

Certo la formulazione di un testo unico, che sostituisca quello del 1915, risponde ad un'esigenza assai piú vasta, che va al di là della materia specifica dei controlli. Infatti è stata prospettata piú volte, sia nel 1925, prima della riforma podestarile, sia nel 1926, dopo l'inizio di questa<sup>212</sup>. In occasione delle varie modifiche alla legge comunale e provinciale il Parlamento ha conferito al Governo la relativa delega e fra il 1928 ed il 1929 il Mini-

<sup>212</sup> Cfr., ad esempio, S. Molinari, *Per una organica riforma degli Enti autarchici territoriali*, cit., nonché un cenno di A. Carapelle in « R.A. », 1926, p. 279.

stero dell'Interno si è posto all'opera<sup>213</sup>. Nel 1930 il sottosegretario Arpinati è in grado di annunciare alla Camera che i lavori per la compilazione del nuovo testo sono terminati<sup>214</sup>. Tuttavia, ormai sistemata la questione della Provincia, ormai definiti col testo unico della finanza locale sia l'ordinamento tributario degli enti, sia, sotto il profilo delle spese, l'ambito delle loro attribuzioni, è proprio dalla materia dei controlli che bisogna aspettarsi le maggiori novità. Non a caso, quindi, fra il 1931 ed il 1932, quando avviene la discussione parlamentare sulla legge di delega, l'argomento assume un rilievo preminente. In dottrina lo Zanobini scrive, nel suo celebre manuale su *L'amministrazione locale*, che l'estensione del controllo di merito a tutte le deliberazioni degli enti locali « porterebbe una menomazione dell'istituto dell'autarchia, molto più decisiva che non sia quella della nomina governativa degli organi istituzionali »<sup>215</sup>. Alla Camera l'onorevole Fabbrici cerca di convincere che i controlli esistenti « sono tali da tranquillizzare ogni residua preoccupazione »<sup>216</sup>. A sua volta, Aristide Carapelle esclude che, venuta meno l'epoca della « pretesa autarchia dei Comuni » e della loro « assoluta autonomia », la G.P.A. abbia ancora « una ragione di essere »: si tratta di un « istituto superato » perché « bastano i funzionari ispettivi a vigilare i Comuni, a consigliare i podestà »<sup>217</sup>.

<sup>213</sup> Lo attesta, nel 1929, il sottosegretario Bianchi (« R.A. », 1929, p. 261). Nel frattempo i segretari comunali hanno chiesto di partecipare alla elaborazione del testo unico: E. Remogna, *La compilazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, in « R.A. », 1928, pp. 802-803.

<sup>214</sup> E di assicurare che esso sarà veramente « la legge fascista del Comune e della Provincia » (« R.A. », 1930, p. 137). *L'iter* parlamentare, tuttavia, non comincia immediatamente. Per la relazione ministeriale, quella della Commissione della Camera e gli interventi nella discussione, cfr. « R.A. », 1932, pp. 67 ss.

<sup>215</sup> G. Zanobini, *L'amministrazione locale*, cit., p. 269.

<sup>216</sup> « R.A. », 1932, p. 162.

<sup>217</sup> Cfr. il discorso del 27 febbraio 1931 citato nella nota 205. In linea subordinata egli propone la soppressione o riduzione delle classi dei Comuni o l'integrazione della sua composizione con rappresentanti dell'agricoltura, dell'industria e del commercio (cfr. articolo pure citato nella nota 205). A sua volta, la Commissione parlamentare delinea una

