nettamente autoritario. In altre parole, con il sistema dei controlli si voleva garantire che gli enti locali rispettassero non solo il dettato della legge, ma che le loro azioni corrispondessero alle direttive dello Stato e del governo¹⁷.

Il Capo V era dedicato al sindaco che rimaneva di nomina regia, così da enfatizzare il suo carattere prevalente di ufficiale di governo¹⁸. Si riprendeva così il sistema del doppio binario nel governo locale già sperimentato in Piemonte: la giunta municipale di carattere rappresentativo, il Sindaco organo burocratico nominato dal re e collegato all'amministrazione centrale attraverso il prefetto.

Secondo le disposizioni contenute nell'All. A., al Sindaco, che veniva considerato soprattutto un amministratore, e alla Giunta competeva di far osservare le deliberazioni del Consiglio, rese esecutive dal primo, il quale proponeva le questioni, su cui dovevano deliberare Consiglio e Giunta.

In effetti, la legge del 20 marzo 1865 comportava un allargamento delle attribuzioni amministrative del sindaco, per esempio in materia di contratti comunali, di rilascio di certificati o attestati, di controllo sugli impiegati del Comune. Rappresentava in ogni circostanza il superiore interesse dello Stato; era demandato al Sindaco, in qualità di ufficiale di governo, ad esempio di «invigilare su tutto quanto possa interessare l'ordine pubblico»¹⁹. L'impianto della legge del 1865, in continuità con la esperienza piemontese, a partire dal 1848, avrebbe dovuto garantire l'omogeneità dell'intero sistema di governo locale con il quadro costituzionale. In effetti sanciva non solo l'influenza del governo, ma anche della maggioranza parlamentare, stringendo il sistema di governo locale alle vicende di quello nazionale e dei suoi riflessi e collegamenti elettorali²⁰.

La rimozione o la revoca del Sindaco era riservata esclusivamente al Re. Il prefetto poteva intervenire con la sospensione solo in caso d'urgenza, e comunque riferendone immediatamente al ministro dell'interno che avrebbe atteso l'approvazione sovrana.

¹⁶ Come esplicitamente ricordò alla Camera il ministro Lanza, nel 1865.

¹⁷ Cfr. Forti F., *I controlli dell'amministrazione comunale in Trattato Orlando*, Milano, 1915, vol II. Importanti osservazioni in Ruffilli F., *Istituzioni, Società, Stato*, specie vol I, Bologna, 1991; in Rotelli E., *L'alternativa delle autonomie, Istituzioni locali e tendenze politiche nell'Italia moderna*, Milano, 1978; in Gherardi R., *Le autonomie locali nel liberismo italiano*, Milano, 1984.

¹⁸ Solo alla fine del secolo (leggi del 1880 e 1896) si stabilì l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale. Sul tema la letteratura è assai vasta: per un approccio cfr. il vol. III degli *Atti del congresso celebrativo del centenario delle prime leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, in Giannini M.S., Milano, 1967. Un commento particolarmente utile alla ricostruzione della normativa è quello contenuto in Saredo S., *Legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Torino, 1901.

¹⁹ Cfr. Gizzi E., *Lo svolgimento della legislazione comunale e provinciale*, in *Cento anni di amministrazione pubblica*, Roma, 1961. Cfr. Pavone C., *Amministrazione comunale e amministrazione periferica*, Milano, 1964, p. 151 ss.

²⁰ Cfr. Le osservazioni critiche di Francesco De Sanctis in occasione del dibattito sulla legge comunale e provinciale apparsa su «L'Italia» del 28 gennaio 1864. Lo storico irpino sottolineava le interferenze dei prefetti e dei sotto prefetti ricordando invece che era necessario «un governo libero che governi e amministri il meno possibile, cedendo alle magistrature popolari ed elettive parte delle sue facoltà ed attribuzioni». Quanto all'ampliamento delle funzioni del sindaco il vero scopo era stato denunciato prima dell'emanazione della legge. Secondo un esponente della Sinistra con le nuove regole «il ministro mostra di voler sostituire se stesso alla rappresentanza elettiva», cfr. *Atti parlamentari, Camera Deputati*, Seduta del 31 gennaio 1865.

Il Capo VI della legge riguardava l'amministrazione e la contabilità comunale. In particolare tracciava la distinzione fondamentale tra spese obbligatorie e spese facoltative. L'elencazione delle spese obbligatorie era contenuta in venti voci che andavano dall'archivio comunale alla polizia locale, comprendendo le spese giudiziarie mandamentali, escludendo quelle per i lavori statistici e quelle di culto. In conformità alla legge del 1859, tutte le spese non indicate come obbligatorie si consideravano facoltative. Il Consiglio di Stato, a proposito delle spese facoltative, stabilì che i comuni dovessero porle in bilancio quando risultassero di utilità generale, effettuandole solo in caso di necessità e qualora lo consentissero le risorse comunali. A tali condizioni, i comuni avevano libertà piena di affrontare le spese facoltative, ad eccezione di quelle che richiedessero l'approvazione della Deputazione provinciale. In realtà l'elencazione tassativa delle spese obbligatorie a carico del Comune, così come in altra parte della legge quella della Provincia, più che rappresentare una tutela alla sua autonomia era in pratica una decisa limitazione della possibilità di scegliere autonomamente come gestire il proprio patrimonio²¹.

Tali risorse finanziarie entravano nella disponibilità dell'amministrazione attraverso le imposte comunali, le stesse previste dalla legislazione del '59. Esse andavano dai dazi vari su commestibili, bevande, combustibili, materiali da costruzione, foraggi, agli appalti in privativa per il peso pubblico, la pubblica misura, i banchi pubblici di fiere e mercati, fino all'occupazione del suolo pubblico, e alla tassazione di animali e cani non da guardia. Era prevista infine la possibilità di sovraimposizioni alle contribuzioni dirette²².

Gli artt. da 130 a 145, rientranti nel Capo VII, si riferivano «all'ingerenza governativa nell'amministrazione comunale e delle deliberazioni dei comuni soggette ad approvazione». Dettavano in pratica le norme da seguire per la trasmissione al Prefetto o al Sottoprefetto dei verbali e delle deliberazioni dei consigli e delle giunte, delineando la facoltà prefettizia di sospensione esecutiva della deliberazione. L'apposizione del visto prefettizio o sottoprefettizio costituiva l'attestazione della regolarità della deliberazione comunale. Ma anche se mancante di visto, entro il termine di quindici giorni, di un mese e di due mesi, rispettivamente la deliberazione, il bilancio e i conti consuntivi dovevano considerarsi esecutori. In caso di urgenza riconosciuta, inoltre, a maggioranza di due terzi dei votanti si aveva l'esecutorietà immediata della deliberazione²³. Gli artt. 137, 138 e 139 risultavano particolarmente interessanti, disciplinando tutta la materia della tutela sugli atti dei comuni. Il primo riconosceva l'obbligo dell'approvazione da parte della deputazione provinciale per tutte le deliberazioni comunali aventi per oggetto l'alienazione di immobili, di titoli

²¹ «Colla sua lunga enumerazione delle spese obbligatorie pei Comuni (art. 116) e le Province (art. 174) e col suo riferimento a quelle che siano poste a carico dei Comuni e delle Province da speciali disposizioni legislative del Regno, per la verità la legge vigente ha singolarmente ristretto il campo delle spese facoltative. [...] Se dunque un atto non è chiaramente vietato tanto i Comuni quanto le Province come gli individui possono farlo: e una spesa che non sia espressamente proibita fatta dal Consiglio comunale e provinciale, dovrebbe dirsi validamente fatta. E nondimeno la giurisprudenza amministrativa respinse questo principio. Essa decise costantemente che spetta al savio e prudente arbitrio del Prefetto l'annullare o il conservare le deliberazioni comunali relative alle spese facoltative, secondo che queste siano fatte o no nell'interesse comunale». Così si esprimeva Francesco Bufalini, nel suo Commento teorico e pratico della legge del regolamento comunale e provinciale, Torino, 1881, pag. 338-340.

²² Un elemento nuovo rispetto alla precedente legge, era rappresentato da un'alinea aggiuntivo all'art. 130, che riguardava le forme di contabilità degli enti locali. In particolare in esso si stabiliva che «la sovrimposta alle contribuzioni dirette stabilita dalla provincia o dal comune per far fronte alla deficienza dei loro bilanci dovrà colpire con uguale proporzione tutte le contribuzioni dirette». Si trattava di un'originaria proposta avanzata dal ministro Ricasoli nel 1861, non respinta dalla Commissione Bon Compagni, ed accettata nella successiva riproposizione del Peruzzi perché considerata «conseguenza legittima di quella uguaglianza dinanzi all'imposta che è uno dei principi fondamentali del reggimento costituzionale» e positivamente considerata nella sua funzione di misura moderatrice degli eccessi sovraimpositivi dei consigli. In La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia a cura di T. Scibona, Torino 1865, pag. 355.

²³ Ciò non ledeva però le prerogative prefettizie che, sentito con valore meramente consultivo il Consiglio di prefettura, poteva pronunciarne l'annullamento.

del debito pubblico, di semplici titoli di credito e di azioni industriali, oltre alla costituzione di servitù ed alla contrattazione di prestiti; le locazioni e le conduzioni ultradecennali. Era necessaria l'approvazione provinciale, e quindi in pratica prefettizia, per le spese vincolanti i bilanci per oltre cinque anni; per la classificazione e l'apertura di strade, la istituzione delle fiere e dei mercati, i regolamenti d'uso e di amministrazione dei beni comunali, i regolamenti dei dazi e delle imposte comunali, i regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale che la legge assegnava alla competenza dei comuni. Al terzo articolo, poi, era richiesta l'approvazione per l'introduzione dei pedaggi, per l'aumento delle imposte nel caso di reclami dei contribuenti che risultassero pagare nel complesso un decimo delle contribuzioni dirette comunali. Nei casi di mancata approvazione o sospensione delle deliberazioni comunali da parte del Prefetto o della Deputazione provinciale, l'art. 140 stabiliva che era prevista anche la possibilità di promuovere indagini a spese del comune. L'art. 142, inoltre, autorizzava la deputazione provinciale a surrogare la giunta ed il consiglio comunale nelle operazioni loro assegnate dalle legge, onde assicurare la indispensabile continuità amministrativa, oltre che, sentito il consiglio comunale, a fare d'ufficio in bilancio le allocazioni necessarie (art. 141).

Il titolo III²⁴ dell'allegato A riguardava l'amministrazione provinciale, comprendeva gli artt. 152-201 ed era articolata in cinque capitoli: delle province, del consiglio provinciale; della deputazione provinciale; dell'ingerenza governativa nell'amministrazione provinciale; disposizioni generali riguardanti l'amministrazione provinciale.

Non erano indicate le finalità dell'ente, ma il titolo III precisava le competenze del Consiglio e della Deputazione provinciale. L'art. 152 definiva la Provincia «corpo morale», dotato di personalità giuridica con una «amministrazione propria che ne regge e ne rappresenta gli interessi». Essa era articolata, come il Comune, su tre organi fondamentali: un Consiglio provinciale con poteri deliberanti; una Deputazione provinciale che doveva provvedere alle esecuzioni delle deliberazioni del Consiglio ed alla sua sostituzione in caso d'urgenza; un organo individuale, il Prefetto, con funzioni non solo esecutive, ma anche di rappresentanza esterna dell'ente, «rappresentante massimo in loco dell'autorità governativa». Gli ampi poteri conferiti al Prefetto, sia pure in quanto presidente della Deputazione provinciale, testimoniano la strategia accentratrice del governo e l'ostilità della maggioranza verso soluzioni anche solo moderatamente autonomistiche, anche se l'accento politico ed il particolare peso conferito alla Provincia riecheggiano il particolare attaccamento del Minghetti all'istituto provinciale ed alla sua autonomia.

La composizione del Consiglio provinciale era stabilita da una scala demografica che andava dai 60 membri per le province con più di 600mila abitanti, a 50 per quelle con oltre 400mila, a 30 per oltre 200mila, a 20 per le altre province²⁵.

Era esclusa la possibilità di far parte di più consigli provinciali, così come cause di ineleggibilità erano il non aver possessori o domicilio nella provincia. Non erano eleggibili i minori di 25 anni, gli ecclesiastici e i ministri di culto con cura di anime, i funzionari con incarico di sorveglianza sulle province e gli impiegati degli uffici relativi, gli aventi maneggio del danaro provinciale, chi fosse in pendenza di giudizio con la provincia.

La Deputazione provinciale

A rappresentare il Consiglio provinciale tra una elezione e l'altra si eleggeva nel suo seno la Deputazione, che si distingueva dall'organo collegiale, avente funzioni deliberanti, per l'aver attribuite funzioni esecutive.

La complessa elencazione dell'art. 172, assai più nutrita di quella dal corrispondente art. 165 rattachiano, costituiva la più immediata dimostrazione del sopravvenuto allargamento del campo

²⁴ Non mancarono i sostenitori della convenienza di operare una netta distinzione tra la legge comunale e quella provinciale, con due normative nettamente distinte, come da schema legislativo francese e belga. Cfr. F. Bufalini, op. cit., pag. 449.

²⁵ Si è già evidenziato in precedenza che base elettorale per la Provincia era il mandamento, ma i consiglieri in essi eletti, come avveniva su scala nazionale, venivano dalla legge considerati come rappresentanti l'interesse dell'intera provincia.

amministrativo d'intervento della provincia: alle ventuno voci di competenza deliberativa della legge attuale si contrapponevano le otto della legislazione precedente. Tra esse l'amministrazione del patrimonio della provincia; istruzione secondaria e tecnica, tranne casi specifici; istituti e stabilimenti pubblici della provincia; mantenimento dei mentecatti poveri; mantenimento delle strade provinciali ed arginature di fiumi e torrenti; tutela di boschi; sussidi a favore dei comuni e dei consorzi; concorso ad opere e spese obbligatorie; bilancio e tenuta contabile; prestiti, regolamenti per le istituzioni dipendenti; amministrazione della burocrazia provinciale a norma di legge e dei regolamenti; spese per le scuole; conservazione dei monumenti e degli archivi provinciali.

