

6. *Autonomie e controlli: un nuovo tipo di centralismo*

La legge comunale e provinciale del 1888, poi ricompresa nel testo unico del 1889⁸⁰, ricalcò la legge del 1865 ma introducendovi almeno cinque rivoluzionarie varianti. La prima fu l'istituzione della giunta provinciale amministrativa (Gpa), «composta del prefetto che la presiede, di due consiglieri di prefettura designati al principio di ogni anno dal ministro dell'Interno e di quattro membri effettivi e due supplenti nominati dal consiglio provinciale»⁸¹. La giunta provinciale amministrativa avrebbe deciso nel merito circa le deliberazioni di maggior rilievo in materia finanziaria adottate da province, comuni e opere pie e avrebbe avuto la facoltà di porre il veto all'esecuzione delle delibere. Una successiva legge del 1890 avrebbe affidato a quest'organo la giustizia amministrativa in sede locale, decentrandole i poteri giurisdizionali della IV sezione del Consiglio di Stato nel frattempo costituita. La seconda novità riguardò l'elettorato amministrativo, esteso dalla legge fino a comprendere circa l'11% della popolazione (nel 1865 l'elettorato raggiungeva invece appena il 4%). La terza novità fu l'elettività del sindaco nei comuni capoluogo di provincia o con più di 10.000 abitanti (nel 1896 una legge Di Rudinì avrebbe esteso la misura a tutti i comuni del regno indistintamente). La quarta fu la regolamentazione della figura del segretario comunale (la legge del 1865 si limitava a fissarne l'obbligatorietà)⁸². La quinta novità, collegata alla prima, fu che il prefetto cessò di essere presidente della deputazione provinciale, che a sua volta cessò di esercitare il controllo su comuni e opere pie. La deputazione restava, ma con il nuovo nome di giunta provinciale, organo eletto dal consiglio provinciale rispetto al quale acquisiva funzioni di esecuzione politica, e con un suo presidente ugualmente eletto.

Nel complesso le cinque novità delinearono uno scossone di portata storica nell'assetto dei poteri locali e nel rapporto centro-periferia. Innanzitutto, come ha scritto uno dei più attenti studiosi del prefetto italiano,

l'allontanamento del Prefetto dalla guida della provincia, quale ente locale semiautonoma, rappresentò una rinuncia al sistema prefettizio prevalente nell'Europa occidentale, come in Francia, in Belgio e nella Scandinavia, dove il prefetto o governatore non è solo il rappresentante e il funzionario del Governo centrale, ma anche il capo dell'esecutivo di un distinto e semiautonoma autogoverno provinciale e la prefettura non persegue solamente gli scopi del Governo centrale ma attua anche la politica del Consiglio provinciale⁸³.

In secondo luogo, cessando la nomina dei sindaci da parte della Corona (e cioè del Governo), veniva a cadere anche un potente fattore di condizionamento dal centro del-

⁷⁹ Cfr. *ibidem*, n. 211 e 211 A, All. *Notizie sui Prefetti. Situazione al 6 maggio 1896*.

⁸⁰ L. 30 dicembre 1888, n. 5965; Rd 10 febbraio 1889, n. 5921 (che approva il testo unico della legge comunale e provinciale).

⁸¹ Rd 10 febbraio 1889, n. 5921, art. 10: «i quali – proseguiva la norma – durano in ufficio quattro anni, e si rinnovano per metà ogni biennio». Il seguito dell'art. 10 regolava ancora la materia dei commissari, compresi i supplenti; l'art. 11 il regime delle incompatibilità.

⁸² *Ibidem*, art. 2, c. 4: «Il segretario comunale nominato per la prima volta dura in ufficio due anni, le conferme successive devono essere date almeno per sei anni. Egli non può essere licenziato prima del termine pel quale fu nominato, senza deliberazione motivata presa dal consiglio comunale con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri. Contro tale deliberazione è ammesso ricorso alla giunta provinciale amministrativa, e, dalla decisione di questa, al Consiglio di Stato».

⁸³ R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, cit.

la vita politica locale. Il rapporto centro-periferia si riassume ora su un altro fronte: quello dei controlli sugli atti dei comuni e delle province. E a questo proposito, appunto, si creava la giunta provinciale amministrativa. Infine l'estensione dell'elettorato locale allargava la base di consenso delle istituzioni periferiche e creava le premesse perché in esse si sperimentassero (come sarebbe avvenuto soprattutto con il nuovo secolo) indirizzi di governo espressi da forze diverse da quelle che governavano al centro: radicali, poi socialisti, poi cattolici⁸⁴.