Senonché il contenuto del testo unico emanato nel 1934 dal Governo suona come netta smentita di tutti questi auspici, più o meno autonomistici. L'unico controllo di cui il regime sia disposto a privarsi e di cui, nonostante il contrario avviso di diversi deputati, di fatto si priva, è l'azione popolare, cioè il solo controllo dal basso che ancora sussista, almeno sulla carta, fra tanti controlli dall'alto<sup>218</sup>. Per il resto, domina il principio opposto: « quanto alle autorità governative e agli organi di controllo sugli enti locali — si legge nella relazione ministeriale —, si è avuto come principale obiettivo quello di rinvigorire le une e gli altri, accentuandone il carattere prettamente fascista ». Pertanto, nel perseguimento di tale obiettivo, la nuova legge codifica, per la prima volta, i concetti della circolare di Mussolini del 5 gennaio 1927 sulle attribuzioni dei prefetti<sup>219</sup>. Cambia la composizione delle G.P.A., ma esclusivamente con l'inserimento di altri tre membri del P.N.F. Abolisce la distinzione fra visto di approvazione e visto di legittimità sulle deliberazioni podestarili, che ora sottopone a un unico visto di esecutività, nel quale è compreso pure l'esame di merito. Assoggetta i bilanci dei Comuni all'approvazione della G.P.A. in ogni caso, cioè anche se non eccedono il limite della sovrimposta. Regola la vigilanza e la tutela sulle Province alla stregua della vigilanza e della tutela sui Comuni di prima categoria. Sopprime, infine, la distin-

riforma dell'organo con aumento del numero dei membri designati dal P.N.F. e l'aggiunta di qualche membro designato dalla Provincia e dal Comune capoluogo (« R.A. », 1932, p. 75).

<sup>218</sup> Ecco come la circolare ministeriale presenterà la novità: « L'azione popolare, ..., superfetazione di una ideologia ormai tramontata, è stata abolita. Essa trovava infatti il suo presupposto nel concetto demagogico della deficienza dell'azione amministrativa locale e degli organi di controllo e quindi non armonizzerebbe con la nuova situazione di fatto e di diritto creata dalla Rivoluzione fascista » (« R.A. », 1934, p. 156).

<sup>219</sup> E, in particolare, la nota formula (cfr. la nota 109): « Il prefetto è la più alta autorità dello Stato nella provincia. Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo. Al prefetto fa capo tutta la vita della provincia che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive ». Cfr. P. Casula, *I prefetti nell'ordinamento italiano*, Milano, 1972, pp. 219-220.

zione fra le deliberazioni approvate dal prefetto e deliberazioni approvate dalla G.P.A.<sup>220</sup>.

Il significato di tale complessa normativa si può indicarlo con le parole di un commentatore dell'epoca, secondo cui tutto « si riassume in una stretta di vite dei controlli ». Dal suo punto di vista, che è quello di un sostenitore entusiasta del regime, la legge « rappresenta un passo poderoso di fascistizzazione in un campo già dilaniato di competizioni infeconde ed oggi pulsante di sublimi armonie »<sup>221</sup>. Quanto all'autonomia o all'autarchia comunale, essa — scriverà più tardi un altro esegeta di fede fascista non meno provata — « entra, nel 1934, nella sua agonia, se ... non cala del tutto nella sua sepoltura »<sup>222</sup>.

È un giudizio sul quale si può convenire in quanto ciò che capita in seguito, precisamente il R.D.L. 7 agosto 1936, che introduce la preventiva autorizzazione ministeriale per l'istituzione dei nuovi tributi, e la legge 10 giugno 1937, n. 1402, che modifica il controllo sugli atti dei Comuni capoluoghi di Provincia<sup>223</sup>, costituiscono soltanto un perfezionamento del sistema adottato<sup>224</sup>. E

<sup>220</sup> Tutti questi punti sono illustrati nella circolare citata nella nota 218. Per quanto concerne in specie l'approvazione dei bilanci, cfr. A. Bianco, *La nuova competenza di sindacato sui bilanci dei comuni e delle provincie*, in « R.A. », 1934, pp. 339 ss. e, dello stesso, *I poteri di sindacato sui bilanci dei Comuni in Regime fascista*, in « R.A. », 1935, pp. 150 ss.

<sup>221</sup> Cfr., per le due citazioni, A. Bianco, *Il controllo preventivo sulle spese degli enti locali in regime fascista*, in « R.A. », 1934, p. 293 e A. Bianco, *La nuova competenza*, cit., p. 348.