Integralmente nuovo risultava l'art. 174, dedicato alla descrizione delle spese obbligatorie a carico della provincia. In tali disposizioni erano indicati alcuni compiti fondamentali che interessavano alcuni settori vitali dell'attività provinciale, quali i lavori pubblici, la viabilità, l'assistenza, la pubblica istruzione. Attribuzioni che, pur nel quadro dello stretto controllo del governo, dovevano assicurare una notevole funzione economica all'ente, destinato perciò a diventare baricentro dei molteplici interessi della vita locale. L'impostazione della Provincia rientrava in quel disegno piramidale e, quindi, di controllo e vigilanza nei confronti dei comuni o altri enti pubblici, quali le numerose opere pie e di assistenza.

Successivamente, veniva delineato uno degli organi fondamentali del governo locale: la Deputazione provinciale. All'art. 179 si stabiliva che «la deputazione provinciale è composta del prefetto che la convoca e la presiede e dei membri eletti dal Consiglio provinciale». In pratica la Deputazione provinciale, presieduta dal prefetto, oltre che rappresentare l'organo esecutivo dell'ente era l'organo dell'autorità governativa e, per tale motivo, destinato all'adempimento delle attività imposte dallo Stato.

La sua composizione ed il suo funzionamento erano notevolmente differenti rispetto al dettato della legislazione rattachiana. Al Governatore succedeva il Prefetto, con i poteri di convocazione e di presidenza, ma anche il numero dei componenti del nuovo istituto mutava sensibilmente. I membri elettivi della deputazione provinciale venivano, infatti, ad essere dieci ovvero otto, a seconda del numero degli abitanti della provincia, a seconda che fossero più di 6000mila e di 300mila. Per il resto delle province il loro numero era fissato in sei. La mancata discussione in Parlamento di quest'articolo essenziale della legge, che riguardava la questione di porre al vertice del potere esecutivo della provincia un'autorità elettiva o governativa contribuì a sacrificare la linea politica concordemente delineatasi nel senso di attribuire la presidenza della deputazione ad un membro da essa eletto. Nei confronti della legge del '59, dunque, la deputazione provinciale appariva ora come un organo dotato di più incisivi poteri e riusciva ad avere anch'essa, come già il consiglio provinciale, nell'accentazione potestativa voluta dal Peruzzi, un più largo campo di intervento suscettibile di attuare in concreto la politica del decentramento amministrativo. Da una parte la rappresentanza del consiglio negli intervalli delle riunioni e la esecuzione delle sue deliberazioni, preparazione dei bilanci e la disponibilità di essi per talune operazioni, la piena capacità giuridica ed amministrativa di surrogare il consiglio, la responsabilità di esercizio delle attribuzioni nei confronti di comuni, consorzi ed Opere Pie, costituivano gli aspetti salienti della competenza amministrativa propria ella Deputazione provinciale.

Un sensibile progresso rispetto alla legislazione rattachiana consisteva nella previsione del ricambio annuale della metà dei membri, quindi non più dell'intera Deputazione.

I passi in avanti in materia di decentramento consistevano, per lo più, nell'attribuzione al Prefetto, e non più al ministero, del controllo sulla regolarità delle deliberazioni e la loro conformità alla legge. Stesso discorso valeva anche per le spese destinate a vincolare i bilanci per più di cinque esercizi, previo parere però del Consiglio di Stato²⁶.

²⁶ A tal riguardo, la Commissione Boncompagni non seguì la via indicata dal Peruzzi, ed invece dell'approvazione del Re ritenne sufficiente quella del Prefetto in forza dell'idea secondo la quale si credeva conveniente che gli affari provinciali avessero principio e fine nella provincia stessa, in La nuova legge comunale e provinciale del Regno d'Italia a cura di T. Scibona, Torino 1865, pag. 333.

Il Titolo IV conteneva le disposizioni comuni all'amministrazione comunale e provinciale: spiccavano l'art. 203 che fissava in cinque anni la durata in carica dei consiglieri, rinnovabili per un quinto ogni anno e sempre rieleggibili e l'art. 210, che definiva la gratuità in via di principio delle funzioni di consigliere provinciale e comunale, salvo il previsto rimborso delle spese inerenti ad incarichi speciali²⁷.

Al termine del Titolo IV della legge, art. 235, veniva espressa la facoltà riconosciuta al Re di scioglimento «per gravi motivi di ordine pubblico» dei consigli comunali e provinciali, con il connesso obbligo di provvedere, entro tre mesi, all'indizione di nuove elezioni.

Gli ultimi due articoli, 251 e 252, consideravano l'ammissibilità del ricorso in via gerarchica alle autorità superiori contro le deliberazioni delle autorità inferiori e la cessazione, al 1° luglio 1865, delle leggi anteriori relative alle amministrazioni comunali e provinciali ed alla disponibilità dei beni delle province e dei comuni.

Il Prefetto

Da tale predisposizione normativa appare evidente che un gran peso per il buon funzionamento del sistema era affidato ad un organo fondamentale: il Prefetto.

La sua figura, le sue prerogative ed attività sono indispensabili per aiutarci a comprendere il carattere ed il funzionamento dello Stato accentratore uscito dall'unificazione.

La scelta degli uomini da inviare nelle singole province aveva costituito un problema serio via via che si era proceduto all'annessione dei diversi Stati, e che si era dovuto procedere alla nomina dei nuovi governatori ed intendenti. Si tentò di procedere ad un trapasso senza soluzione di continuità tra il personale amministrativo pre-unitario e quello sardo, prendendo da esso la maggior parte del personale tecnico ed amministrativo.

Fu posta una cura speciale nella scelta del personale prefettizio: le biografie degli uomini politici che ressero le prefetture del Regno d'Italia dal 1861 al 1870 mostrano un continuo intreccio e un passaggio rapido dalla carriera politica alla carriera prefettizia e viceversa. Non solo parecchi prefetti vedranno coronata la loro carriera dalla nomina a senatori, ma numerosi sono i deputati o addirittura gli ex ministri che abbandonano il loro mandato per essere destinati al governo di una provincia. Ciò dimostra come nella distribuzione della classe dirigente italiana dopo l'unificazione la funzione di prefetto fosse ritenuta particolarmente importante e in molti casi affatto superata dalla più generale carriera politica.

Una netta distinzione si può fare, in ogni caso, tra quei prefetti definiti di provenienza politica e quelli invece di provenienza amministrativa. Questi ultimi, provenienti dalla burocrazia subalpina, si configuravano come degli esecutori, dei realizzatori nella provincia ad essi affidata dell'ordine dello Stato nuovo e della politica del Governo. Essi venivano in prevalenza destinati alle province "minori", ed erano uomini di non grandi capacità, ma erano politicamente fidati ed oramai conformati sull'abitudine di uno stabile assetto amministrativo²⁸.

Il Prefetto di provenienza politica, invece, rivestiva spesso il ruolo di collaboratore del ministro dell'interno, e nei suoi rapporti con lui aveva la libertà di intervenire direttamente nella discussione dei problemi politici generali, oltre che dei problemi particolari che si pongono nella

²⁷ Un compenso annuo poteva essere assegnato al sindaco sul bilancio comunale a titolo di indennità di spesa, ed inoltre era previsto potesse essere riconosciuto un gettone di presenza ai deputati provinciali residenti extra moenia.

²⁸ Saranno essi, i gradi minori della burocrazia prefettizia, che faranno sorgere e daranno l'esca alla polemica sul piemontesismo. Essi che consideravano la loro destinazione come un luogo d'esilio, cui sottrarsi il prima possibile, e gli amministrati come un popolo coloniale, inferiore ed incapace. L'avversione della burocrazia alla vita nel Mezzogiorno comincia dalla fondazione dello Stato unitario e, mentre è un riflesso dello squilibrio delle condizioni fra singole parti d'Italia che sono confluite in uno stesso Stato, è accentuata dal modo stesso con cui il gruppo dirigente procede alla scelta ed alla distribuzione del personale amministrativo.

sua provincia che, trovandosi spesso ad operare in alcuni dei centri più grandi della vita politica del paese, divengono anch'essi di importanza generale.

Altra importante funzione è quella che i prefetti sentono di svolgere nel rappresentare lo Stato nuovo e nel difenderlo nei confronti dei clerico-moderati. E' questo un tratto comune sia ai prefetti "politici" che a quelli "amministrativi". Essi riconoscevano il fatto che un tale potere concessogli non potesse andare disgiunto dalla responsabilità nei confronti dello Stato.

La tutela dello Stato si ritrova anche nella rilevanza delle spese di rappresentanza necessarie per l'espletamento delle loro funzioni di esponenti periferici del potere esecutivo. Le lamentele che spesso accompagnavano le notizie di tagli, potrebbero indurre a ritenere si tratti prevalentemente dell'espressione del desiderio, di uomini provenienti in gran parte dall'aristocrazia o dalla ricca borghesia agraria, di conservare nelle proprie pubbliche funzioni un tenore di vita, oltre che agiato, anche ispirato a principi di prestigio sociale. Ma le motivazioni con le quali i singoli prefetti accompagnano queste richieste, dimostrano una necessità politica di ordine generale, quella di rappresentare uno Stato nazionale in città che spesso erano state capitali di regni o comunque sedi di importanti uffici di governo.

I primi prefetti del Regno, quindi, dimostrarono gran cura nel compito assunto della tutela e della sorveglianza di tutte le istituzioni che furono poste sotto la loro guida, nella grande maggioranza dei casi con elevato senso dello Stato.

Spesso essi furono fondamentali da un punto di vista politico quando nell'esercizio delle proprie funzioni si posero in contrapposizione al rappresentante del potere ecclesiastico, al vescovo, e più in generale a tutta l'opposizione clericale al nuovo Stato. Fu infatti soprattutto dai prefetti delle province "bianche" che vennero i più frequenti gridi di allarme non solo e non tanto contro il mancato riconoscimento in termini espliciti da parte del clero della nuova realtà dello Stato nazionale italiano, quanto contro le mene antiunitarie del partito clericale.

Ovviamente non mancarono in essi gli aspetti negativi, strettamente connessi con il carattere oligarchico del nuovo Stato e con la sua politica conservatrice. Essi si manifestavano nell'opera sistematica di tutela e di soffocamento della vita politica locale, in un intervento assiduo e minuzioso che trasformava costantemente e in modo sistematico il rappresentante dello Stato nel rappresentante del Governo e il rappresentante del Governo, a sua volta, nell'esecutore della volontà della parte al potere. E' bene sin da qui ricordare che i malfamati prefetti della sinistra, mandati di provincia in provincia a sbaragliare gli avversari moderati, o i prefetti giolittiani scioglitori di amministrazioni comunali dirette da forze non governative e manipolatori di elezioni sicure, altro non facevano che applicare, sulla scala più vasta resa ormai necessaria dalle aumentate dimensioni della vita politica italiana, gli stessi metodi che erano stati inaugurati dai prefetti della Destra storica.

Gli esordi della Sinistra.

Salita al potere con un cospicuo bagaglio di proposte di riforma, la Sinistra non riuscì a tradurre completamente in atto le sue innovative ipotesi progettuali ed il corpus dei provvedimenti amministrativi ad essa effettivamente imputabili risultò alla fine abbastanza esiguo²⁹.

Fattori della opposizione di un programma autonomistico volto a smantellare l'accentramento voluto dalla Destra, gli esponenti della Sinistra, una volta saliti al governo, lasciarono sostanzialmente invariata la legislazione vigente, contribuendo così, con la loro inerzia, a renderlo ancora più solido e resistente al cambiamento. Ciò stupisce limitatamente se si considerano diversi fattori. In primo luogo, costituisce una costante di lungo periodo del sistema politico italiano, così come in generale nel panorama politico europeo, che le forze più autonomistiche, una volta salite al potere, tendono a sfumare le loro posizioni ideologiche e preferiscono continuare ad utilizzare i collaudati schemi del modello amministrativo accentrato. Il "circolo vizioso" descritto in

²⁹ Essa riuscì ad ottenere risultati di rilievo riguardo l'abolizione dell'odiosa tassa sul macinato, sull'istruzione elementare obbligatoria (Legge Coppino), sulla modifica dell'imposta di ricchezza mobile, sull'ampliamento dell'elettorato politico.

precedenza, posto in atto con la motivazione contingente della recente ed ancora incerta unità, ben si adattava al sistema politico costituitosi e cristallizzatosi nel decennio successivo ed in particolare alla sua deriva “trasformistica”. Certo non si può non sottovalutare il ruolo assunto dall’accentramento, così come il mancato allargamento del suffragio, nella strutturazione e successiva dinamica del sistema politico italiano. Esso rappresenta una delle ragioni per le quali il sistema politico italiano non si è sviluppato in forma di bipartitismo e la classe egemone dell’Ottocento, la borghesia liberale laica, non si è organizzata come partito moderno.

Spinta su questa via dalla convinzione depretisina, almeno in via teorica, che tramite tale strumento di governo si sarebbe perseguita la creazione di un grande partito liberale di governo che sarebbe servita anche a risolvere la questione interna alla stessa Sinistra a causa della sua eterogeneità. Fu invece, in realtà, una consistente frazione di esponenti conservatori, notabili meridionali ed esponenti dell’aristocrazia finanziaria, che si staccò dal suo gruppo di appartenenza e appoggiò la sua Sinistra, formando una compagine governativa che si fondava sui principi di “circolo vizioso” Deputato/Presidente del Consiglio.

L’esito effettivo di questa prassi, oltre la degenerazione o, a secondo di come la si veda, il perfetto funzionamento del meccanismo predisposto, fu il superamento delle due formazioni della Destra e della Sinistra, e l’ulteriore allontanamento dell’Italia dal bipartitismo³⁰.

