

*Da Crispi a Giolitti. La lunga fase di compressione delle prerogative provinciali*

L'allargamento del suffragio portò all'avvento, nelle elezioni del 1889 che segnarono l'integrale rinnovo dei consigli comunali e provinciali, delle prime amministrazioni di sinistra in alcuni comuni della Romagna e dell'Italia centrale. Meno evidenti furono i riflessi sulle rappresentanze provinciali, in cui la rete notabile ed i caratteri della rappresentanza territoriale riuscirono a sterilizzare l'influsso dei pochi collegi elettorali dominati dalle forze di opposizione. Nondimeno si può riscontrare da quel momento la presenza nei consigli di sparute forze di opposizione che resero più vivaci le adunanze e costituirono un pungolo alle tradizionali maggioranze.

Come reazione all'avvento di amministrazioni socialiste, si pose il problema di mutare il tradizionale meccanismo di rinnovo per quinti previsto dalla legge del 1865 e confermato nel 1888, che presentava il difetto di favorire la continuità e la permanenza delle amministrazioni in carica, anche di quelle socialiste. In concomitanza con le revisioni imposte da Crispi alle liste elettorali, per purgarle di molti elettori potenzialmente d'opposizione, si mutò una prima volta la legge elettorale amministrativa. La legge 11 luglio 1894 stabilì che i consigli andavano rinnovati per la metà ogni 3 anni, allungando nel contempo a 6 anni la durata del mandato dei consiglieri, da quel momento le deputazioni provinciali furono soggette a rinnovo triennale per far coincidere la durata del mandato con il rinnovo parziale del consiglio<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Cfr. De Cesare, *L'ordinamento...*, cit., p. 536. Dopo alcuni anni di applicazione si vide che il sistema favoriva la polarizzazione fra due partiti e rischiava di provocare la paralisi delle amministrazioni, tanto da portare spesso allo scioglimento dei Consigli e al loro rinnovamento totale. Chiamato a scegliere fra il vecchio sistema del rinnovo per quinti, che favoriva la conservazione e rendeva difficili i mutamenti, e quello vigente che portava a repentini cambiamenti, il Parlamento scelse nel 1908 una via di mezzo optando per il rinnovo di un terzo dei consiglieri ogni due anni (L. 19 dicembre 1908

Il cambiamento nei meccanismi elettorali precedeva di pochi giorni l'approvazione delle leggi 22 luglio 1894 n. 339 e 23 luglio 1894 n. 340, che «modifica[ro]no alla rinfusa un gran numero di articoli del Testo Unico della legge comunale e provinciale»<sup>44</sup>, apportando nei fatti più mutamenti nella amministrazione degli enti locali, di quanti ne avesse portati la riforma del 1888. I provvedimenti furono emanati sotto l'impressione dei sommovimenti sociali dei primi anni Novanta, con l'intento palese di contrastare il passo alle forze di opposizione socialista, e di portare un drastico blocco all'espansione della spesa pubblica in un momento in cui la finanza statale era in difficoltà e la stessa stabilità della lira gravemente compromessa.

La legge 23 luglio 1894 n. 340 in particolare rappresentò un vero e proprio macigno sull'autonomia di spesa degli enti locali e in particolare delle province. La legge di soli 5 articoli, riordinava per l'ennesima volta il sistema delle sovraimposte. Restando fermo il limite legale della sovraimposizione al 100% di quella erariale, veniva fissata per la prima volta la quota massima di spettanza di province e comuni posta a 50 centesimi per ogni lira d'imposta principale per ciascun ente. Si spezzava in questo modo la concorrenza fra comuni e provincia sulla medesima imposta, e, come risultato pratico, si sperava di ottenere una diminuzione della sovraimposta totale. La riforma si situa nel momento centrale di quel lungo periodo di tensione economica e sociale noto come crisi agraria. La riduzione delle rendite terriere e la compressione dei margini di redditi delle tradizionali produzioni agricole facevano percepire come sempre meno tollerabile la pressione fiscale che gravava sui terreni, e di conseguenza la sovraimposizione locale, in particolare quella delle province, che doveva necessariamente rivolgersi a quell'unico cespite di entrata per far fronte alle proprie spese.

n. 721), in modo da dare maggior continuità alle amministrazioni. Infine, dopo l'introduzione del suffragio universale maschile si procedeva all'ennesimo ritocco del meccanismo elettorale anche per gli enti locali, stabilendo il rinnovo completo dei Consigli ogni quattro anni (L. 19 giugno 1913 n. 640). La legge del 1908 stabilì una durata quadriennale della deputazione, per porla in armonia con i rinnovi biennali parziali del consiglio. A seguito della legge che introduceva il suffragio universale maschile tutti gli organi amministrativi (presidenti, deputati provinciali e consiglio) assunsero la medesima durata in carica. In precedenza la decadenza dei deputati era legata alla decadenza da consigliere.