<sup>222</sup> A. Cirmeni, *Il Comune di domani*, cit., p. 616. L'autore (circa la concezione del quale cfr. pure la nota 205) si riferisce soprattutto all'art. 97 del t.u., che rappresenta, a suo giudizio, « una novità fascista », un « passo innanzi per svincolarsi da un altro gancio democratico ». Il passo in avanti è l'attribuzione anche al prefetto (con la G.P.A.) del controllo di merito.

<sup>223</sup> Come spiega A. Cirmeni, *Il nuovo regolamento*, cit., p. 399 a proposito dei due provvedimenti. Per il secondo di essi cfr. la circolare illustrativa in « R.A. », 1937, pp. 684-685, il testo in « R.A. », 1938, p. 499, nonché lo scritto di M. La Torre, *I controlli sui comuni capoluoghi di provincia*, in « R.A. », pp. 291 ss.

<sup>224</sup> Perfezionamento non insignificante, peraltro, che esprime la tendenza a far succedere all'accentramento autarchico, ormai interamente

proprio perché il sistema dei controlli del testo unico del 1934 è ben consolidato cadono poi nel vuoto anche le suggestioni, avanzate sul finire del regime, per ulteriori sviluppi in senso ancora più antiautonomistico attraverso l'introduzione del visto condizionato del prefetto e la conseguente soppressione della G.P.A.<sup>225</sup>. Invero, gli effetti pratici di questa riforma sarebbero stati pressoché inconsistenti dal momento che la distinzione fra il prefetto da una parte e la G.P.A. dall'altra era diventata da tempo puramente formale. Quando mai si era dato che l'organo collegiale di tutela non avesse condiviso l'opinione del suo presidente?<sup>226</sup>

In conclusione, emanato il testo unico del 1934, tutti i muri maestri del nuovo ordinamento comunale e provinciale fascista si potevano considerare costruiti. Nessuna novità avevano da annunciare, infatti, i sottosegretari che di anno in anno prendevano la parola in Parlamento durante la discussione del bilancio dell'Interno. Dopo le ultime critiche, che risalivano al 1932<sup>227</sup>, il regime pote-

attuato, anche l'accentramento burocratico. Con questi provvedimenti, infatti, si attua un trasferimento del controllo dal livello periferico a quello centrale e ciò non tanto per l'insufficienza delle prefetture, oberate dall'eccessivo lavoro e scarsamente dotate di personale (cfr. L. M., *I conti consuntivi degli enti locali. Mali e rimedi*, in « R.A. », p. 606), quanto perché come scrisse M. La Torre, *I controlli*, cit., p. 292, « il controllo sul Comune Capoluogo, esercitato *in situ*, non sempre può dare pieno affidamento giacché non sempre l'attività del Prefetto e della G.P.A. è sottratta in modo assoluto e "totalitario" ad influenze particolaristiche o a tendenze campanilistiche ».

<sup>225</sup> Tali proposte furono formulate da A. Cirmeni, *Il Comune di domani*, cit., pp. 731 ss., il quale in precedenza aveva scritto altresì che l'art. 97 del t.u. segnava « una stazione d'arrivo della Dottrina Fascista e, a nostro avviso, un nuovo punto di partenza », naturalmente in senso fascista (*Il nuovo regolamento*, cit., p. 399).

<sup>226</sup> E' ancora A. Cirmeni, *Il Comune di domani*, cit., p. 734, a scrivere: « in fatto desidereremmo conoscere, oggi, un caso in cui la Giunta P.A., esaminando una deliberazione, l'abbia approvata, o meno, contrariamente all'avviso del prefetto presidente! Il fascismo ha, per sua peculiare caratteristica, il realismo e la realtà (la nostra ventennale esperienza di commissario presso gli enti locali ce lo ricorda) è solo questa ».