Ciò influì pesantemente anche sull’aspetto economico e sociale, visto che la borghesia, mostrando di muoversi più agevolmente nel campo economico-finanziario che politico-istituzionale, diede la precedenza alla prosecuzione di un capitalismo monopolistico e finanziario caratterizzato dal protezionismo del governo. Ciò è di particolare interesse qualora si osservi che mentre il baricentro politico del Paese si spostava lentamente ma inesorabilmente verso le regioni meridionali e quindi verso quel notabilato che vi era saldamente insediato, le scelte in tema di politica economica andarono in gran parte verso quelle misure protezionistiche destinate a giovare alle già forti industrie settentrionali e a stroncare le fiorenti, ma ancora deboli, industrie meridionali³¹. Era questo un ulteriore effetto della scelta del sistema di controllo sulla periferia insito nella scelta accentratrice e che finiva per dissipare le energie locali.

Sotto il profilo istituzionale, infine, la scelta del trasformismo comportò non soltanto la rinuncia alle autonome per il governo locale, ma anche la scelta di una “revisione” per il governo centrale.

Durante la lunga stagione di governo di Agostino Depretis (1876-1887), la tanto sentita “quistione amministrativa” legata all’ordinamento locale scaturito dall’allegato A della legge 20 marzo 1865, non registrava, sotto il profilo normativo, modifiche significative rispetto al periodo precedente.

L’ordinamento amministrativo locale, pur essendo oggetto di critiche serrate provenienti da più parti, tanto da fonti istituzionali che dall’opinione pubblica, aveva ormai cristallizzato e reso perfettamente operativi tutti gli aspetti centralistici ad esso conferiti dalle leggi di unificazione³².

³⁰ Per correttezza bisogna riportare, però, che lo stesso Galli si chiedeva se non fosse già troppo determinata la situazione del regime liberale e troppo consolidato un sistema politico che era l’opposto del bipolarismo. L’Autore riprende in tal modo una tesi già esposta dal Maranini nel suo Storia del potere in Italia (1848-1967), Firenze, 1968, ma il dubbio riguarda lo sviluppo del sistema politico come tale e non il nesso dell’ordinamento amministrativo con le scelte politiche ed economiche della Sinistra. Inoltre già Carlo Morandi aveva osservato come il trasformismo del Depretis non era dissimile come criterio ispiratore e come tattica dal “connubio” cavouriano. Di continuità quindi si può parlare per lo meno nel senso che in entrambi i casi, attraverso la duplice convergenza al centro delle estreme, si impedì una opposizione consistente, sia pure borghese in un ambito di élite, cioè si impedì una alternativa di governo secondo il famoso modello anglosassone. In C. Morandi, I partiti politici nella storia d’Italia, Firenze 1968.

³¹ Per maggiori dettagli si vedano le opere di Luigi De Rosa.

³² Non determina una modificazione rilevante del sistema vigente il provvedimento col quale Depretis modifica il regime tributario alleviando le amministrazioni locali di gravami che su esse hanno pesato specie negli ultimi anni della Destra. Cfr. Carocci G., *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino, 1956, p. 87.

Il Depretis non riuscì a concludere positivamente la lunga vicenda del riordinamento dell'amministrazione né di quella dell'amministrazione locale.

Alla salita al potere di Crispi, si sviluppa la richiesta per un decentramento amministrativo sovraprovinciale³³, che 'organizzi' il soddisfacimento degli interessi delle diverse parti della penisola, secondo la realtà loro propria, e che permetta in specie ad alcune di queste di gestire autonomamente, senza "interventi autoritari" del Governo centrale, il proprio sviluppo economico.

Nella seduta del 19 novembre 1887 fu presentato alla Camera dal Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno Crispi il disegno di legge relativo a «Modificazioni ed aggiunte alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865». Intendeva tentare l'adattamento «ai progressi della scienza del diritto amministrativo ed alle mutate condizioni dei tempi» degli istituti di amministrazione locale decisamente superati.

Intanto l'esigenza di allargare la cerchia delle libertà comunali postulava una più ampia partecipazione dei cittadini alla vita del comune e tale prospettiva poteva avere una concreta realizzazione solo mediante una significativa estensione dell'elettorato amministrativo³⁴.

La chiave di volta del progetto legislativo era costituita dal fatto che la nomina del sindaco sarebbe derivata da una diretta e responsabile indicazione corporativa: quella dello stesso consiglio comunale. Tale espressione elettiva del sindaco non risultava però generalizzata per tutti i comuni, a prescindere dalla loro entità demografica o qualificazione circoscrizionale ma veniva consentita solamente ai capoluoghi di provincia e di circondario ed ai comuni aventi popolazione superiore a 10 mila abitanti.

La drastica scelta di limitare questa modalità di elezione solo a comuni con specifici requisiti, derivava dalle ampie conoscenze di scienza amministrativa e di governo locale proprie di Francesco Crispi, che era stato anche studioso attento dell'esperienza inglese³⁵. In realtà veniva individuata una grave lacuna giuridica e sociale nella legge del 1865 che metteva sullo stesso piano nella nomina del sindaco le grandi città ai piccoli comuni: in tal modo si sanciva un'eguaglianza formale che mal riusciva a celare un'ineguaglianza di fatto.

Di particolare rilievo è la sostituzione del Consiglio di Prefettura alla Deputazione Provinciale.

Per quanto concerneva gli istituti della provincia, il progetto di Crispi – in perfetta corrispondenza con le disposizioni adottate per il sindaco, - sosteneva l'elezione del presidente della Deputazione Provinciale, considerato «il vero rappresentante della provincia», da parte del consiglio provinciale. Si riteneva codesta una limitata conquista, anche se significativamente progressiva rispetto alla legge vigente non essendo ancora possibile pensare i termini concreti alla designazione elettiva del capo della provincia mediante il suffragio dell'intera base elettorale della circoscrizione.

³³ E' un componente dello stesso Governo, il Ministro dei lavori pubblici Finali, a sollevare, già nel 1887, il problema di un decentramento amministrativo a favore di consorzi interprovinciali, facoltativi ed obbligatori, che renda possibile il 'razionale' sviluppo delle opere pubbliche in materia stradale. Il Finali, infatti, nel progetto presentato alla camera per l'attuazione del disposto dell'articolo 37 della Legge sui lavori pubblici del 1865, circa i «consorzi fra più province per la costruzione, sistemazione e conservazione di strade provinciali», insiste sul fatto che solo essi permettono di reperire i mezzi finanziari occorrenti per tali opere e di procedere speditamente alla loro realizzazione secondo anche le esigenze degli interessati, in Ruffilli R., *La Questione regionale. Dall'unificazione alla dittatura*, Milano, 1971; cfr, inoltre, per il testo del progetto Finali, APC Leg. XVI ses. III Doc. n. 94.

³⁴ Il punto di riferimento per il diritto al voto amministrativo era costituito dall'iscrizione nelle liste elettorali politiche. «La contraddizione non consente – si argomentava – che chi ha il voto politico, che esprime interessi maggiori, non possa avere il voto amministrativo, che rappresenta minori interessi. Il censo viene ridotto a cinque lire per tutti i comuni, essendo antico l'accordo delle opinioni sulla convenienza di una riduzione del censo per suffragio amministrativo. Basta ricordare che il progetto Minghetti del 1861 e il progetto Peruzzi del 1863 estendevano l'elettorato a tutti gli iscritti nei ruoli delle contribuzioni dirette». Cfr. *Atti parlamentari, Camera Deputati*.

³⁵ Cfr. De Cesare G., *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia*, Milano, 1977.

Da ultimo il Crispi chiedeva alla camera l'autorizzazione per il governo a compiere una necessaria operazione di decentramento intesa a delegare ai prefetti talune facoltà proprie dell'amministrazione centrale con la motivazione rituale dei vantaggi inerenti a tale desiderabile snellimento della struttura e della funzionalità amministrativa, vale a dire la semplificazione dei servizi e la trattazione degli affari³⁶.

La prima riunione della commissione avveniva il 17 febbraio 1888 con la presenza del Presidente Miceli e dei deputati Basteris, Chimirri, Lacava, De Seta e Rinaldi, quale segretario³⁷.

Dalla legge del 1865 alla legge del 1888.

Rispetto alla legge del 1865 quella crispina del 1888, lasciando infatti i primi nove articoli ereditati dal legislatore precedente, cominciava a presentarne uno di nuovo conio (art.10) relativo alla istituzione della *Giunta provinciale amministrativa* presieduta dal prefetto e composta inoltre di due consiglieri di prefettura designati al principio di ogni anno dal ministro dell'interno e di quattro membri effettivi e due supplenti, i quali duravano in ufficio quattro anni. La rinnovazione dei membri della Giunta avveniva per metà ogni biennio.

Con il nuovo istituto³⁸ si era inteso ovviare agli inconvenienti del vecchio sistema che aveva dimostrato l'insufficienza della Deputazione Provinciale nello svolgimento delle funzioni tutorie dei comuni.

La contraddittorietà del meccanismo di tutela escogitato dalla normativa precedente aveva finito per determinare il chiaro fallimento di quella esperienza amministrativa ed istituzionale. «Il prefetto che invigilava e tutelava il consiglio provinciale era incapace a sorvegliare enti minori, quali sono i comuni e le Opere Pie³⁹».

Si affermava così la Giunta Provinciale Amministrativa che giustapponeva l'elemento elettivo a quello governativo con il prefetto che fungeva da perno equilibratore nella sua qualità di presidente ed i consiglieri di prefettura chiamati a svolgere il ruolo di «tecnici» sprovvisti di legami ambientali⁴⁰.

Le esclusioni previste per la Giunta Provinciale Amministrativa erano così registrate all'art. 11, anch'esso nuovo rispetto alla legge del '65: deputati al Parlamento nella provincia in cui erano stati eletti, consiglieri provinciali e sindaci della provincia, appartenenti alla burocrazia statale civile e militare in servizio, impiegati della burocrazia locale e gli esclusi dalle liste dei giurati⁴¹.

³⁶ «resa più solerte, meno dispendiosa e più conforme alla varietà dei luoghi, delle loro circostanze e condizioni», così in *Atti parlamentari, Camera Deputati*; Cfr. sul tema del governo locale nel riformismo crispino le considerazioni di Romanelli R., *Francesco Crispi e la riforma dello Stato nella svolta del 1887*, in *Quaderni Storici*, 1971, n. 18.

³⁷ In seno agli Uffici veniva svolto l'esame preliminare ed introduttivo ai lavori della Commissione, in De Cesare G., Milano, 1977.

³⁸ Cfr. Magni E., *La legge comunale e provinciale*, Padova, 1889: «La istituzione della G.P.A. è l'innovazione più radicale che la riforma parziale ha portato alla legge del 1865».

³⁹ Cfr. Calamandrei R., *La nuova legge comunale e provinciale*, Firenze, 1889, pp. 6-7.

⁴⁰ «L'altra ragione che consigliò l'istituzione della Giunta Amministrativa fu quella di riordinare la giustizia amministrativa. Si volle creare un tribunale amministrativo di primo grado, la cui giurisdizione fosse rannodata a quella superiore delle sezioni contenziose del Consiglio di Stato. A molte materie amministrative, che prima erano giudicate dai tribunali del contenzioso amministrativo venne con l'abolizione di questi a mancare il giudice», in Mazzocco E., *La legge comunale e provinciale*, Milano, 1923, p. 32.

⁴¹ «Gli impiegati civili e militari in attività di servizio sono incompatibili perché non debbono essere distratti dai loro uffici e per conservare alla G.P.A. il suo carattere di indipendenza dal Governo. Quelli in aspettativa in disponibilità od a riposo sono invece compatibili. Fra gli impiegati sono compresi i professori ed i magistrati», in Mazzocco E., *La legge comunale e provinciale*, Milano, 1923, pp. 80-81.

Particolare rilievo assumeva l'art. 20⁴², che dichiarava elettori amministrativi tutti coloro che risultavano iscritti, in virtù della legge elettorale del 24 settembre 1882, nelle liste elettorali politiche. Gli elettori amministrativi passavano quindi, da 2.026.500 di cui 1/8 era costituito da quelli per capacità a 3.360.000 per censo più 500.000 per capacità.

L'ammissione al voto di ogni contribuente che pagasse una qualsiasi imposta diretta nel comune ovvero un'imposta per tasse comunali non inferiore a lire 5 indeboliva di molto il profilo rigidamente censitario del corpo elettorale italiano: si accresceva, così, la base della partecipazione alla vita amministrativa degli enti locali.

L'art. 30, che regolava le esclusioni dell'elettorato attivo e passivo, apportava alcune nuove categorie di esclusi rispetto all'art. 26 della legge del 1865 conformemente a quanto indicato dalla legge elettorale politica del 1882: esse riguardavano gli ammoniti ed i sorvegliati speciali, i condannati per reati di associazione di malfattori, i ricoverati negli ospizi di carità, e la incapacità dei falliti.

Si presentarono modifiche relative al procedimento elettorale stabilito dalla legge del 1865 che furono disciplinate negli artt. 32-47: ma soprattutto rilevante riuscì la sostituzione della Giunta Provinciale Amministrativa alle Deputazioni provinciali come organo abilitato alle pronunce sui ricorsi contro le liste e le operazioni elettorali. V'era stata, per questa specifica bisogna giurisdizionale, la candidatura del Consiglio di prefettura avanzata dal progetto ministeriale: esso – sosteneva la relazione Crispina - costituirà un primo grado di giurisdizione, avente il suo complemento nella sezione del contenzioso amministrativo istituita presso il Consiglio di Stato, con altro progetto presentato al Senato e diverrà organo di giustizia amministrativa. «Ma la Commissione della Camera preferì la Giunta, sia perché il consiglio di prefettura non è ancora organizzato in modo da avere maggiore autorità ed indipendenza, sia per sottrarre il giudizio sui ricorsi in materia elettorale, cioè tanto sui ricorsi contro le liste elettorali quanto su quelli contro le operazioni elettorali, ad ogni possibile influenza di Governo⁴³».

Ci si preoccupò in particolare della funzionalità degli uffici comunali nel periodo elettorale al punto da stabilire con l'art. 60 di nuova definizione le norme atte a garantirla: soprattutto s'intendeva impedire eventuali sabotaggi del corretto andamento delle operazioni elettorali, non infrequenti del resto nei piccoli comuni.