Alla riforma crispina corrispondeva infatti il nuovo scenario della crescita urbana degli anni ottanta, con lo sviluppo di grandi città quali Roma, Milano, Firenze, Torino (Napoli e Palermo erano già delle «metropoli» a metà del secolo) e le nuove domande che venivano scaricandosi sull'ente locale. Furono i comuni, nell'ultimo scorcio dell'Ottocento e poi nella prima parte del Novecento, a rispondere in prima battuta alla nuova richiesta di servizi pubblici (specie nel triplice campo dei bisogni di acqua, luce e gas, e poi sul terreno dei trasporti urbani, con le prime reti di *tramways*)⁸⁵.

⁸⁴ La legge Crispi introduceva tre importanti novità: il voto limitato per le elezioni dei consiglieri comunali e di quelli provinciali in caso di elezione di non meno di 5 rappresentanti per ciascun mandamento; la costituzione di appositi uffici elettorali, presieduti da un magistrato ed aventi 4 membri eletti, di cui 2 della minoranza; l'elezione di commissioni elettorali comunali e provinciali (G. De Cesare, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Milano, Giuffrè, 1977).

⁸⁵ Le spese obbligatorie di comuni e province crebbero del 30% tra il 1882 e il 1889 mentre quelle facoltative aumentarono solo del 20%: cfr. in proposito le tabelle in AP Camera, Leg. XVII, 1^a sess., 1890-91-92, Doc., n. 165 A, *Relazione della commissione composta dai deputati San Giacomo (presidente), Mezzanotte (segretario) ed altri sul disegno di legge «Proroga del termine stabilito nell'art. 79 della L. 30 dicembre 1888, n. 5865, portante modificazioni alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865, sul passaggio allo Stato di spese che sono a carico di Comuni e Province»*. Sul nuovo protagonismo dei comuni (che, «soprattutto quelli dell'Italia settentrionale e centrale, furono, almeno agli inizi di questo secolo, i più operosi creatori di istituti giuridici»), cfr. M.S. Giannini, *I comuni*, cit., pp. 34-35. Gli studi sui singoli comuni non sono ancora sviluppati come ci si augurerebbe; cfr. tuttavia i «Profili di città» raccolti da Cesare Mozzarelli in «Archivio Isap», n.s., n. 6, *Le riforme crispine*, cit., t. III, pp. 1 ss. (con contributi di Aurelio Alaimo su Bologna, Ivana Pederzani su Como, Fernanda Mazzanti Pepe su Genova, Marina Brogi su Lucca, Loredana Leoni su Mantova, Euride Fregni su Modena, Alber-

Nel 1903 la nuova legge sulle municipalizzazioni⁸⁶ fornì le amministrazioni (specie quelle del Centro-Nord, che ne profittarono più frequentemente) di uno strumento di intervento assolutamente impensabile nel passato e favorì l'avvento di politiche sociali direttamente promosse e gestite dai comuni attraverso la figura inedita dell'azienda municipalizzata. Ciò si inseriva nella tacita ripartizione di compiti tra Stato e enti locali in base alla quale furono questi ultimi, in prima istanza, a fronteggiare le conseguenze dei processi di inurbamento connessi al primo decollo industriale del Paese⁸⁷.

Per un curioso paradosso (per altro non raro nella storia delle istituzioni italiane) proprio in quegli stessi anni i comuni del Sud, meno attivi e con bilanci più poveri, venivano vistosamente surrogati dai nuovi apparati speciali nati per iniziativa dello Stato nell'ambito delle nuove leggi per il Mezzogiorno: amministrazioni *ad hoc*, munite di poteri penetranti, invadavano il campo d'azione dei comuni e delle province e ne gestivano direttamente le competenze in mate-

to Liva su Pavia, Agostino Attanasio su Rieti, Saverio Carpinelli su Siena, Laura Casella su Udine); da vedere anche *Il governo della città nell'Italia giolittiana. Proposte di storia dell'amministrazione locale*, a cura di C. Mozzarelli, con la collaborazione di E. Ferrari, Trento, Riverdito, 1992 (con saggi di Alberto Alaimo su Ferrara, di Euride Fregni su Modena, di Alberto Liva su Pavia, di Ermanno Ferrari su Reggio Emilia, di Agostino Attanasio su Roma e di Laura Casella su Udine).