<sup>227</sup> Come aveva ricordato l'onorevole Fabbrici: « sono affiorati qua e là rilievi, proposte, raccomandazioni, le quali lasciavano trapelare qualche inespresa preoccupazione, soprattutto per quanto concerne l'Istituto podestarile » (« R.A. », 1932, p. 157). Secondo il deputato in

starile sembrava funzionare nel migliore dei modi<sup>228</sup>. Tutto, a sentire loro, lo confermava: i dati sul numero dei podestà retribuiti<sup>229</sup>, quelli sui risultati delle ispezioni<sup>230</sup> e sugli esoneri<sup>231</sup>, come quelli sull'appartenenza al Partito dei podestà e dei presidi, ormai divenuta totalitaria<sup>232</sup>. Insomma, il panorama non poteva essere piú rassicurante per il regime<sup>233</sup>.

parola, ciò costituiva, per taluno, « il riflesso di una intima, moderata perplessità circa l'ordinamento nuovo » (p. 158).

<sup>228</sup> Già nel 1932 il deputato Leicht (relatore) scrive che podestà, rettori e presidi « hanno dato buona prova » e che, contro le previsioni del 1926, « ormai pochi sono i podestà estranei ai Comuni che governano » (« R.A. », 1932, p. 107). L'anno dopo il sottosegretario Buffarini Guidi dice che l'istituto podestarile « ha compiuto con pieno successo il suo esperimento » (« R.A. », 1934, p. 7). Nel 1935 è ancora lui ad asserire che gli istituti del podestà e del Rettorato « rispondono in pieno alle nuove direttive di politica amministrativa segnate dal Regime fascista » (« R.A. », p. 98). Finché nel 1938 definisce l'istituto podestarile addirittura come un « organo rivoluzionario ». (« R.A. », 1938, p. 171).

<sup>229</sup> Che risultano essere 460 nel 1931, 440 (o 449) nel 1932, 368 nel 1933, 196 nel 1934, 119 nel 1935, 55 nel 1936. Cfr. le dichiarazioni dei sottosegretari Arpinati e Buffarini in « R.A. », 1933, p. 105; 1934, p. 7; 1937, p. 189.

<sup>230</sup> Il sottosegretario Arpinati riferisce nel 1932 che su 3.774 ispezioni si sono disposti 364 provvedimenti conseguenti e nel 1933 che su 4.400 ispezioni si sono disposti solo 77 provvedimenti (sospensioni di podestà). Cfr. « R.A. », 1932, p. 142, e 1933, p. 105.

<sup>231</sup> I podestà sostituiti per dimissioni volontarie passano da 1.380 nel 1930 a 326 nel 1931, quelli eliminati per dissensi con autorità locali da 12 a 3, quelli revocati per inosservanza dell'obbligo di residenza da 18 a 1 (ma i commissari prefettizi, che erano 1.180 al 31 dicembre 1930, sono ancora 851 all'inizio del 1932: « numero rilevante, non lo nego », dichiara il sottosegretario): cfr. « R.A. », 1932, pp. 137-138. I podestà revocati sono « appena » 20 nel 1933 (« R.A. », 1934, p. 7), 26 nel 1934, 18 nel 1935 e 10 nel 1936 (« R.A. », 1937, p. 189). Infine mentre in quest'ultimo anno dei podestà per i quali è scaduto il quadriennio 627 sono confermati e 1.126 sostituiti « in omaggio al principio di avvicendamento e svecchiamento » (*loc. ult. cit.*), nel 1939 su 1.043 podestà scaduti 628 sono confermati e solo 415 sostituiti (« R.A. », 1938, p. 379).

<sup>232</sup> Dei 7.328 in carica nel 1934 « solo 4, ..., non sono iscritti al Partito, pur essendo stati nominati dai Prefetti in accordo coi segretari federali » (« R.A. », 1935, pp. 98-99). Il maggior numero di iscrizioni si registra attorno ai momenti dell'avvento del fascismo (1.331 nel 1922 e 1.360 nel 1923) e del suo consolidamento come regime (981 nel 1926). Lo stesso andamento si ha per i presidi delle Province (v. nota 110).