Per quanto riguardava (art. 62) la circoscrizione elettorale per le frazioni, prevalse l'orientamento del Senato contrario all'eccessivo frazionamento delle operazioni elettorali. La determinazione del giorno delle elezioni era facoltà del Prefetto (art. 64) d'intesa con il Presidente della Corte d'Appello: ma l'innovazione di maggior rilievo si era profilata con l'attribuzione della presidenza degli uffici provvisori e definitivi delle adunanze elettorali (art. 66) alla magistratura, garante di una «condotta imparziale e corretta di fronte ai diversi partiti; alle cui esigenze non sapessero sottrarsi agli uffici costituiti secondo la vecchia legge⁴⁴».

Veniva inoltre introdotta e disciplinata (art. 74) la rappresentanza delle minoranze nell'elettorato amministrativo, contro gli orientamenti del Crispi e determinazioni ulteriori si definivano in merito alla validità delle schede. Di nuova formulazione risultavano gli artt. 88 e 91 rispettivamente riguardanti le conseguenze della mancanza o dell'annullamento della elezione in alcune sezioni e la correzione del risultato delle elezioni e la sostituzione di candidati illegalmente proclamati attraverso l'*iter* contenzioso che va dal consiglio comunale, alla giunta provinciale amministrativa, alla Corte di appello, al Consiglio di Stato.

Un rilievo particolare era destinato ad assumere l'art. 114, con il quale si introduceva l'azione popolare, riproponendo il vecchio impianto del singolare istituto giuridico, che era stato accolto nella legge comunale del 1865 (artt. 39, 41, 75) e nella legge elettorale politica (art. 77).

⁴² Il testo del primo capoverso dell'art. 20 veniva definito dal Calamandrei il «vero nocciolo della Riforma amministrativa», in Calamandrei R., *La nuova legge comunale e provinciale*, Firenze, 1889, p. 39.

⁴³ Cfr. Calamandrei R., *La nuova legge comunale e provinciale*, Firenze, 1889, p. 90.

⁴⁴ Cfr. Calamandrei R., *La nuova legge comunale e provinciale*, Firenze, 1889, p.120.

L'intervento del Senato si fece valere nella enunciazione dell'art. 118 che modificava quello 94 della legge del 1865 relativo alla facoltà della Giunta comunale di procedere a deliberazioni di urgenza: ma la più incisiva novità è rappresentata (art. 123) dalla nomina elettiva del sindaco sia pure limitatamente ai comuni capoluoghi di provincia o di circondario ovvero aventi popolazione superiore a 10 mila abitanti. Il Senato si era dichiarato contrario all'estensione della elettività del sindaco anche ai capoluoghi di mandamento.

Con carattere di novità sia pure parziale si palesavano da una parte le disposizioni dell'art. 125 relativo alla rimozione dei sindaci eletti dall'altra, quelle dell'art. 126 riguardante la rimozione del sindaco, inadempiente dei suoi obblighi di ufficiale del governo attuata mediante la nomina di un Commissario: si fissava inoltre l'incompatibilità (art. 127) a rivestire la carica di sindaco nelle condizioni di chi avesse conti in pendenza con il comune, del ministro di culto e di chi fosse privo dei diritti politici.

Un notevole allargamento dell'elettorato passivo era consentito dal requisito di 21 anni e non più di 25 richiesto per l'eleggibilità a consigliere provinciale (art. 151), evitando ogni disparità con gli eleggibili a consigliere comunale: veniva altresì completata, rispetto alla legge del 1865, la casistica delle condizioni di ineleggibilità, che si estendeva alla burocrazia provinciale e alla magistratura della giurisdizione nell'ambito della provincia.

L'interesse dello Stato a sorvegliare il buon andamento dell'amministrazione provinciale portava a sostituire all'art. 194 della legge del '65 il nuovo art. 223, sul quale Crispi aveva impegnato tutta l'intransigenza del Governo: esso esigeva l'approvazione della G.P.A. per tutti gli atti di gestione riguardanti la provincia ed i cittadini o per la creazione di stabilimenti ed enti pubblici a spese della provincia, come freno degli amministratori e di sorveglianza dell'azione loro nel settore dei pubblici servizi.

Nella classificazione delle incompatibilità già determinate dalla legge del '65 s'introduceva ora (art. 235) quella tra il presidente del Consiglio provinciale e il presidente della Deputazione provinciale, divenuto elettivo.

Il disegno crispino di modernizzazione dall'alto della società e delle istituzioni non riuscì del tutto nell'intento di superare le angustie ed i limiti strutturali dello Stato liberale, e le classi dominanti non seppero (e non vollero) offrire una soluzione autenticamente democratica all'impetuosa domanda di partecipazione politica e alla richiesta di giustizia sociale che provenivano dalle masse popolari e dai ceti emarginati.

Occorre dunque attendere l'avvento di Crispi perché le richieste di riforma del modello amministrativo – centrale, periferico e locale – ereditato dal periodo dell'unificazione, avanzate nel corso degli anni da tutti i settori dello schieramento politico, dalla dottrina giuridica e dall'opinione pubblica, trovino finalmente una risposta risolutiva e uno sbocco operativo. Si è già visto come allo statista siciliano premesse, innanzitutto, rinsaldare e rinforzare gli apparati statali, al fine di porre all'immediata dipendenza del governo (del presidente del Consiglio in particolar modo) una rete capillare ed efficiente di strumenti burocratici in grado di favorire una forte presa dello Stato sulla società civile e di consentire un controllo più efficace delle autorità centrali sui poteri locali.

Lo sforzo progettuale fu notevole e rappresentò – in sostanza – una sorta di seconda unificazione amministrativa del Paese, destinata anch'essa a lasciare una traccia profonda sul sistema giuridico italiano, sino al punto che una parte – seppur residuale ma importante – di tale normazione è tuttora in vigore.

Le modifiche che attengono all'ordinamento comunale e provinciale sono contenute, principalmente, nella legge del 30 dicembre 1888, n. 5865.

Ebbene, a prima vista, le innovazioni apportate alla normativa del 1865 sembrano contraddire lo spirito autoritario che aleggia su tutto quanto l'impianto riformatore del Crispi, e appaiono ancora in piena consonanza con le posizioni da lui espresse anche in precedenza – e mai formalmente abiurate –, quando condannava gli «abusi» e le «esorbitanze» del potere centrale, la sua febbre di dominio sulle varie parti che lo circondano”, e stigmatizzava il «tumultuario» e

«caotico» processo di unificazione amministrativa che avrebbe «divelto» le «tradizioni locali» e «soffocato», in nome dell'unità, le antiche libertà locali .

Da un lato, si parifica, in via definitiva, l'elettorato amministrativo a quello politico, si concedeva ai Comuni, capoluoghi di provincia e di circondario – ovvero con più di 10 mila abitanti – di scegliersi il proprio sindaco, si consente alle Deputazioni provinciali di nominare – al loro interno – un presidente. Dall'altro, si rafforza il meccanismo dei controlli, con l'introduzione della Giunta Provinciale Amministrativa (GPA) e con una nuova disciplina relativa allo *status* giuridico dei prefetti, tendente a renderli maggiormente subordinati al governo.

L'estensione dell'elettorato amministrativo rispondeva, indubbiamente, ad una sollecitazione di parte democratica e poneva fine ad una situazione per lo meno bizzarra e ormai insostenibile; stando alle condizioni, di capacità e di censo, fissate nelle leggi, ad un cittadino cui era consentito il diritto di eleggere il proprio deputato era impedito l'esercizio di un diritto di natura "inferiore", quello di partecipare alla competizione politica sul piano dell'amministrazione locale! Gli effetti dell'equiparazione non si faranno attendere e sarà proprio attraverso una simile dilatazione qualitativa e quantitativa⁴⁵ del corpo elettorale che i movimenti radicali, i partiti socialisti e i gruppi cattolici riusciranno, gradualmente, nelle zone di loro maggiore insediamento, a conquistare la guida di numerose amministrazioni municipali.

L'elettività del sindaco costituisce, anch'essa, la risposta ormai improrogabile ad una esigenza di indipendenza e di autodecisione che proveniva specialmente dagli ambienti progressisti e democratici del Paese. L'esclusione dei Comuni minori dal beneficio della designazione consiliare era poi stata motivata, da Crispi, con il pericolo che essa – applicata laddove l'opinione pubblica era debole e i cittadini culturalmente sguarniti – andasse soprattutto a vantaggio dei clericali e dei latifondisti. Infine, la collocazione al vertice delle Deputazioni provinciali di un membro elettivo interrompeva la tanto deprecata commistione fra apparati dell'amministrazione centrale e organi dell'amministrazione provinciale. Tre delle principali questioni aperte, e lasciate insolite nel 1865, trovavano così una loro definizione in linea con le reiterate richieste delle correnti politiche e ideologiche di matrice autonomistica.

Vediamo, adesso, l'altra faccia della medaglia, la persistenza cioè, nell'ambito di tali provvedimenti riformatori, di una visione centralistica e statalistica, se non decisamente autoritaria. L'allargamento dell'elettorato giungeva comunque in ritardo (sei anni) e non si poteva certo escludere che anche su questo fronte, apparentemente secondario, le ingerenze politiche e governative si facessero ancora sentire pesantemente. La stessa dimissione della responsabilità, regia e governativa, nella cernita del capo dell'amministrazione municipale pareva ormai, più che un accoglimento di nobili principi, una scelta obbligata, visto che i vantaggi politici della nomina statale si erano drasticamente ridotti, mentre ne erano cresciuti i costi organizzativi e si era appesantito il relativo *iter* burocratico. Peraltro, l'avvenuto mutamento del criterio di designazione non comportò affatto una disattenzione o un distacco del centro nei confronti di una simile operazione; il nuovo procedimento elettivo fu ancora «assistito» e guidato dall'alto per orientare e influenzare le amministrazioni locali, specialmente quelle dove più consistenti e pericolose erano le forze antiliberali.

Quanto alla Deputazione provinciale, nel momento preciso in cui guadagnava l'elettività del presidente, perdeva uno dei suoi compiti politici più rilevanti e delicati: quello della tutela sugli enti locali; funzione, questa, che aveva dato luogo a gravi inconvenienti e conseguenti critiche e costanti lamentele. L'esercizio di tale controllo veniva ora affidato ad un organo *ad hoc*⁴⁶. Presieduta dal prefetto, la GPA era composta da due consiglieri di prefettura e da sei membri elettivi (quattro

⁴⁵ Occorre sottolineare che tra il 1882 e il 1889 l'elettorato amministrativo risulta numericamente inferiore a quello politico (mentre tra il 1865 e il 1882 era stato, addirittura, più del doppio di quest'ultimo); con la riforma crispiana la situazione si capovolge e rimane tale per almeno un ventennio, in Aimo P., *Lo Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1997, p. 62.

⁴⁶ La Deputazione provinciale, creata nel 1865, si ispirava, al contrario, ad un'analoga istituzione prevista nella legislazione belga, in Aimo P., *Lo Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1997, p. 63.

effettivi e due supplenti), nominati dal Consiglio provinciale, fuori dal suo seno. La prevalenza numerica della componente elettiva su quella burocratica era innegabile, ma l'autorevolezza del prefetto e le cognizioni giuridiche (nonché l'esperienza pratica) dei consiglieri di estrazione tecnica erano tali da far pendere la bilancia dal lato opposto.

Alla GPA venivano conferite anche attribuzioni giurisdizionali di primo grado laddove il Consiglio di Stato funzionava da giudice di appello con la istituzione della IV sezione in sede giurisdizionale⁴⁷. Crispi, che era stato difensore del contenzioso amministrativo negli anni '60, istituiva la «Sezione del contenzioso amministrativo» presso il Consiglio di Stato (IV Sezione) con la convinzione di perfezionare organi dell'esecutivo⁴⁸. In sostanza si suggeriva una generale competenza di legittimità per il Consiglio di Stato quando il cittadino reclamasse contro un atto non riguardante un suo diritto; ma si individuava anche un'ampia sfera di casi in cui potesse intervenire un giudizio sul merito⁴⁹. Tale giurisdizione aveva, dunque, una competenza non solo sulla legittimità dell'atto amministrativo ma anche del merito di esso.

All'interno della politica di riforma convivevano logiche differenti, si fronteggiavano ispirazioni contrastanti: una tendente ad un allentamento della rigidità di alcune parti del sistema, l'altra mirante ad un suo ulteriore consolidamento. Prescindendo da troppo facili motivazioni di ordine psicologico – legate cioè alla doppiezza personale del Crispi –, questo “strabismo” normativo si può spiegare facendo ricorso a due tendenze istituzionali di lungo periodo:

- a) la naturale evoluzione in senso statalistico dei leader politici che, all'inizio della loro carriera, parteggiano per una coraggiosa legislazione autonomistica;
- b) l'esigenza, per le classi dominanti⁵⁰ *pro tempore*, di controbilanciare l'ampliamento della base elettorale e l'adozione di discrete misure decentrici con una corrispondente messa in opera di più raffinati strumenti di controllo e di vigilanza.

Fra questi ultimi un ruolo fondamentale spettava certamente ai prefetti ed è appunto verso tale snodo cruciale del *network* amministrativo che Crispi manifesta uno speciale interesse

⁴⁷ Nel '65 erano rimasti affidati all'autorità amministrativa, come questioni di amministrazione pura, quegli interessi subordinati all'interesse generale che Rattazzi chiamava diritti subordinati e Cordova diritti minori e che, entrambi, insieme a Crispi, preferirono affidare ancora al contenzioso amministrativo. Crispi è stato quindi avverso alla legge del '65, che se da un lato aveva costituito applicazioni di principi di libertà, dall'altro aveva realizzato un regresso, lasciando al solo apprezzamento dell'autorità amministrativa interessi prima provvisti di un giudice, mentre il ricorso gerarchico sul piano della tutela rappresentava «una vera derisione» che costringeva a chiedere in via graziosa quello che spesso era assimilabile ad un diritto, in Calandra P, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978.