⁸⁶ La legge 29 marzo 1903, n. 103 (*Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni*) stabilì la facoltà, per i comuni, di assumere «l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi». Sull'argomento cfr. soprattutto F. Ruge, *Gl'esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie, «socialismo municipale»*, in «Jus», XXXI (1984), n. 1, pp. 191 ss.; Id., *Alla periferia del Rechtsstaat. Autonomie e municipalizzazione nell'Italia di inizio secolo*, in «Quaderni sardi di storia», 1983-84, n. 4, pp. 159 ss.; Id., *All'origine dell'impresa pubblica: l'esordio della municipalizzazione*, in «Amministrare», XVI (1986), n. 2, pp. 231 ss.; Id., *Introduzione*, in *I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, a cura di F. Ruge, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 9 ss. Con riferimento al caso napoletano, cfr. L. Mascilli Migliorini, *Municipalizzazioni, legislazione speciale e dibattito storiografico*, in *Lo Stato e il Mezzogiorno. A ottanta anni dalla legge speciale per Napoli. Atti del Convegno di studi storici svoltosi a Napoli dal 10 all'11 dicembre 1984*, a cura di G. Acocella, Napoli, Guida, 1986, pp. 51 ss.

⁸⁷ S. Cassese e G. Melis, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana*, cit., pp. 333-57.

ria di politiche di bonifica, di costruzione di opere pubbliche, ecc.⁸⁸.

La fine del secolo segnava anche un'altra trasformazione: differenziava ancor di più la realtà dei comuni grandi e medi da quella dei comuni piccoli e piccolissimi; e introduceva diversità sino ad allora ignote tra comuni «industriali» e comuni «rurali». Rispetto alla variegata mappa che ne derivava, l'uniformità della legge, ancora ferma a considerare la realtà comunale come un tutt'uno indifferenziato, appariva sempre più anacronistica.

Cambiava segno anche il governo locale. Nei periodi precedenti era stato l'espressione di ceti proprietari, notabiliari, che governavano il comune con l'atteggiamento del buon padre di famiglia che cura il bilancio di casa. Questi ceti avevano quasi esclusivamente lo scopo (da cui derivava la loro legittimazione a governare) di controllare dove andasse a finire le loro tasse; le funzioni erano, in quelle amministrazioni, essenzialmente di *policy*. Con la fine del secolo tutto cambiava: ora si amministrava il comune non per conservare lo *status quo*, ma per trasformarlo in nome del progresso. Si delineavano adesso delle vere e proprie «politiche comunali», che si avvalevano di strumenti non dissimili da quelli delle prime politiche pubbliche statali: tipica era l'utilizzazione dell'esproprio per causa di pubblica utilità, in particolare in casi come quello della legge speciale per Napoli del 1885⁸⁹.

Infine la trasformazione in atto toccava il delicato terreno dei collegamenti centro-periferia. Con il Novecento le reti di collegamento tendevano a moltiplicarsi⁹⁰: non più solo quella prefettizia (interesse locale/comune-prefetto-Ministero dell'Interno), ma anche le altre reti dell'amministrazione, ormai sfuggite definitivamente al filtro prefettizio (nel 1888 il senatore Allievi, ex prefetto, lamentava che gli uffici finan-

⁸⁸ M.S. Giannini, *Problemi dell'amministrazione delle regioni insufficientemente sviluppate*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XII (1962), pp. 562 ss.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 561.

⁹⁰ R.C. Fried, *Il prefetto in Italia*, cit., p. 124: «Verso la fine del secolo, una pianta comprendente le diverse circoscrizioni amministrative dei servizi statali sarebbe apparsa come un confuso labirinto di linee intersecantisi».

ziari, quelli del Genio civile, i provveditorati agli studi e gli ispettori del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio non comunicassero più con il centro attraverso i prefetti, ma direttamente)⁹¹.