<sup>233</sup> L'unica novità di rilievo di questi anni (1934-1939) è l'esclusione dei celibi dalla carica di podestà (nel 1934 ne furono esclusi 400): cfr.

Ma il « padrone della vita degli enti locali », come un contemporaneo chiamò il sottosegretario Buffarini Guidi<sup>234</sup>, scorse un neo nel comportamento della dottrina. Il fascismo aveva capovolto le strutture portanti dell'intero ordinamento comunale e provinciale: come era possibile che i giuristi continuassero ad usare il vecchio concetto di autarchia, elaborato in un'epoca dominata da principi opposti?

Un cenno polemico c'era già stato alla Camera il 12 marzo 1937, allorché Buffarini Guidi aveva lamentato che la « innovazione rivoluzionaria quanto mai opportuna » rappresentata dal podestà « sfuggisse ancora a molti studiosi del nuovo diritto pubblico »<sup>235</sup>. Ma fu l'anno dopo che egli pronunciò la sua dura requisitoria contro la dottrina: « Essa — disse — è tuttora ancorata intorno al concetto giuridico di autarchia amministrativa, inteso nel suo significato di autonomia degli enti nei confronti dello Stato; concetto dal quale non dimostra alcun desiderio di volersi staccare; non solo, ma di fronte a qualche raro e timido tentativo di reazione, compiuto da pochi isolati, la dottrina ha presentato lo schieramento della sua infrangibile unanimità »<sup>236</sup>.

In questo modo, però, Buffarini Guidi colpiva un bersaglio di comodo perché, come finiva poi coll'ammettere<sup>237</sup>, la responsabilità maggiore risaliva al legislatore fascista, che aveva fatto di tutto per perpetuare l'equivoco. È un aspetto emerso ripetutamente nel corso della nostra esposizione. Sarà sufficiente ricordare, pertanto, che, mentre l'Associazione dei Comuni nel noto questio-

« R.A. », 1935, p. 99; 1938, p. 172; 1939, p. 383. Ma si tratta del riflettersi sugli enti locali di una politica che, com'è noto, fu ben piú generale.

<sup>234</sup> A. Cirmeni, *Il nuovo regolamento*, cit., p. 398.

<sup>235</sup> « R.A. », 1937, p. 188. Aveva commentato A. Carapelle, *Anno 1938-XVI*, cit.: « come ben detto per certi scrittori che si danno l'aria di avere sempre da dire qualche cosa in contrario ».

<sup>236</sup> « R.A. », 1938, pp. 174-175.

<sup>237</sup> « E' vero, purtroppo, che anche gli stessi legislatori fascisti, suggestionati dall'influenza delle tendenze dottrinali, non hanno saputo, nelle leggi e nei regolamenti, liberarsi dal bagaglio della vecchia, superata nomenclatura scientifica ».

nario del 1925 aveva distinto con cura fra l'autarchia e l'autonomia, aggiungendo che la seconda non esisteva, i documenti ufficiali del regime non avevano perso occasione per affermare la sussistenza non solo, come si è potuto constatare più volte, dell'autarchia, ma perfino dell'autonomia. Infatti, se nel 1926 l'onorevole Maraviglia nella relazione citata, scrisse addirittura che il Comune conservava integra « la sua indipendenza amministrativa di fronte allo Stato », nel 1932 la relazione ministeriale al testo unico della legge comunale e provinciale, che pure riguardo a un punto specifico parlava di « feticismo dell'autonomia degli enti locali », asserì che la legislazione fascista « non aveva negato il concetto dell'autonomia istituzionale dei comuni e delle province, intesa come espressione e rappresentanza di interessi distinti da quelli della società nazionale » e nel 1934 la circolare ministeriale per l'applicazione del testo unico ribadì che « l'autonomia istituzionale dei Comuni e delle province era stata conservata »<sup>238</sup>.