⁴⁸ Nel discorso (non pronunciato) per l'inaugurazione della IV sezione Spaventa definisce la nuova giurisdizione una forma nuova di ispezione dell'amministrazione con la quale non si definiscono «controversie nascenti dalla condizione di diritti individuali e omogenei, ma si conosce solamente se il diritto obiettivo sia stato osservato. Ciò può servire mediamente anche all'interesse dell'individuo, ma non ne è la conseguenza. Il diritto obiettivo qui si realizza in sé e per proprio conto, senza che ne nasca in ogni singolo caso un diritto soggettivo, o, se può nascerne, non è qui la sede dove possa farsi valere. L'interesse individuale offeso è solamente preso come motivo e occasione per l'amministrazione stessa per il riesame dei suoi atti, ma non è l'oggetto proprio della decisione a cui tale riesame può metter capo», in Calandra P, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, 1978.

⁴⁹ La discussione nell'aula del Senato (20-24 marzo 1888) fu vivace ed importante ed ancora una volta vide schierati su fronti opposti difensori e critici del sistema della giurisdizione unica. Ma questa volta la maggioranza votò per il progetto di Crispi modificato secondo i suggerimenti dell'Ufficio centrale del Senato. Il 10 aprile 1888 il governo presentò il testo alla Camera dei deputati come la necessaria premessa per realizzare non solo un vero sistema di giustizia amministrativa, ma per educare il Paese alle regole non solo giuridico-formali della buona amministrazione. Dopo una lunga interruzione, l'esame del disegno di legge riprese il 2 febbraio 1889, concludendosi, dopo un travagliato di battito, il 30 marzo del 1889, in Feola R., *Governo, Politica, Istituzioni*, Napoli, 2004.

⁵⁰ Ma saranno spesso gli stessi notabili locali a chiedere sostegno e aiuto alle autorità statali contro gli esponenti delle amministrazioni democratiche e di sinistra, in Aimo P., *Lo Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1997, p. 64.

e dedica una particolare attenzione. I punti cardinali delle sue proposte di modifica in materia sono essenzialmente tre:

- a) una diversa normativa sullo *status* giuridico e, in specie, sul collocamento a riposo, in disponibilità o in aspettativa per motivi di servizio;
- b) l'abolizione della incompatibilità tra mandato parlamentare e carica prefettizia;
- c) l'istituzione della cosiddetta "grande prefettura".

La prima riforma, al di là del suo carattere apparentemente tecnico-garantista, era finalizzata, in realtà, al conferimento al governo di strumenti più celeri e snelli per gestire, senza troppi ostacoli, il corpo prefettizio⁵¹. Né, ad allontanare completamente il sospetto di una revisione legislativa diretta, anzitutto, ad aumentare il potere gerarchico del governo, potevano valere le giustificazioni avanzate da Crispi a sostegno delle sue idee, e che consistevano nella riaffermazione del carattere «sovranamente amministrativo» del progetto in questione.

La seconda proposta mirava invece ad estendere la cerchia dei soggetti che avevano titolo per essere nominati prefetti, abolendo il regime di incompatibilità, previsto da una legge del 1877, a carico dei deputati. Si veniva, in tal modo, ad infrangere nuovamente l'esile diaframma che separava il potere legislativo da quello esecutivo, a confondere ancora una volta la politica e l'amministrazione. La riforma – che equiparava dunque i rappresentanti della Camera bassa ai senatori, per i quali non era sancita alcuna incompatibilità – era, in effetti, più virtuale che reale; apriva certamente un diverso (e contestato) "accesso laterale" e politico alla carriera ma non consentiva una contemporanea sovrapposizione dei ruoli, giusta l'automatica decadenza dal mandato che, nella prassi, era stabilita per il deputato assunto alla carica di prefetto. In ogni modo, l'innovazione legislativa presentava una forte carica simbolica e aveva un chiaro significato strumentale. Poteva tradursi in uno scambio di favori fra eletto e potere esecutivo; il primo otteneva un ambito riconoscimento personale, assai utile per la sua stessa carriera futura, il secondo ampliava e rafforzava la propria base di consenso e di sostegno politico.

Il terzo elemento della strategia crispina, quello più ambizioso e di maggiore rilevanza, consisteva nella creazione della cosiddetta "grande prefettura", nella definitiva attuazione, cioè, di quel disegno di riorganizzazione e razionalizzazione complessiva degli apparati amministrativi statali che, fin dal 1868, si era posto all'attenzione dei governi, del Parlamento e della cultura giuridica liberale. La proposta in oggetto, avanzata nel 1891, si traduceva in due distinti progetti: l'uno relativo alla revisione delle circoscrizioni amministrative, con previsione di un Distretto (sorto dalla fusione di più Province), e l'altro portante l'istituzione, a tale livello, di un prefetto distrettuale, di un vero e proprio "superprefetto", alla cui guida e sorveglianza venivano finalmente ricondotti molti di quei servizi amministrativi decentrati (ad esempio Genio civile, Provveditorato agli studi) che si erano staccati, col tempo, dal suo controllo e coordinamento⁵².

A differenza dei primi due casi, quest'ultima ipotesi non ottenne l'approvazione del Parlamento, a testimonianza della persistente ostilità manifestata dallo stesso corpo prefettizio, dai singoli ministri e dalle medesime collettività locali nei confronti di una riforma che avrebbe sicuramente sconvolto i tradizionali assetti dell'amministrazione pubblica e le consuetudini del sistema politico periferico e dato vita ad una cospicua concentrazione di potere nelle mani di pochi e autorevoli superprefetti, orientati gerarchicamente dal centro. Prescindendo dal loro

⁵¹ Anche con opportune "giubilazioni" e con immediati trasferimenti di sede. In tal modo – come paventava il Borghi – si rischiava di trasformare i prefetti in «comandanti di reggimento nelle mani del ministro dell'Interno», in docili pedine di un gioco essenzialmente politico, in Aimo P., *Lo Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1997, p. 64.

⁵² Era un modo per invertire quella tendenza dualista, e di segno centrifugo, che aveva portato il nostro sistema amministrativo ben lontano dal modello francese delle cosiddette "prefetture integrate", in Aimo P., *Lo Stato e poteri locali in Italia, 1848-1995*, Roma, 1997, p. 65.

diverso esito legislativo e dal loro differente impatto sulla realtà istituzionale, i tre progetti sottendono una logica unitaria e omogenea: quella di rafforzare l'impalcatura periferica dello Stato – e, soprattutto, dei suoi terminali intermedi, i prefetti – onde consentire al governo (e alla classe dominante) di adempiere al suo irrinunciabile compito di guida e di indirizzo della società civile e di ferreo controllo sui poteri locali, mediante l'uso di strumenti tecnici aggiornati ed efficienti.

Se l'obiettivo principale della strategia politica e istituzionale di Crispi è quello ora individuato, è facile comprendere come lo statista siciliano abbia messo speciale cura nel pervenire ad un riordinamento “mirato” dell'amministrazione centrale. La legge del 12 febbraio 1888, n. 5195 prendeva in considerazione tre elementi fondamentali di questo quadro: il ruolo del presidente del Consiglio, la funzione dei segretari generali, la procedura di creazione e di soppressione dei dicasteri. Circa il primo aspetto – scartata l'ipotesi di un vero e proprio ministero *ad hoc* -, si dà comunque vita ad una segreteria della presidenza che contribuisce a rafforzare la figura del primo ministro, in quanto tale, e a consolidare la sua supremazia sugli altri componenti del gabinetto. In ordine al secondo punto, si procede all'abolizione – ancorché non generalizzata – dei segretari generali, di natura giuridico-burocratica, e alla loro sostituzione con dei più duttili sottosegretari, investiti anche di delicate attribuzioni politiche. Infine, in merito alla tormentata e controversa questione della determinazione della competenza riguardante l'assetto dei ministeri, si stabilisce che il loro numero e le loro attribuzioni vengano fissati – d'ora innanzi – con semplici decreti regi, in conseguenza dell'autonomia, costituzionale e organizzativa, comunque riservata in tale ambito al potere esecutivo.

E' certo difficile dare un giudizio unitario e complessivo delle riforme crispine, anche a causa della varietà ed estensione degli ambiti colpiti dal processo di revisione istituzionale e a motivo del diverso grado di resistenza opposto dalle forze politiche, dai gruppi sociali e da potenti segmenti burocratici – coinvolti direttamente in questa colossale operazione di ristrutturazione degli apparati pubblici – che ha influito indubbiamente sulla loro resa.

Qualche osservazione conclusiva si può comunque trarre da ciò che si è fin qui esposto. La legislazione crispina rappresenta il segno tangibile di un profondo mutamento di prospettiva ideologica, di una diversa logica del potere che si serve della razionalizzazione dell'amministrazione pubblica, e della modernizzazione dei suoi strumenti operativi, per stemperare quelle tensioni politiche e mediare quello scontro sociale che si stavano rivelando in tutta la loro pericolosità e che rischiavano di minare dalle fondamenta la stabilità dell'intero edificio statale costruito faticosamente negli ultimi venti anni. E a spingere in questa direzione erano pure le componenti politiche e sociali che si riconoscevano nel nuovo “blocco storico” e parte dello stesso ceto burocratico che ancora coincideva, nei suoi strati più elevati, con la classe dirigente di estrazione borghese.

Per quanto attiene ai rapporti centro-periferia, le riforme crispine non fanno che confermare quella linea di tendenza, ormai consolidata e risalente ai gabinetti della Destra e della Sinistra, che consisteva nel rispondere alla pressante e minacciosa domanda di partecipazione e di autonomia proveniente dal basso con un'accorta strategia di contenimento e raffreddamento di tali istanze. Per un verso, si eliminavano o modificavano gli aspetti più obsoleti e indifendibili del modello accentrato – in linea con una modernizzazione complessiva degli apparati statali – per l'altro, lo si rafforzava ulteriormente con una serie di accorgimenti tecnici, di ingegneria istituzionale, che mantenevano una forte pressione del centro sulla diffusa rete di poteri locali, sempre più insofferenti, in realtà, verso ogni forma di tutela politica e di controllo amministrativo da parte dello Stato.

La classe politica liberale si prodigò per ammodernare e razionalizzare gli apparati pubblici e per colmare la distanza fra Stato e società civile, nonché per accorciare il distacco fra *élites* centrali e ceti dirigenti locali.

Gli ultimi anni dell'800.

Sul finire del secolo, già dopo pochi anni dall'entrata in vigore delle modifiche legislative crispine, si imponeva una nuova corrente dottrinale conosciuta con il nome di "decentramento conservatore", ispirato ad un conservatorismo che si impegnava ad apparire organico ed evolutivo nei suoi istituti amministrativi, che vide nel di Rudinì uno degli esponenti più noti ed autorevoli. Il marchese siciliano proveniva da una esperienza diretta di amministrazione, essendo stato Sindaco di Palermo nelle infuocate giornate rivoluzionarie del 1866 e successivamente prefetto di Napoli, già nella sua prima investitura governativa del 1891 per esporre il suo programma di governo riguardo la questione amministrativa locale, rivolgendosi subito al Consiglio di Stato⁵³ per averne l'avvallo alle riforme da lui ritenute necessarie.

Egli rappresentava l'esponente di spicco di un gruppo, che era in maggioranza espressione della proprietà terriera, che aveva come obiettivo quello di contrastare le nuove classi borghesi che si imponevano sulla scena politica ed economica, attraverso quella forma di capitalismo industriale veicolata dall'accentramento statale e che metteva in serio pericolo la loro egemonia, tanto sociale quanto economica, adesso anche a livello locale, dopo averla persa in Parlamento.

L'obiettivo da raggiungere era quello di un potere municipale ancora gestito da gruppi di potere radicati nel territorio. L'insoddisfazione per la situazione esistente riguardava anche l'ambito costituzionale, con la richiesta di un ritorno ad una interpretazione letterale, quindi filomonarchica, dello Statuto albertino.

Nel campo amministrativo propiziava l'elaborazione di un piano normativo che guardasse al passato, arrivando a proporre anche la restrizione del suffragio.

Anche se tali progetti non riuscirono ad avere successo, se non in limitate occasioni sul finire del secolo, durante il governo di Rudinì, lo statista siciliano riuscì ad apportare significative modifiche di stampo conservatore anche nell'ordinamento amministrativo locale.

Battaglia caratterizzante la stagione del suo governo è quella riguardante l'estensione del principio dell'elettività del sindaco in tutti i comuni, quindi pure a quelli di minori dimensioni e che erano stati esclusi dalla riforma crispina. Il 10 luglio 1896 veniva presentato al Senato del Regno, che l'approvava pressoché senza discussione, il progetto di legge già approvato tre giorni prima dalla Camera dei Deputati, che il Presidente del Consiglio aveva definito «un passo importante sulla via del decentramento e dell'autonomia dei comuni». Si trattava di estendere il procedimento della elettività che sostanzialmente aveva dato buona prova nei comuni capoluoghi di provincia ed in quelli superiori ai 10mila abitanti, che era una pratica ormai consolidata anche in molti altri paesi europei. La lotta ideologica e politica per la elettività del Sindaco in tutti i comuni era portata avanti dai proponenti sulla base dell'impegno a sottrarre la vita delle comunità locali all'ingerenza dei parlamentari e del governo in uno degli atti più importanti dell'autonomia comunale. Tali erano anche le posizioni espresse dalla classe governativa e dal suo Presidente del consiglio in testa. Anche se le posizioni precedentemente assunte dallo statista siciliano sull'argomento sull'elettività del sindaco durante la sua stagione a capo del comune di Palermo e ai tempi della prefettura di Napoli erano ben diverse, allorquando nella sua risposta prefettizia alla circolare-inchiesta del ministro dell'interno Cantelli diramata nel 1869 aveva dimostrato una coerente e strenua difesa del *gubernaculum* autoritario dello Stato italiano post-risorgimentale. Ciò porta a lasciar intravedere una diversa logica politica sottesa a tale iniziativa legislativa e che ben si inserisce in quello che è il progetto politica conservatore rudiniano. Erano, infatti, i piccoli centri e le comunità rurali i luoghi dove l'egemonia dei proprietari poteva meglio manifestarsi anche sotto il profilo dell'amministrazione comunale⁵⁴.