<sup>44</sup> E. Mazzoccolo, *La legge comunale e provinciale. Appendice contenente le nuove leggi del luglio 1894*, Milano, Hoepli, 1895, p. III, che ne dà una lettura sostanzialmente critica.

Il limite alla sovraimposta poteva essere superato solo in dipendenza di «spese strettamente obbligatorie per disposizione di legge o per contratti autorizzati prima della promulgazione della presente legge». Se per i comuni l'autorizzazione rimaneva attribuita alla Gpa, per le province fu richiesto un RD di autorizzazione (art. 2), dopo aver ottenuto il benestare del Consiglio di Stato. L'autorizzazione ad eccedere la sovraimposta emanava direttamente dal Ministero dell'Interno, e si configurava, vista la difficile situazione finanziaria dell'ente locale, come una vera e propria funzione tutoria, che si sovrapponeva e intrecciava con quella esercitata dalle Gpa<sup>45</sup>, dal momento che un numero crescente e maggioritario di province, vedremo, si trovò a dipendere dalla eccedenza alla sovraimposta per poter chiudere i bilanci in pareggio. La legge soprattutto poneva fine a quella forma di decentramento amministrativo presente nella legislazione precedente, per cui tutte le funzioni di tutela venivano esercitate da organi decentrati dello Stato, e obiettivamente si configurava come una pesante stretta in senso accentratore dell'amministrazione locale, in particolare delle province. La legge segnò anche una brusca riduzione delle spese facoltative, che venivano inesorabilmente falcidiate non appena l'ente raggiungeva il limite della sovraimposta. Dopo un anno, per attenuare la durezza del provvedimento, fu concesso alle province di mantenere le spese facoltative di «evidente utilità pubblica», e per un ammontare non superiore a quello del 1894. Per ottenere l'autorizzazione era necessario un decreto reale, emanato dopo il parere favorevole della Gpa e sentito il Consiglio di Stato<sup>46</sup>. Nel 1889 le spese facoltative rappresentavano meno del 10% delle spese totali delle province e scesero costantemente nel ventennio successivo.

Questo significa che per mettere il bilancio provinciale al riparo da sorprese, e cioè da decurtazioni nella sovraimposta, le

<sup>45</sup> Secondo l'art. 223 del T.U. del 10 febbraio 1889 n. 5921 l'autorizzazione a superare i limiti legali della sovraimposta era prerogativa della Gpa sia per i comuni che per la province. Ora invece non «è saggio partito quello di avere stabilito questa duplicazione d'ingerenze e questa perdita di tempo, derivante dalla necessità di far approvare il bilancio provinciale dalla Giunta Provinciale per rapporto alle spese, e poi dal Ministero dell'Interno ed annesso Consiglio di Stato, per rapporto alle entrate, ossia alle sovraimposte», così Mazzoccolo, *La legge comunale...*, cit., p. 165.

<sup>46</sup> L. 4 agosto 1895 n. 516. Sulla normativa relativa alle spese facoltative v. F. Bassi, *Le funzioni facoltative della provincia*, in A. Amorth (a cura di), *Le Province*, Vicenza, Isap Neri Pozza, 1968, pp. 227-242.

amministrazioni cercarono di classificare la maggior parte delle spese d'ora in avanti come obbligatorie, aprendo un contenzioso con il prefetto, che non di rado contestava la natura obbligatoria delle spese iscritte a bilancio. L'attività amministrativa delle province finiva per avere il suo centro nella contrattazione con il prefetto, il Ministero dell'Interno e il governo, delle politiche e dei margini di spesa.