Qualche chiarezza, semmai, era venuta proprio da parte della dottrina. Dal Vuoli, ad esempio, che aveva distinto fra l'autarchia in senso giuridico, identificata con la personalità giuridica dell'ente e il suo potere di emanare ordinanze e regolamenti e predisporre servizi, e la autarchia in senso politico, fondata sulla partecipazione degli amministrati e ormai scomparsa<sup>239</sup>. Dallo Zanobini, che, in fondo, non aveva espresso concetti diversi scrivendo ch'era venuto meno il principio dell'autogoverno, mentre era rimasta la autarchia, cioè la personalità giuridica<sup>240</sup>. Dallo stesso Gaspare Ambrosini, il quale aveva spiegato che l'autonomia come « diritto originario degli enti », cioè qual era nella Costituzione spagnola del 1931 e nello Sta-

<sup>238</sup> Il passo della relazione Maraviglia fu ricordato anche da A. Cirmeni, *Il Comune di domani*, cit., pp. 614-616. Per la relazione ministeriale al testo unico e la circolare, cfr. « R.A. », 1932, p. 69 e « R.A. », 1934, p. 147. Avevano condiviso espressamente il concetto della relazione ministeriale i deputati Leicht, Castellino, Lusignoli (« R.A. », 1932, pp. 70, 90 e 97).

<sup>239</sup> R. Vuoli, *Il Podestà*, cit., pp. 35 ss. e *Il Preside*, cit., pp. 37-39.

<sup>240</sup> G. Zanobini, *L'amministrazione locale*, cit., pp. 139-141.

tuto della Catalogna, non poteva essere accettata dal fascismo perché « era un principio di particolarismo, di nazionalismo regionalista nel seno dello Stato: era perciò un principio di disintegrazione dello Stato »<sup>241</sup>.

La dottrina, cui Buffarini Guidi dichiarava di ispirarsi, in sede scientifica era sicuramente meno autorevole. Ma l'autore del testo per la scuola di preparazione politica, intitolato *L'ordinamento dello Stato Fascista*, aveva il merito di chiarire che l'autarchia amministrativa derivava dalla pregiudiziale delle libertà locali, che avrebbero dovuto completare il sistema delle garanzie dei diritti dell'uomo, risultanti dalla divisione costituzionale dei poteri. Ora, come il concetto delle libertà locali era « incompatibile con un sistema accentrato e gerarchico », così « la nozione di enti autarchici, contrapposti allo Stato e dotati di un proprio diritto pubblico di autarchia, in analogia al diritto di libertà dell'individuo, non era ricevibile nel nuovo diritto pubblico fascista, stabilito saldamente sul principio di subordinazione ».

Quali scopi Buffarini Guidi si proponesse di raggiungere con la sua presa di posizione, se volesse soltanto sollecitare e confortare la dottrina, come disse, « a più rapide e più coraggiose decisioni », non è dato sapere. Egli stesso dichiarò che dalle considerazioni fatte non intendeva trarre « conclusioni affrettate »: semplicemente gli sembrava che il concetto di autarchia amministrativa e il relativo attributo di « autarchico » fossero « destinati a scomparire definitivamente dal nuovo diritto pubblico ».

È certo, invece, che da un lato, traendo argomento da questo discorso, si riaffermò, con rinnovato vigore, la corrente più radicale, interessata alla trasformazione dei Comuni e delle Province in amministrazioni dirette dallo Stato con a capo funzionari di carriera<sup>242</sup> e, dall'altro,

<sup>241</sup> G. Ambrosini, *Il carattere unitario*, cit.

<sup>242</sup> E' la tesi di A. Cirmeni, del quale si vedano, oltre a *Il Comune di domani*, cit., i seguenti scritti: *Stato Fascista e Comune autarchico*, in « Rassegna di legislazione per i Comuni », 1939, n. 7; *Autarchia comunale nello Stato Fascista*, in « Rivista amministrativa », 1939; *Enti autarchici ed enti ausiliari dello Stato*, in « Rivista amministrativa », 1940.