Tale tesi di difesa degli interessi dell'aristocrazia agraria troverebbe conferma in un'altra proposta legislativa rudiniana, destinata però a non avere seguito. Sullo scorcio terminale del 1896,

⁵³ Su tale richiesta di intervento riferisce il Saredo riportando che «Il Ministero di Rudinì poneva allo studio tutto un programma di riforme amministrative, ma si ritirò prima di avere potuto tradurle in disegni di legge».

⁵⁴ Tale aspetto è dimostrazione ulteriore di una costante nella storia del nostro Paese, secondo la quale spesso la modifica della legislazione elettorale che porta ad un ampliamento delle condizioni di partecipazioni e dei criteri di voto, è voluta ed attuata dalle forze conservatrici e moderate.

nella seduta del 7 dicembre, presentava alla Camera un disegno di legge «Sulla costituzione di comuni e borgate autonome rurali». La crisi del flusso emigratorio, che episodi dolorosi, come quello di Aigues-Mortes nel 1893 ed i disordini avvenuti in Svizzera ed in Brasile, avevano contribuito a porre drammaticamente in evidenza nelle sue temute conseguenze, rappresentò un grave problema morale e sociale. Il governo, dalla lezione dei fatti, era indotto a prendere in considerazione una nuova prospettiva, quella di invertire la rotta dell'emigrazione dall'esterno all'interno, mediante un potenziamento delle strutture e dei mezzi nel campo della politica agricola⁵⁵. In particolare si intendeva dar vita, con il consenso del Parlamento, ad uno strumento operativo inedito con la costituzione in comuni autonomi di borgate e frazioni aventi popolazione pari o inferiore a 4mila abitanti: si trattava della creazione di "comuni agricoli speciali", agevolati sul piano tributario e gravati da obblighi minimi.

Altre iniziative furono poste sul tavolo dal ministero di Rudinì, anche esse destinate a non avere successo. Tra esse il progetto di legge sullo scioglimento dei consigli comunali⁵⁶, il ricorso al referendum facoltativo per comuni e province, il sistema di voto plurimo da concedere ai più capaci e competenti.

Vi fu ad opera dello stesso statista la predisposizione di un'altra istituzione notevole non tanto per i risultati da essa ottenuti, quanto per l'essere un elemento di novità e di parziale autonomia consistendo nell'abbandono, sia pure temporaneo e territorialmente circoscritto, del principio dell'uniformità e omogeneità degli apparati statali: il Commissario civile per la Sicilia. Tale organo, nato nel 1896, rappresentava il clou della politica di decentramento burocratico propugnata dal di Rudinì. Si trattava di una magistratura speciale, destinata ad avere durata annuale, quindi con evidenti caratteristiche di eccezionalità. Il suo ruolo si limitava a fungere da garante di una più equa e corretta amministrazione a livello locale e nella questione delle imposte destinate a gravare sulle misere popolazioni delle campagne siciliane. Essa ovviamente non trascurò di salvaguardare i preminenti interessi del ceto dei proprietari terrieri, non trascurando dunque gli scopi prevalentemente politici e di parte sottesi alla sua creazione⁵⁷. Doveva concedere il minimo indispensabile di riforme per tenere quieta la massa contadina, in modo da tenere saldamente in pugno la situazione, senza ricorrere a provvedimenti impopolari e controproducenti con lo stato d'assedio⁵⁸.

Allo scadere del secolo il suo successore, il generale Pelloux, riprendeva le fila dell'ordito legislativo destinato a disciplinare giuridicamente e amministrativamente il problema grave e fondamentale dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, così come quello della classificazione dei comuni⁵⁹, ed anch'egli proponeva alla Camera Alta un nuovo progetto di legge

⁵⁵ Riferiva il Presidente del Consiglio di Rudinì che «in molte parti d'Italia si hanno estensioni grandi di terreni fertilissimi, che ben poco producono, perché la loro capacità produttiva non è integrata e sviluppata dall'umano lavoro, singolarmente per l'insufficienza della popolazione a mantenere a coltura quelle estese terre. Chiamare su queste la popolazione necessaria, invogliare il capitale a cercare nelle stesse un utile impiego sembrano i soli mezzi idonei per ottenere che alle lande deserte si sostituiscano rigogliosi campi».

⁵⁶ Punto fondamentale ne era la norma per la quale potevano decorrere non più di sei mesi tra lo scioglimento del consiglio e le nuove elezioni. In caso di proroga a tale norma, essa poteva essere concessa solo dopo aver udito il parere del Consiglio di Stato.

⁵⁷ Nella primavera del 1896, all'indomani della revoca dei provvedimenti eccezionali crespini, la Sicilia, sotto un apparente immobilismo, celava una minacciosa inquietudine sociale, particolarmente accentuata nelle province occidentali. Il Commissario Civile doveva controllarla e doveva anche ridimensionare con ogni mezzo l'enorme influenza politica e clientelare che il Crispi continuava a detenere nell'isola. In Ganci S. M., *Da Crispi a Rudinì*, Palermo, 1973, pagg. 85-86.

⁵⁸ L'esperimento del Commissario Civile allo spirare del suo anno di vita si rivelò un fallimento: esso era stato visto comunque con diffidenza dalle diverse parti politiche, oltre che nei dibattiti alla Camera e sulla stampa.

⁵⁹ Si trattava di un problema che si trovava sostanzialmente all'ordine del giorno del Parlamento, sia pure con qualche eccezione, dal 1861, quando per la prima volta venne affrontato dal Minghetti.

che si riprometteva di garantire il corretto funzionamento delle amministrazioni locali, destinato anch'esso a non sfociare in alcuna riforma.

Fu questa di fine secolo, una fase di transizione politica ed amministrativa, caratterizzata da profondi sconvolgimenti nel campo sociale, economico e politico che porto a ben pochi risultati concreti nel campo dell'amministrazione e della sua regolamentazione, che accentuò il decentramento di stampo burocratico e non politico, ma che ebbe l'indiscutibile merito di essere base di partenza preziosa per la successiva età giolittiana.

L'età giolittiana

L'arco di tempo che si colloca tra l'inizio del XX secolo e la marcia su Roma, viene solitamente esaltato per la modernità caratteristica dei programmi di governo, mirando essi, nell'interesse delle classi subalterne, prima escluse da ogni forma di partecipazione alla gestione della cosa pubblica, a rinnovare e migliorare istituzioni statali concepite e costituite a garanzia politica dell'egemonia borghese sulla società⁶⁰.

D'altra parte, però, lo stesso periodo viene valutato, nell'analisi politologica, come quello che sta alla base dei limiti del sistema politico italiano e della sua fragilità strutturale, che diede via libera all'avvento del fascismo⁶¹.

La caratteristica di fondo di questo periodo è quella di riproporre tutte le forme principali dell'Ottocento, non rappresentando per la storia delle istituzioni o dell'amministrazione una fase di reazione o restaurazione, né di rivoluzione o, anche, semplicemente di mutamento improvviso ed insieme profondo. Ciò non vuol dire che il periodo in questione fu scevro di innovazioni e mutamenti, amministrativi e politici. La politica giolittiana, infatti, ed insieme la sua tecnica di governo, sin dai suoi esordi, si basava sull'attuazione di un programma di governo piuttosto avanzato mediante l'utilizzo di strumenti tradizionali ed obsoleti⁶². Quel "riformismo senza riforme" come veniva definito, tendente ad imporre un miglioramento della macchina amministrativa, senza stravolgerne la direzione di marcia, garantendo in molti casi maggiori libertà civili e politiche attraverso una diversa applicazione delle leggi vigenti piuttosto che dalla loro modificazione.

Sotto questo profilo della conservazione degli ordinamenti esistenti anche per attuare una politica non conservatrice, Giovanni Giolitti sembra contrapporsi a Francesco Crispi, che con la sua opera riformatrice era intervenuto su alcuni aspetti fondamentali, come la giurisdizione amministrativa e la legge comunale e provinciale, anche se in forma decisamente accentratrice, togliendo con una mano ciò che concedeva con l'altra., in modo da lasciare inalterato l'equilibrio istituzionale complessivo.

Sin dall'esordio elettorale di un decennio addietro egli aveva espresso consapevolezza che si dovesse fare un «gran passo» per la soluzione dei problemi connessi alla riforma della legge comunale e provinciale, al decentramento amministrativo ed alla più vasta autonomie delle Province e dei Comuni⁶³.

Anche successivamente, non aveva esitato a delineare i positivi aspetti che la legislazione crispiava aveva introdotto per la sorte di comuni e province, specialmente in materia di giustizia nell'amministrazione e dei freni opposti agli sperperi. Ma non tralasciava, nel suo ruolo di Presidente del Consiglio a constatare che il fenomeno del disordine amministrativo era perdurante. Egli comunque, nel suo progetto politico, non concedeva nulla più di un semplice decentramento burocratico. Era infatti dichiaratamente avverso ad una qualsiasi forma di regionalismo, dichiarando, nel dubbio relativo a quali corpi dovesse lo Stato cedere parte delle sue attribuzioni, che «converrà cederle a corpi già esistenti, come lo Province e i Comuni, o sarà necessario ed utile

⁶⁰ Queste le tesi di C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1849/1948*, Bari, 1974, pag. 269. Si veda inoltre A. Aquarone, *Alla ricerca dell'Italia liberale*, Napoli 1972, pagg. 305-319.

⁶¹ Per una più approfondita disamina della tesi in questione cfr. G. Galli, *I partiti politici*, Torino, 1974.

⁶² E' la tesi riportata da G. Carocci, *Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, Milano, 1975, pagg.135-136.

⁶³ Tale era il contenuto del discorso agli elettori pronunciato a Cuneo il 15 ottobre 1882.

creare Enti nuovi? Io sono contrario alla creazione obbligatoria di nuovi Enti; ammetto che Province e Comuni possono volontariamente unirsi in consorzi per determinati servizi ed anche volontariamente fondersi tra loro, ammetto la necessità di correggere molte circoscrizioni; ma non credo che possa dare utili risultati la creazione artificiale di nuovi Enti.[...] appena formato il Regno d'Italia si pensò a costituire le Regioni come Ente intermedio tra lo Stato e la Provincia; la proposta fu scartata per ragioni politiche di altissimo ordine, cioè per non conservare il ricordo degli Stati in cui era divisi l'Italia; eppure è un fatto che in quei primi tempi la convenienza dal punto di vista amministrativo, di creare le Regioni, poteva consistere appunto nel ricordo delle antiche divisioni politiche, e perciò i bisogni, interessi e consuetudini derivate da quelle divisioni. Ora un altro Ente intermedio tra lo Stato e la Provincia non avrebbe alcuna utilità e anzi complicherebbe i servizi pubblici, li renderebbe più lenti, più dispendiosi e meno efficaci. Il decentramento, adunque, deve avere per base il concetto di passare agli enti esistenti i servizi che non hanno carattere di servizi di Stato⁶⁴».

Ciò incarnava il concetto giolittiano di favore alla formula dei consorzi interfaccoltativi provinciali. Paradossalmente lo stesso statista, nella sua ultima incarnazione ministeriale, in riferimento alle autonomie locali ed al decentramento assumeva due atteggiamenti contrastanti: nel suo discorso programmatico del 24 giugno 1920 risultò ancora nel sostenere le sue posizioni del 1887, sempre aperte alle più larghe autonomie per le Province e i Comuni, integrate però dalla volontà di sostituire il referendum e l'azione popolare alla tutela governativa, mentre un anno dopo capovolgeva sorprendentemente la sua dottrina sul Governo locale ma la sua conversione al regionalismo⁶⁵. Essendogli ormai sfuggito di mano il potere: la sua era stata solo una enunciazione teorica di buona volontà.

Pur sostenitore di brande forme di decentramento burocratico egli fu anche l'artefice di talune modifiche legislative degli assetti organizzativi statali e comunali di vasta portata e di grande rilievo. Allo stesso tempo, però sulla sica di ben radicate tradizioni governative, egli utilizzò con decisione ed autorevolezza i consolidati e collaudati strumenti del controllo statale sul sistema delle autonomie locali. Ci si riferisce alla metodologia di utilizzo dei prefetti che Giolitti stesso impiegò spesso senza alcuno scrupolo morale o remora legalitaria. Ci si riferisce alle forme che assunse l'interventismo prefettizio, con connotati brutali quando si trattava di orientare, se non costruire, il risultato delle elezioni politiche ed amministrative, specialmente nelle Regioni meridionali. All'inizio del secolo, la cornice costituzionale dello Stato italiano è ancora contraddistinta dall'accentramento amministrativo e dal suffragio censitario solo parzialmente allargato nel 1882, e quindi dal sistema complessivo determinato dal contestualità e dall'intreccio dei due elementi. Viceversa appare mutata la società civile, evolutasi nel corso dei decenni per effetto, fra le altre variabili, del contingente sviluppo industriale del miglioramento delle condizioni di vita dei ceti interessati al fenomeno e dell'acquisizione di una più matura coscienza collettiva circa il rapporto tra classe dirigente e classe subalterne, nonché del conseguente emergere di movimenti organizzati. Accentuandosi sempre più il distacco, per usare un concetto ormai classico, tra paese reale e paese legale⁶⁶.

Senza dimenticare di sottolineare uno degli elementi fondamentali e caratterizzanti dell'età giolittiana: i rapporti tra la classe dirigente ed il Partito socialista da un lato e le forze cattoliche

⁶⁴ G. Giolitti, Discorsi extra parlamentari, Torino, 1952, pagg. 200-201

⁶⁵ «Essa avvenne, si può dire, in articulo mortis, in quel giugno del 1921 in cui le promesse di autonomia regionale con il lusso di veri e propri piccoli parlamenti richiamavano stranamente alla memoria le inutili ed intempestive concessioni statutarie di Francesco II ai suoi sudditi, alle quali nessuno faceva più credito», in G. De Cesare, op. cit. pagg. 193-194

⁶⁶ Che «lo stato italiano all'inizio del nuovo secolo si presenti, dal punto di vista delle sue istituzioni pubbliche, ancora ordinato nelle linee fondamentali impostegli dal liberalismo moderato al momento dell'unificazione e che al lento ma costante mutamento del modo di essere della società era corrisposto l'adeguamento delle strutture organizzative dello Stato», è sostenuto anche da C. Ghisalberti, op. cit., pag. 264.

dall'altro, segnano il limite positivo delle innovazioni introdotte in questo periodo.