La logica di un controllo e di una contrattazione con il centro delle spese obbligatorie era la logica che guidava anche l'esecutivo. La rigidità delle entrate delle province costrinse più volte il governo a legalizzare il superamento dei limiti alla sovraimposta per effettuare spese straordinarie per tramvie e ferrovie. La legge 27 dicembre 1896 n. 561 ad esempio diede facoltà alle province e ai comuni di «accordare sussidi alle ferrovie economiche e alle tramvie», preferibilmente come sovvenzione chilometrica. Tali spese potevano essere autorizzate con Decreto Regio in deroga ai limiti alle sovraimposte, e da quel momento sarebbero state incluse fra le spese obbligatorie dell'ente<sup>47</sup>.

L'appiattimento delle entrate sulle sole sovraimposte poneva infine un problema generale di perequazione del carico fiscale: era notorio che il carico fiscale nel paese era fortemente sperequato tra regione e regione, con il Nord che generalmente era maggiormente gravato rispetto alle regioni meridionali e a parte delle centrali<sup>48</sup>. I nuovi consigli provinciali, eletti con il suffragio allargato nel 1889, furono chiamati a pronunciarsi su una importante questione fiscale, legata all'approntamento del nuovo catasto dei terreni. La legge 1° maggio 1886 aveva infatti stabilito la creazione di un nuovo catasto generale dei terreni su tutto il territorio nazionale, per sostituire gli antichi catasti preunitari, che si riferivano a situazioni culturali ormai non più attuali ed erano formati con tecniche difformi, che favorivano

una grave sperequazione nella distribuzione del carico fiscale, oggetto di infinite polemiche nei primi due decenni unitari. Anche all'interno dei territori provinciali, soprattutto a causa dei vasti lavori di bonifica attuati dall'inizio del secolo, vi potevano essere forti situazioni di sperequazione, con vaste aree fertili di fatto esenti dall'imposta fondiaria e dai tributi locali. Per permettere alle province che più si consideravano svantaggiate di dotarsi rapidamente del nuovo catasto, la legge aveva previsto una particolare procedura di «acceleramento». I consigli provinciali potevano cioè deliberare di compiere in gran parte a proprie spese i lavori catastali, che successivamente sarebbero stati rimborsati dallo Stato, e adottare i nuovi estimi, che, oltre a distribuire con maggiore giustizia il carico fiscale nella provincia, avrebbero portato ad un incremento del gettito fiscale<sup>49</sup>. La stretta crispina del 1894 sulle finanze locali ebbe come conseguenza quella di scoraggiare le province ancora incerte dal proseguire nelle pratiche per accelerare i lavori del nuovo catasto.

Vi fu una sostanziale continuità fra la politica di compressione delle autonomie locali avviata da Crispi e la politica giolittiana nei confronti delle province. L'ente intermedio, più volte difeso ed esaltato a parole dallo statista di Dronerò, si trovò ad attraversare fra la fine del secolo e la guerra mondiale un periodo estremamente difficile, caratterizzato da una proliferazione normativa e di circolari che ne circoscrissero in maniera asfissiante le attività.

A partire dal 1902<sup>50</sup> il Ministero dell'Interno dispose, attraverso circolari ai prefetti, le forme stesse in cui devono essere compilati i bilanci preventivi per la loro spedizione al Ministero, le pratiche istruttorie alle spese da allegare, e la relazione di accompagnamento in cui dovevano essere giustificate le poste di bilancio per cui si chiedeva il superamento del limite legale

<sup>47</sup> Nel T.U. del 1908 queste disposizioni sono incluse non nel capitolo delle spese, ma in quello delle imposte. Le necessità a volte improrogabili nel campo dei lavori pubblici finivano per rendere necessario un allargamento dei limiti rigidi posti in precedenza, ma è proprio l'ordine logico a interessare qui, perché è evidente che proprio la regolazione del rubinetto delle imposte e delle deroghe ai limiti rappresenti nei fatti la principale forma di tutela sulle province.

<sup>48</sup> Sul problema v. P. Battilani, *Decentramento o accentramento: obiettivi e limiti del sistema amministrativo locale scelto con l'Unità del paese*, in «Rivista di storia economica», 3, 2001, pp. 313-358.

<sup>49</sup> Furono 18 le province ad aderire all'acceleramento dei lavori, tutte del Nord Italia, tranne Napoli, Ancona e Massa Carrara. Il costo elevato dei lavori, che dovevano essere in parte anticipati dalle province, finì per penalizzare le province meridionali, sprovviste in parte o del tutto di mappe, e quindi con previsioni di costo maggiori. Sulla formazione del nuovo catasto dei terreni cfr. A. Polsi, *Il Catasto*, in *Archivio Isap VI...*, cit.