Per altro anche quella facente capo al prefetto, che potremmo definire come la rete di collegamento tradizionale, appariva già negli anni novanta enormemente potenziata. Al sindaco e alla giunta comunale (o in misura minore alla deputazione provinciale) erano assegnati, mensilmente, compiti e adempimenti tanto fitti da richiedere d'essere meticolosamente calendarizzati nei prospetti di attività degli organi⁹². Si trattava, per lo più, di relazioni informative, tenuta di registri, prospetti statistici, stati della popolazione, elenchi degli affari, notizie periodiche, ecc., oggetto di un'intensa circolazione di comunicazioni tra enti locali, prefetture e Ministero su tutte le svariate materie della vita locale. Il nuovo assetto dei controlli, per altro, induceva ad una maggiore cura nell'organizzazione delle prefetture (che se non si

⁹¹ AP Senato, Leg. XVI, 2^a sess. 1887-88, Disc., tornata del 5 dicembre 1888, pp. 2899-2900: comparando Italia e Francia, Allievi giudicava il prefetto italiano il capo «solo nominalmente» di tutti i servizi pubblici della provincia e denunciava che tutto dipendesse dall'amministrazione centrale, «dove si nominano fino i portieri delle prefetture e delle questure, dove si delibera di accordare una gratificazione di dieci lire a un impiegato». Sulle nuove «reti» centro-periferia, cfr. in generale i saggi raccolti in *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, cit. Illuminante anche P. Manfrin, *Dell'arbitrio amministrativo in Italia. Memoria*, Roma, Fratelli Bocca, 1894, p. 75: «Il Ministero dell'Interno ha tre circoscrizioni, la comunale-provinciale, la carceraria e la collegiale-elettorale. Un po' più si avvicina il Ministero della Pubblica Istruzione alla circoscrizione provinciale comunale, ma poi si dilunga da essa con i Provveditorati, con gli Ispettorati, con i preposti archeologico-monumentali. Tutti gli altri Ministeri hanno Compartimenti, Mandamenti, Circondari, Distretti, Comandi, Dipartimenti, Regioni, Zone o qualunque altro nome che le diverse Direzioni sono libere come l'aria di battezzarsi con la circoscrizione che stimano migliore». Sul problema, in termini generali e con qualche spunto di ricostruzione storica, è utile E. Rotelli, *Le circoscrizioni amministrative italiane come problema storiografico*, in «Amministrare», XXII (1992), n. 1, pp. 151 ss.

⁹² Un esempio è la *Guida degli impiegati nelle amministrazioni comunali e provinciali nel disbrigo degli affari periodici giusta le disposizioni in vigore*, di Achille Bruno (Napoli, Casa Editrice E. Pietrocola, 1891), che, dall'1 gennaio al 31 dicembre, indicava le scadenze degli organi di governo locale, del prefetto e del sottoprefetto.

traduceva in vere e proprie riforme, dava luogo però a perfezionamenti tecnici e specializzazioni di personale)⁹³.

A questo nuovo contesto corrispose il potenziamento di due strumenti tradizionali di conoscenza amministrativa: l'inchiesta e l'ispezione.

L'uso dell'inchiesta (parlamentare, ma anche amministrativa) conobbe un'intensificazione sin dagli ultimi anni settanta e soprattutto negli anni ottanta⁹⁴: dopo la grande inchiesta del 1878 sulle opere pie, si ebbero quella sanitaria del 1881 (sulla base di questionari inviati alle prefetture), quella sulle condizioni igieniche e sanitarie dei comuni del 1895 (somministrazione di questionari, in accordo con i Consigli superiori di sanità e di statistica), quella del 1897 sul brefotrofio dell'Annunziata di Napoli, quella del 1898 su manicomi e alienati (questionari a prefetti, medici provinciali e direttori degli stabilimenti), quella – infine – del 1900 sull'amministrazione comunale di Napoli (inchiesta Saredo, dal nome del suo presidente)⁹⁵.

Quanto alle ispezioni, un serio tentativo (e fu il secondo, dopo quello immediatamente postunitario, sebbene come quello sfortunato) di radicare stabilmente nell'amministrazione la funzione ispettiva si ebbe proprio con Crispi, nel quadro del più generale potenziamento dell'amministrazione dell'Interno in una stagione che si annunciava segnata dalle grandi riforme del potere locale.

Di queste esigenze oggettive costituisce un documento straordinariamente eloquente il fascicolo relativo all'istituzione di tre posti di ispettori generali nel Ministero dell'Interno conservato nelle *Carte Crispi*⁹⁶. Uno dei principali col-

⁹³ Cfr. le osservazioni in proposito di Piero Aimo, nell'introduzione a *Le prefetture*, in «Archivio Isap», n.s., n. 6, *Le riforme crispine*, cit., t. I, pp. 625 ss. Il volume raccoglie studi su singole prefetture in età crispine: Milano (di Anna Rita Ostinelli), Brescia (di Riccardo Johnson), Mantova (di Loredana Leoni), Roma (di Mariella Guercio), Catania (di Marcello Saija), Siracusa (di Giuseppe Astuto).