Nei confronti di questi due nuovi soggetti emergenti, destinati ben presto ad imporsi sulla scena politica e sociale dello Stato italiano, allo statista di Dronero non rimanevano che due strade praticabili: o si poneva nella prospettiva della costituzione di un moderno partito della borghesia liberale italiana, o manteneva le condizioni istituzionali capaci di impedire l'affermazione delle forze politiche che si accingevano a diventare dei veri e propri partiti, e che comunque erano già più organizzate dalla sua maggioranza parlamentare. La scelta fu quella di privilegiare una maggioranza di vecchia maniera.

Ciò si riscontra anche, con evidenza, nella ristrettezza del suffragio che nel 1904 spettava al 7,5% degli abitanti, arrivando all'8,3% nel 1909, rappresentando percentuali solo di poco superiori a quelle successive alla riforma del 1882. Anche le medie dei votanti rispetto agli elettori risultano solo leggermente al di sopra del decennio precedente.

In questo modo veniva confermato ed esaltato il ruolo del Prefetto quale agente elettorale. In realtà, soprattutto nelle circoscrizioni meridionali che formavano il grosso della sua maggioranza parlamentare, Giolitti se ne servì ampiamente per determinare l'esito delle votazioni, cioè perché fossero eletti deputati i candidati a lui graditi. Tutta l'imponente macchina amministrativa di ispirazione accentratrice, veniva impiegata per alterare i termini della lotta elettorale. Per gli amministratori locali, espressione a loro volta, in virtù del carattere censitario del voto amministrativo, di un medesimo poter oligarchico, contribuire alla elezione del candidato gradito al governo in carica era condizione necessaria non solo per ottenere dall'amministrazione centrale le provvidenze indispensabili per il Comune, ma anche per evitare una ingerenza statale esasperata e vessatoria. Le forme di controllo andavano «da un rigidissimo sistema di sorveglianza preventiva, in forza del quale gli enti locali erano ridotti a non essere altro che allegazioni delle autorità centrali⁶⁷». Riferisce, inoltre, Gaetano Salvemini che «il prefetto teneva al guinzaglio i sindaci ed i consiglieri comunali. Quelli che durante la campagna elettorale mettevano la loro influenza a servizio del candidato governativo, rimanevano indisturbati. Quelli che favorivano i candidati dell'opposizione, anche se erano ottimi amministratori, erano sostituiti da commissari governativi. E contro si fatta prepotenza non c'era rimedio. Non trovando nel nord la solita e permanente maggioranza, Giolitti andava a fabbricarsela nel paese dei terroni. Qui vendeva il prefetto e comprava il deputato, cioè metteva il prefetto al servizio di quel deputato che si metteva a Roma a servizio di Giolitti⁶⁸».

Accanto al perfetto controllo esercitato sull'istituto prefettizio, vi era un'altra forma tipica dell'intervento giolittiano di ingerenza e di limitazione delle autonomie locali: lo scioglimento dei consigli comunali. E' ancora lo storico pugliese a riferire in merito a tale accuse da tante parti piovute sullo statista di Dronero, riportando che esso era realmente valido in quanto «lo scioglimento di un solo consiglio comunale produceva effetti profondi in zone assai più vaste di quella che era interessata direttamente da quella prepotenza; il sindaco mandato a casa insegnava la buona educazione a decine di altri sindaci e assessori⁶⁹».

Probabilmente l'alternativa tra le due concezioni era già sottesa alla vicenda del progetto di legge sullo scioglimento dei consigli comunali. Poiché intendeva limitare l'uso di tale strumento, indebolire i rapporti tra ministro dell'interno, prefetto e amministrazioni locali, nonché privarli di rilevanza elettorale, la proposta aveva un senso preciso. Questa fu una delle questioni sulla quale fu più aspro lo scontro tra Giovanni Giolitti e Sidney Sonnino, rappresentando uno dei fatti politici di maggior rilievo nello schieramento dei protagonisti della vicenda nazionale tra la fine del XIX secolo e l'avvento del fascismo. Gli eccessi giolittiani nel ricorso all'arma dello scioglimento delle amministrazioni comunali e provinciali risultarono subito evidenti agli inizi del secolo durante il ministero Zanardelli-Giolitti; uno studio statistico condotto dalla salveminiana L'Unità

⁶⁷ Ciò è quanto riportato da G. Salvemini, *Il Ministro della malavita ed altri scritti sull'età giolittiana*, Milano, 1962, pagg. 339-340, 525, 548 e seg.

⁶⁸

⁶⁹

documentava il fenomeno con una impressionante mole di riferimenti, concludendo che esso era soprattutto preoccupante e macroscopico per i comuni e le province meridionali e che era «evidente il motivo elettorale della massima parte degli scioglimenti⁷⁰».

Già nel 1905, con il ministero Fortis, si aveva una flessione nel numero dei consigli sciolti, ma la percentuale diveniva minima durante il breve esperimento del gabinetto Sonnino-Pantano del febbraio-maggio 1906. Divenuto Presidente del Consiglio, se pur per un brevissimo periodo⁷¹, l'anti-Giolitti⁷² ritenne di dover svolgere una politica di interdizione dei sistemi giolittiani. Predispose così un disegno di legge sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali presentato alla Camera l'8 marzo 1906, destinato a scongiurare gli interventi scorretti del potere esecutivo nell'amministrazione degli enti locali, che avevano costituito la manifestazione d'imperio del governo precedente.

La proposta sonniniiana aveva lo scopo di allentare legami esistenti tra il ministro dell'interno, i prefetti e le amministrazioni locali, e di impedire lo sfruttamento del potere locale a fini elettorali. Se applicata avrebbe distrutto il sistema giolittiano nel sud. Ma lo scioglimento dei consigli comunali non era stata una scoperta di Giolitti, poiché la cosa si era manifestata anche anteriormente alla formazione del suo primo ministero nel 1892-93. Infatti, vi erano stati vari tentativi di disciplina organica del potere di scioglimento dei consigli comunali e provinciali: lo si era fatto con la commissione ministeriale Peruzzi, nominata dal Ministro dell'Interno Nicotera, subito dopo l'avvento della sinistra al potere nel 1876. Dopo circa un quarto di secolo, il 27 marzo 1900, il 1° dicembre 1900, il presidente del consiglio ed il ministro dell'interno Saracco presentava un nuovo disegno di legge sull'argomento in questione, che, approvato dal Senato nella seduta del 1° febbraio 1901, si arenava alla camera dei deputati. Invano, il Presidente della commissione d'inchiesta per Napoli Saredo, il 16 febbraio 1901, vale a dire il giorno successivo all'insediamento del ministero Zanardelli, sollecitava il Ministro dell'Interno Giolitti a promuovere l'approvazione, anche da parte della Camera, del suddetto disegno di legge⁷³. Ed era stato lo stesso Giolitti, dieci giorni prima, a tuonare in Parlamento contro le amministrazioni comunali tenute «nelle mani di vere camorre⁷⁴». Ma proprio con il ministro subalpino tale intervento trovò un massiccio incremento, veri e propri casi di coattiva dissoluzione delle amministrazioni locali.

Nel disegno di legge da lui predisposto, fu quindi preoccupazione del Sonnino di investire il potere legislativo dell'esame dei decreti di scioglimento degli enti locali, proponendo di creare in seno alla Camera ed al Senato una commissione permanente incaricata di decidere sui casi in questione, del tipo di quelle costituite allo scopo di riferire sui decreti registrati con riserva. Al Governo si riservava il potere di intervenire con lo scioglimento dei Consigli in caso di urgenza per gravi motivi di ordine pubblico, sostituendoli con un Commissario per la durata di trenta giorni, occorrendo però per tale intervento un decreto motivato.

Il 28 marzo 1906 cominciava alla Camera il dibattito sul disegno di legge sonniniiano, che si sarebbe concluso due giorni dopo con voto favorevole. Ma l'iter legislativo era destinato a rimanere interrotto, poiché il Giolitti, caduto il primo ministero sonnino dei cento giorni, provvide a ritirare nel 1907 il disegno di legge che attendeva al Senato l'approvazione finale⁷⁵.

Giolitti non aveva alcuna intenzione di privarsi di questa efficacissima arma di pressione e azione sugli enti amministrativi locali, quale era lo scioglimento dei Comuni ed il relativo

⁷⁰ In L'Unità di G. Salvemini, a cura di B. Finocchiaro, Venezia, 1958, pagg. 608 e seg.

⁷¹ «Era un ministero di affari che pretendeva tra l'altro di instaurare "la più scrupolosa correttezza in ogni ordine di funzioni amministrative", in G. Perticone, l'Italia contemporanea dal 1871 al 1948, Milano, 1968, pagg. 385-386.

⁷² Così lo definisce, considerandolo l'unico oppositore valido di Giolitti, G. Spadolini, Il mondo di Giolitti, Firenze, 1969, pag. 406.

⁷³ Vedi Carte Giolitti, II, Milano, 1962, p. 1.

⁷⁴ In Discorsi Parlamentari, vol. II, Camera dei Deputati, 4 febbraio 1901, pag. 632.

⁷⁵ Scottato dalla sconfitta, Sonnino non ritentò la presentazione del suo progetto di legge sullo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali nel corso della sua seconda ed ancora breve esperienza ministeriale.

Commissario regio, utile qualche volta a rimettere in ordine amministrazioni locali dissestate. Ne porta testimonianza anche Gioacchino Volpe, scrivendo che «il progetto di legge era ancora davanti al Senato ed egli senza sentirsi legato neanche moralmente ad esso, senza chiedere nessun parere di nessun Consiglio di Stato, sciolse nel settembre l'Amministrazione di Napoli⁷⁶».

Ma anche su un altro terreno Giolitti volle andare allo scontro frontale con il Sonnino, recando un grave danno ad una possibile politica di progresso sociale per il Mezzogiorno. Vi fu, infatti, una proposta del Sonnino, nel 1906, che voleva recuperare la scuola elementare nel Mezzogiorno alla responsabilità dello Stato. Ciò secondo la relazione di Camillo Corradini, avrebbe recato immenso beneficio a quei luoghi. Ma, Giolitti risalito al Governo fece cadere la proposta risanatrice con un pretesto finanziario, indicando una spesa di molto superiore a quella che sarebbe stata necessaria. Si tratta di un tipo di menzogna politica o se vogliamo di dissimulazione su cui si fonda talvolta la tecnica di governo di Giolitti.

La legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi.

L'età giolittiana costituisce un momento di notevole sviluppo economico-sociale dopo la devastante crisi che si era manifestata in maniera evidente negli ultimi dieci anni del secolo XIX. Ciò non mancò di influire sull'universo delle autonomie locali, inserendosi nell'amministrazione delle stesse una nuova classe dominante cittadina, gradualmente rinnovatasi sulla base dell'allargamento del suffragio e sempre più composta da esponenti dei movimenti radicali, socialisti e cattolici. Questa nuova classe diventa la protagonista di un considerevole attivismo burocratico e l'ispiratrice di politiche pubbliche municipali di vasto raggio e sicuramente all'avanguardia.

Venendo incontro a queste nuove richieste delle varie e composite anime⁷⁷ del movimento autonomistico, Giolitti fece approvare nel 1903 una legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi che costituisce uno dei provvedimenti più incisivi e moderni di revisione della legislazione sugli enti locali.

Tra la fine del 1902 e la primavera 1903 si svolse in Parlamento un lungo dibattito che avrebbe portato alla definizione di un capo saldo significativo della struttura giolittiana dello Stato⁷⁸. Nel passato sussisteva di fatto una pratica coerente e molto frequente di concessione dei pubblici servizi a soggetti privati, tanto nel campo dell'illuminazione pubblica e privata tanto in quello della costruzione e dell'esercizio degli acquedotti e delle tramvie. Entrato in crisi tale sistema di gestione e divenuti sempre più frequenti i casi di conflitto di interessi non corrispondendo spesso all'aumentare dei profitti per gli imprenditori privati gli incrementi degli introiti nelle casse comunali, era subentrato un diffuso regime di municipalizzazione di fatto dei pubblici servizi, nel cui ambito si erano soprattutto distinte le amministrazioni socialiste. Ciò era stato possibile grazie ad una interpretazione estensiva del contenuto dell'articolo 126 della legge comunale e provinciale Testo Unico 4 maggio 1889 n. 164, che dava potestà ai Comuni ad avere beni e stabilimenti.

Il legislatore mirava, con una legislazione ad hoc, a corredare di norme disciplinatrici un fenomeno socio-economico già da tempo operante nei settori dei mercati, dei macelli, e dei trasporti funebri, ma senza le garanzie rivelatesi ormai indispensabili. Si cercava ora di dare facoltà di municipalizzazione per i servizi comunali aventi caratteristiche industriali, quindi nei settori degli

⁷⁶ In G. Volpe, *Italia moderna*, vol. II, Firenze, 1949, pagg. 440-441.

⁷⁷ La maggior consapevolezza del proprio ruolo e delle potenzialità funzionali che cominciavano a profilarsi per i Comuni, induce le élites cittadine a stringere tra di esse patti di collaborazione, a stipulare intese orizzontali per una difesa, generale e collettiva, dei loro diritti nei confronti dell'amministrazione centrale e della classe di governo nazionale. Risale, appunto, a questo periodo la fondazione dell'Associazione dei comuni italiani, luogo di incontro e elaborazione di strategie unitarie tanto più rilevante se si tiene conto che in esso confluiscono i delegati di forze politiche antagoniste che non riusciranno, sul piano propriamente politico-parlamentare, a trovare momenti di accordo stabili e significativi. Qualche anno più tardi, nel 1908, verrà anche creato l'Unione delle province italiane.

⁷⁸ Atti Parlamentari, Camera Deputati, Documenti, Leg. XXI, sessione II, n. 1, seduta 11 aprile 1902.

acquedotti, dell'illuminazione, della forza motrice, delle tramvie e omnibus, e dei telefoni.