<sup>50</sup> La prima circolare di cui ho preso visione è del 1 settembre 1902, parzialmente riprodotta in «Bollettino dell'Unione delle Province d'Italia», a. I, ottobre 1908, *I bilanci provinciali del 1909 e le norme del Ministero dell'Interno*.

della sovraimposta. In pratica il Ministero dell'Interno prendeva visione integrale ed analitica dei bilanci preventivi delle province. Era questa – nello spirito delle circolari – la pratica amministrativa normale. Solo le province che restavano entro i limiti legali della sovraimposta erano esenti da tale controllo, e si chiedeva loro di comunicare solamente il valore dell'aliquota nel bilancio preventivo. Ma erano appena 12 province su 69 nel 1906, 8 nel 1908 e solamente 4 nel 1909. Con reiterate circolari il Ministero negli stessi anni dava indicazione ai prefetti di comprimere le spese, in particolare quelle per il personale, che erano giudicate in pericolosa crescita.

All'inizio del 1907, nel momento forse più felice per la finanza pubblica italiana dal momento dell'unità, Giolitti si decise a concedere alcuni sgravi. Con legge 24 marzo 1907 n. 116 comuni e province furono sollevati di buona parte delle spese a favore di amministrazioni statali. Alle province fu tolto l'onere del mobilio delle prefetture, a patto di cedere il mobilio esistente allo Stato, mentre dal 1° luglio 1908 lo Stato si sarebbe assunto la metà della spesa per il casermaggio di carabinieri e per le pensioni agli allievi delle scuole normali. A partire dal 1° luglio 1909 la totalità delle spese sarebbe passata allo Stato.

La legge sopprimeva anche i vincoli alle spese facoltative posti durante i governi Crispi, che permettevano di mantenere solo le spese facoltative ammesse anteriormente al 1894 e per stanziamenti non superiori a quelli del 1894. Ma questo non diminuiva il peso dei controlli prefettizi sull'ammissibilità delle stesse. Come ricordava alcuni anni dopo una circolare del Ministero dell'Interno, «...affinché le dette spese siano contenute in giusti termini, la legge non si appaga della condizione della pubblica utilità di esse, ma vuole che risultino di evidente necessità in rapporto ai servizi tassativamente indicati [dalla legge]. Occorre perciò che un giusto rigore si ponga nella valutazione della necessità delle spese e nel riferimento alle categorie ammesse dalla legge»<sup>51</sup>.

Nel 1909 a fronte di un bilancio delle province pari a 130 milioni circa, le spese facoltative erano solo 8,9 milioni, cioè meno del 7% del totale. Le spese facoltative erano diminuite addirittura in valori assoluti rispetto al 1889, probabilmente a

<sup>51</sup> Circolare del Ministero dell'Interno 30 luglio 1912, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 20 agosto 1912.

causa del trasferimento di parte di queste nel capitolo delle spese obbligatorie, per aggirare i vincoli posti in precedenza.

Gli sgravi concessi sulle spese di casermaggio e mobilia della prefettura portarono solo un parziale sollievo alle finanze provinciali: nel 1910 il numero delle amministrazioni che erano riuscite a chiudere il bilancio senza superare i limiti legali alla sovraimposta aumentò a 12, sempre meno del 20% delle amministrazioni.

Nel 1912, a conclusione di un tormentato iter parlamentare iniziato nel 1909, il Parlamento modificò il limite legale alla sovraimposta per le province (L. 6 luglio 1912 n. 767), portandolo all'aliquota del 60% dell'imposta erariale, e fu istituito un nuovo cespite di entrata, dato dalla compartecipazione a metà del gettito delle tasse automobilistiche percepite dallo Stato<sup>52</sup>. Il nuovo limite non fu in grado di frenare l'erosione dei bilanci, tanto che nella formulazione dei bilanci preventivi per il 1914 erano scese a 10 le province in grado di mantenersi nei limiti legali della sovraimposta. Province rurali, e ricche di terreni bonificati e non ancora censiti dal catasto dei terreni, erano costrette a imporre aliquote superiori al doppio del limite legale, come nel caso di Grosseto, che nel 1914 applicava un'aliquota di 1,45 volte l'imposta erariale<sup>53</sup>.