l'unico risvolto operativo dell'iniziativa di Buffarini Guidi fu la sua circolare del 21 agosto 1939, colla quale, premesso che il fascismo aveva contrapposto « al concetto antinazionale del decentramento il principio dell'unità politica, economica, amministrativa, di governo e di controllo » e che ormai la dottrina concorde designava gli enti locali come enti ausiliari dello Stato « in perfetta rispondenza ai compiti loro attribuiti », impartì ai prefetti ed alle amministrazioni da loro dipendenti la seguente tassativa disposizione: « resta stabilito che, d'ora innanzi, ogni qual volta se ne presenti l'occasione, all'anacronistica superata espressione di "enti autarchici" debba sostituirsi la nuova più appropriata dizione di "enti ausiliari dello Stato" »<sup>243</sup>.

Il provvedimento, che venne osservato scrupolosamente, più che una incidenza pratica sulla storia delle amministrazioni locali, ebbe il valore simbolico di atto finale, forse persino solenne, della parabola discendente che esse avevano percorso, passo per passo, fino all'ultimo gradino, appunto quello del cambiamento di denominazione. Tuttavia sarebbe un errore lasciarsi impressionare troppo da questo aspetto formale. In fondo sarà il più facile da rovesciare. Un decennio più tardi, alla Costituente, basterà un tratto di penna per capovolgere la vecchia definizione e chiamare « enti autonomi » le amministrazioni locali. Assai meno agevole risulterà, invece, l'applicazione di un altro principio della Carta costituzionale: nell'attesa dell'adeguamento della legislazione comunale e provinciale alle nuove esigenze dell'autonomia (art. 5 e disp. IX Cost.) passeranno invano cinque legislature, cioè ben più di un ventennio.

In effetti il rischio e la responsabilità maggiori di chi proponga una riflessione sull'ordinamento comunale e provinciale del regime fascista è di finire coll'esaltarne i ca-

<sup>243</sup> Il testo della circolare in « R.A. », 1939, p. 674. Sull'argomento compare, quindici giorni prima del 25 luglio, la monografia di L. Giovenco, *Concetto e natura dell'ausiliarità degli enti pubblici territoriali*, Empoli, 1943.

ratteri peculiari a scapito degli elementi di continuità e di lunga durata. Al contrario tali elementi non mancano affatto. Intanto nei confronti del periodo liberale che, come si è visto, non ci fu espediente sfruttato dal fascismo che non fosse stato escogitato prima del suo avvento (della stessa elettività delle cariche amministrative si potrebbe dire che nell'Italia unita essa era stata attuata molto lentamente e che al suffragio universale non si era giunti se non alla vigilia della guerra). In secondo luogo nei confronti del periodo repubblicano dato che ben pochi degli strumenti in parola vennero meno: non la dipendenza dei segretari comunali e provinciali dai prefetti, non l'ordinamento della finanza locale, non gli oneri addossati per attribuzioni statali, non l'esiguità delle funzioni della Provincia, non l'esercizio del controllo di merito<sup>244</sup>. L'unico elemento essenziale di sicura discontinuità fra il regime fascista e il regime repubblicano rimane la elettività delle cariche. Come si ricorderà, nel 1925 il Governo fascista aveva cercato di dimostrare che, per l'autonomia locale, il requisito dell'autogoverno non era necessario in quanto non era sufficiente. Si sarà, dunque, costretti a concludere che i Governi repubblicani sono riusciti a far credere che l'autogoverno, per essere necessario, è anche sufficiente?

<sup>244</sup> Accanto alla continuità delle istituzioni si riscontra, d'altronde, l'inevitabile continuità degli uomini. Quando nel 1945 sorge il « Corriere amministrativo », come organo, fra l'altro, della risorta Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (A.N.C.I.), chi ne è il redattore capo se non quell'Arcangelo Cirmeni che negli ultimi anni del regime si era segnalato soprattutto per la tesi della trasformazione dei Comuni in amministrazione diretta dello Stato? E uno dei collaboratori più attivi della nuova rivista è L. Giovenco, per il quale cfr. la nota 243, nonché l'articolo *Ordine pubblico e ordine corporativo*, in « R.A. », 1935, pp. 289 ss.