Non si mirava a mutare in monopolio di diritto e fiscali quelli che risultavano essere veri e propri monopoli di fatto. L'intervento dei comuni avrebbe permesso di conseguire la riduzione dei prezzi dei servizi stessi con una serie di profitti per le amministrazioni locali. La positività delle intraprese degli enti locali in materia, basate sul fondamento dei prestiti accesi presso la Cassa Deposito e Prestiti considerati nella misura più opportuna per l'impianto e l'esercizio, era assicurato dal modello inglese: ma sarebbe occorsa la massima cautela operativa soprattutto agli inizi degli esperimenti, così da ritenere al tempo stesso una garanzia formale e sostanziale il ricorso a referendum popolare di approvazione dei progetti di municipalizzazione.

Dopo il lungo animato e talvolta aspro dibattito che dal 5 febbraio al 24 marzo 1903 aveva tenuto impegnata l'attenzione e la volontà politica del senato veniva approvata la legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi. Ciò perché la proposta di legge diede luogo, in tale sede, ma anche nel più ampio dibattito politico ed economico, a vivaci discussioni ed a forti polemiche, soprattutto da parte dei gruppi più conservatori che vedevano i segni di un pieno ed insidioso socialismo. La violenta reazione proveniente da settori importanti del mondo economico ed imprenditoriale era dovuta verosimilmente al timore, non del tutto infondato, di perdere rilevanti quote di potere e cospicui utili, visto che erano numerose le società, anche a prevalente capitale straniero, che erogavano nelle varie città i servizi essenziali, soprattutto i trasporti pubblici.

A decorrere da quella data tutti i Comuni potevano decidere la creazione di specifiche aziende per la gestione, nel regime di monopolio o di concorrenza, di pubblici servizi, di cui la legge stessa forniva un elenco, per altro non tassativo. Essa non obbligava gli enti locali ma consentiva loro di dotarsi di questa nuova strumentazione. Ma la farraginosità dell'iter burocratico e l'ostilità degli organi di controllo scoraggiavano e ostacolavano spesso gli amministratori locali che preferivano, talvolta, continuare a servirsi della formula abituale della cosiddetta "gestione in economia". L'articolata procedura necessaria per giungere alla municipalizzazione di un determinato servizio prevedeva, infatti, l'intervento consueto delle tradizionali attività tutorie, ossia prefetto e giunta provinciale amministrativa, ma stabiliva l'obbligo dell'acquisizione di un parere da parte di un ufficio centrale denominato "commissione reale per il credito comunale e provinciale e per le municipalizzazioni"

Ciò nonostante, la legge nel suo complesso era di sicura valenza progressiva, quanto meno perché introduceva nel nostro ordinamento, ed era la prima volta a prescindere dai plebisciti utilizzati all'epoca dell'unificazione, l'istituto del referendum. La delibera di assunzione pubblica di uno specifico servizio, infatti, doveva essere sottoposta a giudizio diretto dei cittadini che potevano esprimersi con un sì o con un no in merito a tale proposta⁷⁹.

Per quanto riguarda la struttura, l'azienda era governata da una speciale commissione, nominata dal Consiglio comunale, e guidata da un direttore, parimenti scelto da un'autorità pubblica.

Trovava dunque applicazione, anche nel nostro ordinamento, quell'ampio e consolidato trend europeo di crescita comunale e di pubblicizzazione dei servizi locali e che faceva esplicito riferimento alle esperienze di Inghilterra, Germania, Austria e, in parte anche della Francia.

Si assisteva così a quello che da molti è stato sottolineato essere il passaggio da un comune arbitro, che svolgeva prevalentemente funzioni di regolamentazione giuridica, ad un comune imprenditore, impegnato in misura crescente sul fronte dell'intervento diretto nel mercato e del controllo dell'economia urbana.

Questo fenomeno rientra, comunque, in quello ben più ampio della costituzione nel nostro ordinamento di vere e proprie "amministrazioni parallele", ossia alla creazione di enti pubblici economici e di aziende che, buona parte, verranno mantenuti nel regime fascista e dureranno in vita persino nell'Italia repubblicana. Si pensi, in proposito, alla fondazione dell'istituto nazionale delle

⁷⁹ Come si evince da alcuni studi in materia, questa procedura democratica si applicò in moltissimi casi e diede luogo a campagne elettorali estremamente vivaci e molto seguite dalla popolazione.

assicurazioni e dell'azienda delle ferrovie. Nel primo caso lo Stato entrava nel mercato in forte espansione, delle assicurazioni private, dando vita ad una struttura imprenditoriale da cui si intendevano trarre cospicui introiti per finanziare, senza gravare ulteriormente sul bilancio statale, un insieme di misure sociali di natura assistenziale e previdenziale tra cui spiccavano le pensioni ed il trattamento di invalidità dei lavoratori. Nel secondo, si passava ad una gestione diretta e pubblica del servizio di trasporto su rotaia che comportava, attraverso l'approvazione della legge Fortis del 1905, la sua statalizzazione, revoca delle concessioni alle società agenti nel settore e l'attivazione di una speciale azienda di carattere nazionale.

Politica riformatrice e dualistica, questa, che incontrò naturalmente l'opposizione, anche dura di vasti ed autorevoli ambienti culturali ed economici, e specialmente dei circoli liberistici ed antiprotezionistici, e che fu una delle cause di quella notevole e incontenibile crescita dei dipendenti pubblici.

E' noto che le dimensioni assunte dalla burocrazia ministeriale e sempre crescenti subirono, all'epoca, una contestazione agguerrita e diffusa. Certo, dal 1891 al 1910 il personale statale passò da 126.343 unità a 376.777 e dunque si triplicò. Ma il grande balzo era dovuto soprattutto ai nuovi servizi acquisiti dalla collettività come abbiamo visto in precedenza, ed all'incremento del personale esecutivo straordinario e degli insegnanti. La burocrazia vera e propria, invece, era aumentata di circa il 40%, passando dalle 33.920 unità a 56.750, crescendo con particolare intensità soprattutto nel ministero dell'interno, delle finanze e delle poste.

Insomma, lo sviluppo derivava per gran parte dalla pubblicizzazione dei servizi, ed è probabile che il bersaglio reale della polemica coeva fosse proprio tale fenomeno, che veniva identificato talora con lo stesso socialismo e che rappresentava in ogni caso un elemento importante del sistema di governo che si intendeva combattere. Il fatto è che, se, in relazione alla pubblicizzazione dei servizi, l'incremento del personale statale fu relativo, cospicua diventò, al contrario, la crescita di peso politico della burocrazia in senso stretto e specialmente dei suoi quadri superiori.

Rinsaldandone i legami con il governo, Giolitti poteva servirsi dell'apparato amministrativo dello Stato per condurre la sua politica. Ecco quindi il conferimento di un assetto preciso alla pubblica amministrazione con il conferimento di uno status giuridico degli impiegati e la sottoposizione al Parlamento, cioè alla legge, dei mutamenti d'organico.

La legge del 1908, promulgata anche a seguito di una lunga battaglia condotta dalle nascenti organizzazioni sindacali di settore⁸⁰, suddivideva gli impiegati statali in tre nuove categorie (amministrativa, di ragioneria e d'ordine) ed in due ruoli (centrali e periferici), e regolamentava in maniera più dettagliata aspetti delicatissimi, come i procedimenti disciplinari e la cessazione dall'incarico.

Con un successivo regio decreto del 1911, si restringeva ulteriormente l'autonomia degli enti locali, già sancita da un intervento normativo del 1902, in materia di requisiti per il concorso dei segretari comunali e di sanzioni disciplinari a carico degli impiegati. Si confermava in tal modo la tendenza della formalizzazione dal centro delle condizioni giuridiche ed economiche dei dipendenti dei Comuni e delle Province. Tutte le precedenti leggi comunali e provinciali avevano infatti disciplinato, in misura più o meno dettagliata, lo status giuridico del segretario generale e degli altri dipendenti degli enti locali, lasciando a questi ultimi margini non troppo ampi di autoregolamentazione. Ulteriori limitazioni all'autonomia dei comuni all'autonomia dei Comuni, in tale settore, erano poi contenute in diversi interventi legislativi riguardanti specifiche categorie di

⁸⁰ Nei rapporti con le nascenti organizzazioni sindacali si rivede anche un ruolo nuovo affidato al Prefetto, incaricato in tali circostanze di svolgere una moderna funzione di mediazione fra queste ultime e gli imprenditori, certificando il parziale superamento dei consueti comportamenti repressivi in tale settore e l'instaurarsi di un clima di tendenziale neutralità governativa nelle lotte fra prestatori d'opera e datori di lavoro.

impiegati⁸¹.

Ma il punto che meglio esprime il riformismo giolittiano è, senza dubbio, quello del superamento della monoliticità, rigidità ed uniformità degli apparati amministrativi di origine liberale, gerarchicamente organizzati e territorialmente omogenei. Di fronte all'impetuoso sviluppo economico ed industriale ed alle sempre più pressanti richieste di interventismo statale e di mediazione degli interessi sociali emergenti, il legislatore compie una scelta molto netta, che avrà ripercussioni notevoli sulla storia complessiva del Paese. Non volendo, o comunque non sussistendo i presupposti politico-istituzionali per modificare totalmente l'impalcatura burocratica di tipo tradizionale, che in ogni caso continuava ad agire secondo ben collaudate procedure e con la consueta logica giuridico-formale, si preferiva affiancare ad essa una serie di più agili e flessibili strumenti operativi, la cui articolazione è direttamente mutuata, molto spesso, dall'impresa privata, e che conferiscono all'amministrazione pubblica un'immagine duttile, poliedrica e variegata.

Rientrano in questa categoria numerosi provvedimenti settoriali che puntano a risolvere i problemi di singole aree o di specifici settori⁸². Ma simile quadro innovativo non sarebbe tuttavia completo se si omettesse di citare un altro fenomeno istituzionale che investe il corpo tradizionale degli apparati statali e cioè lo sviluppo, o l'introduzione a livello ministeriale di speciali organi collegiali: i Consigli superiori. Lo scopo dell'iniziativa era, da una parte, quello di procedere nella razionalizzazione dei processi decisionali interni, attraverso l'affiancamento agli organi tradizionali di gruppi di funzionari di elevata capacità tecnica; dall'altra, quello di aprire ulteriormente e rendere ancora più permeabile la gestione amministrativa alla rappresentanza di quegli interessi sociali, professionali ed economici, organizzati e di settore, che stavano mettendo in crisi la neutralità e la unitarietà dello Stato liberale.

Da un punto di vista strettamente normativo, dunque, oltre le già riportate questioni inerenti lo sviluppo dell'ordinamento amministrativo locale italiano, l'età giolittiana fu abbastanza carente. Anche se l'approvazione del Testo Unico della legge comunale e provinciale emanato con regio decreto del 21 maggio 1908, rappresenta un efficace contributo alla certezza del diritto in questa materia così delicata per i suoi riflessi sociali ed amministrativi. L'unica modifica normativa sostanziale alla legislazione vigente di derivazione crispiana fu quella dovuta all'iniziativa dell'on. Landucci, la cui proposta di legge sulla rinnovazione dei consigli comunali e provinciali fu approvata nella seduta del 17 dicembre 1908. Essa sanciva la contemporaneità delle elezioni comunali e provinciali, che dovevano avere luogo nei mesi di giugno e luglio, e la durata in carica per sei anni dei consiglieri, dei quali si provvedeva a rinnovazione per un terzo ogni due anni.

L'entrata in guerra diede un colpo mortale al sistema politico-istituzionale italiano, e segnò la definitiva crisi dell'esperienza giolittiana.

Da un punto di vista istituzionale, il conflitto mondiale segnò, per ovvie ragioni di emergenza ed eccezionalità, la riduzione dei poteri del Parlamento ed un aumento di quelli governativi. Sotto l'aspetto socio-economico, invece, segnarono la nascita, o in ogni caso la definitiva consacrazione, del legame tra quella parte del capitalismo industriale, legato soprattutto all'industria pesante, e gli apparati dello stato. Tendenze queste, che influenzeranno l'assetto istituzionale del dopo guerra e produrranno una nuova dislocazione dei rapporti di forza all'interno dei grandi corpi dello stato e delle classi dirigenti.

A conflitto mondiale terminato ritornano in primo piano il nodo irrisolto del regime politico-istituzionale e del modello di sviluppo economico che hanno retto l'Italia sostanzialmente a partire dall'unificazione.

Le masse popolari che hanno sopportato il peso maggiore della guerra ed alle quali è stata promessa, specie nelle fasi critiche, una più attenta considerazione delle loro richieste politiche e

⁸¹ Bisogna precisare inoltre che la legge Rattazzi del 1859 aveva negato alla Provincia la possibilità di avere impiegati propri; Consiglio e Deputazione si avvalevano, infatti, di una parte del personale di segreteria operante al servizio del governatore. Questa disposizione fu poi revocata dalla legge del 1865.

⁸² Sono quei provvedimenti che costituiscono l'Ente autonomo dell'acquedotto pugliese, il Consorzio del porto di Genova, la Magistratura delle acque, il Commissario civile per la Basilicata e così di seguito.

sociali, prospettano ormai rivendicazioni incompatibili con i tradizionali equilibri del mondo liberale e con il quadro giuridico-formale che ne sta alla base. La risposta che le classi dominanti danno a tale richiesta di rinnovamento, che giunge in alcuni casi ad avere derive eversive, non è in grado di rilanciare i meccanismi della mediazione politica e dell'acquisizione clientelare del consenso.

L'adozione ad opera del governo Nitti nel 1919 del sistema proporzionale e del suffragio universale maschile non sarà apportatrice di stabilità, accentuando la turbolenza e l'ingovernabilità dell'intero sistema politico-costituzionale.

Il combinato disposto dalle due riforme indicate rompe definitivamente, sul lato del regime politico, quel circolo vizioso che, pur con la sua innegabile carenza di garanzie di democrazia e con i suoi aspetti deteriori, aveva garantito la permanenza ed il funzionamento del sistema politico liberale fin dai primi momenti della sua origine.