Il 30 luglio 1912 il Ministero dell'Interno emanava una circolare ai prefetti che aveva come oggetto l'approvazione dei bilanci degli enti che eccedevano il limite legale della sovraimposta. Nel parlare dei poteri che la legge conferiva al governo e alla Gpa si ribadiva che

Tali poteri, già prima ammessi dalla giurisprudenza, si concretano nello esame della regolarità degli stanziamenti dell'intero bilancio nella facoltà di apportare al medesimo... tutte le modificazioni che si ritengono necessarie per assicurare il pareggio e per garantire l'andamento dei servizi obbligatori.

L'esame quindi, delle singole previsioni del bilancio deve essere fatto non solo a riguardo dell'eccesso, ma anche della eventuale insufficienza di esse, affinché non si chiedano ai contribuenti sacrifici non giustificati dai reali bisogni dell'amministrazione<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> V. A. Albini, *La finanza provinciale*, in Amorth (a cura di), *Le province...*, cit., p. 303.

<sup>53</sup> Cfr. Unione delle province d'Italia, *Imposte dirette erariali e locali. Bilanci, entrate, spese e mutui provinciali. Statistiche e annotazioni*, Roma, 1914, quadro 5.

<sup>54</sup> «Bollettino delle Province», settembre 1912, p. 307.

*Le richieste di riforma dell'ordinamento in età giolittiana*

Nel dibattito politico che a inizio secolo si accese sul futuro del sistema amministrativo, Giolitti difese la provincia contro chi ne chiedeva l'abolizione o la diminuzione di rango, a favore di un nuovo ente, la regione. Se la regione rischiava di costituire un contraltare di tipo politico al potere centrale, e rappresentava una radicale rottura con la tradizione dello Stato italiano<sup>55</sup>, la provincia nella visione giolittiana risultava pienamente inserita nel contesto dell'accentramento, temperato da una cauta autonomia degli enti locali esistenti. Nel celebre programma elettorale enunciato a Dronero nel 1897 Giolitti tesseva l'elogio della provincia, l'«Ente più importante dopo lo Stato», promettendo che «a corpi elettivi rappresentanti così cospicua parte di territorio e di popolazione, eletti con tanta solennità e con tante garanzie, si possono affidare attribuzioni molto più estese»<sup>56</sup>. In realtà nel primo decennio del Novecento proprio la scarsa presenza nei consigli provinciali delle nuove forze di opposizione, che invece erano riuscite a conquistare molti comuni, anche di grandi città, fu un elemento che spinse Giolitti, ma anche i suoi oppositori che per brevi periodi si alternarono al governo, Sonnino e Luzzatti, a non progettare alcun ritocco radicale all'assetto dell'ente. Così con molta ruvidezza, in nome dell'opportunità di non far entrare la «politica» nelle assemblee provinciali, non fu mai accolta dal governo la richiesta di aumentare il numero dei consiglieri provinciali nelle province più popolate, per timore di dare spazio alle forze di opposizione. Le province non furono comprese nella legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi e vi fu una sostanziale assenza di proposte da parte governativa per aumentarne le competenze e un'estrema riluttanza ad incrementare le entrate fiscali dell'ente, che continuarono a dipendere quasi totalmente dalla sovrainposta fondiaria. Questa complessa situazione fu all'origine di un movimento associativo delle province che si intrecciò con l'esperienza dell'associazionismo comunale. Ma mentre i comu-

<sup>55</sup> Sulle proposte di riforma regionale a inizio secolo v. R. Ruffilli, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Isap Giuffrè, 1971.

<sup>56</sup> La citazione è ripresa da F. Mazzanti Pepe, *Il movimento per le autonomie locali e il decentramento amministrativo nell'ultimo decennio dell'Ottocento*, in «Storia, Amministrazione Costituzione. Annale ISAP», 6, 1998, p. 158. Su Giolitti e la provincia cfr. V.G. Pacifici, *La Provincia nel Regno d'Italia*, Roma, Gruppo ed. internazionale, 1995.