⁹⁴ Per un inquadramento cfr. M.A. Fabiano, *Le inchieste sociali del parlamento italiano tra il 1860 e il 1911*, in «Quaderni di Sociologia», XXIX (1980-81), n. 2, pp. 236 ss.

⁹⁵ Cfr. in generale T.S. Cuore, *L'inchiesta amministrativa*, Pistoia, Officina Tipografica Cooperativa, 1916, pp. 80-83.

⁹⁶ Cfr. in proposito *Il Ministero dell'Interno*, a cura di G. Tosatti, vol.

laboratori dello statista siciliano, il Palumbo Cardella, ricordava, in un rapporto allegato alla proposta, come sin dal 1887 Crispi avesse promosso sistematicamente una serie di ispezioni presso le province (quelle siciliane prima, poi tutte quelle meridionali, infine anche le altre):

Sia l'ordinamento dello Stato quale si voglia – scriveva Palumbo Cardella –. Abbiassi l'accentramento presente con 69 prefetture ed un unico potere che dispone di tutto. Abbiassi quello che unicamente può dare decentramento vero: pochi governatori a capo delle regioni, ed un potere cui spetta la trattazione degli affari generali del Regno. Bisognerà pur sempre rendere, colla maggiore autorità, più gagliardi quei vincoli che la cresciuta libertà potrebbe allentare; anzi, quanto i metodi si renderanno più semplici, tanto l'azione dovrà diventare più pronta⁹⁷.

Era qui espressa con straordinaria lucidità una linea di riforma che Crispi avrebbe dimostrato di perseguire con coerenza: alla rivitalizzazione del tessuto delle autonomie, cui certamente mirava la nuova legge comunale e provinciale specialmente con l'elettività del sindaco, doveva fare da *pendant* il potenziamento dei controlli, di quelli ispettivi in primo luogo, come elemento non trascurabile del corretto indirizzo dell'intero sistema amministrativo:

L'ispettore porta il pensiero, l'occhio, la mano del governo ai diversi centri e alle più lontane periferie – proseguiva Palumbo Cardella –. Repentinamente sorprende sul fatto l'andamento di un ufficio; ne controlla l'esercizio, ne corregge i difetti; ne ravviva la virtù; moltiplica, riparando ed ammaestrando, la benefica influenza regolatrice⁹⁸.

L'indubbia sensibilità crispina per il problema non prodò tuttavia ad alcuna stabile riforma. Vi fu però, specie nel secondo ministero Crispi, un aumento del numero degli

II, in *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, cit., in particolare n. 49 all'introduzione.

⁹⁷ ACS, *Carte Crispi*, Roma, fasc. 596. L'indagine sulle province (servizi amministrativi, contabili e di pubblica sicurezza) era stata oggetto di tre decreti ministeriali, rispettivamente del 20 luglio 1887, 3 marzo 1888 e novembre 1888. Su Palumbo Cardella cfr. ACS, Min. Int., Div. 1°, Fasc. Pers., Vers. 1930, Ris., b. 23, fasc. 4247, Palumbo Cardella Giuseppe.

⁹⁸ *Ibidem*.

ispettori (sette nel 1895)⁹⁹; ed anche – particolare non marginale – la felice designazione nel ruolo di funzionari di provata esperienza e capacità (bastino i nomi di Cesare Salvarezza, di Francesco Scibona-Isgrò, di Giovanni Cassis). Un ufficio dell'Ispettorato, del resto, agì negli anni di Crispi quanto meno di fatto, come si evince anche dalla testimonianza di Palumbo Cardella. Caduto Crispi, alla fine del secolo il movimento di idee favorevole all'ispezione come strumento precipuo di governo del Ministero avrebbe conseguito un ultimo successo nell'istituzione dell'Ispettorato generale, affidato allo stesso direttore generale dell'Amministrazione civile Salvarezza¹⁰⁰: l'Ispettorato però sarebbe stato soppresso nel 1901 per non essere più ricostituito sotto nessuna forma analoga¹⁰¹.