ni avevano dato vita già nel 1901 ad una loro associazione, l'Anci, che si dimostrò vivace luogo di discussione e confronto fra amministratori di diverse tendenze politiche, e tribuna per avanzare importanti richieste di riforma degli ordinamenti locali, le province faticarono alquanto a rendere istituzionale una loro rappresentanza. Dopo una breve stagione di contatti, culminata in un congresso delle province, tenuto a Torino nel 1898, le rappresentanze provinciali mantennero legami sporadici e non istituzionalizzati fino al maggio del 1905, quando ebbe luogo una riunione di delegati a Napoli<sup>57</sup>, con l'oggetto di dar vita ad un'associazione nazionale. Ma furono necessari altri tre anni di contatti informali prima di costituire nel 1908 l'Unione delle province italiane, con sede a Roma, dopo aver chiarito che «l'Unione avrebbe dovuto avere uno scopo assolutamente amministrativo con riguardo speciale alle riforme tributarie». L'Unione comunque svolse nello scorcio dell'età giolittiana una vivace opera di *lobbying* parlamentare, su tutti i provvedimenti che riguardavano o avrebbero potuto riguardare le province.

Due erano le richieste ripetute nel corso delle riunioni periodiche dei rappresentanti: una riforma tributaria che desse maggiore elasticità ai bilanci provinciali, e l'organizzazione delle amministrazioni provinciali «su basi complesse e rispondenti a modernità»<sup>58</sup>. In materia tributaria l'Unione chiedeva con forte insistenza una compartecipazione al gettito dell'imposta di Ricchezza Mobile, e sul piano delle funzioni nuove attribuzioni «nel campo della politica del lavoro, della beneficenza, dell'istruzione professionale». Dopo gli sgravi ottenuti da Giolitti fra 1907 e 1909, alla fine del 1909 la breve parentesi del governo Sonnino suscitò la speranza di una riforma. In un disegno di legge sulla riforma dei tributi locali presentato alla Camera nel febbraio del 1910, alle province era riservato il decimo di guerra sull'imposta fondiaria, a cui lo Stato rinunciava e la corresponsione della metà della tassa sulle automobili, nonché un innalzamento del limite legale della sovrainposta portato al 60% dell'imposta erariale. Pur giudicato ancora insufficiente, il pro-

<sup>57</sup> Sull'esordio del movimento delle province cfr. Mazzanti Pepe, *Il movimento per le autonomie...*, cit. Qualche cenno in O. Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma, Donzelli, 1998, pp. 176-179.

<sup>58</sup> Cfr. Unione delle province d'Italia, *Atti ufficiali della sesta assemblea generale*, Milano, 1913, Roma, 1913.

getto fu seguito con molta attenzione e appoggiato dall'Unione<sup>59</sup>. Caduto Sonnino il progetto fu ripreso da Luzzatti, il quale però decise di apportarvi delle modifiche, e solo nel 1912, ritornato al governo Giolitti, questi provvedimenti videro parzialmente la luce, quando ormai erano insufficienti a ridare margini significativi ai bilanci locali.

Nel complesso le richieste avanzate dall'Unione durante l'età giolittiana furono abbastanza timide, e l'opera corrente dell'associazione si focalizzò nella «prevenzione a che nelle leggi speciali non vengano alla Provincia imposti nuovi oneri non giustificati». Si considerava con soddisfazione nell'assemblea del 1913, che le recenti leggi in materia di foreste, strade e istruzione non avessero portato nuovi aggravii ai bilanci provinciali, «e questo non può dirsi piccolo vantaggio rispetto al sistema legislativo che aveva imperato fino a qualche tempo fa, quando ogni nuova legge coincideva con una spesa nuova incombente alle nostre amministrazioni, sempre senza corrispettivo di servizi o di funzioni»<sup>60</sup>. Si taceva il fatto che, ad esempio, con la legge 2 giugno 1910 n. 277, le province perdevano un'altra funzione, che riguardava soprattutto gli enti situati in zone montane, ed era la gestione del corpo delle guardie forestali, che erano state trasformate in dipendenti statali con la creazione del corpo nazionale delle guardie forestali. L'azione dell'Unione aveva quindi qualcosa di regressivo, perché evitando nuovi oneri si metteva automaticamente fuori gioco la provincia dalla possibilità di assumere nuove funzioni e avvicinarsi a quella più moderna organizzazione che si invocava come futuro dell'ente.

Nel campo della politica stradale la pressione delle province aveva accompagnato la graduale svolta della politica governativa iniziata nel 1906, quando un certo numero di strade provinciali furono riclassificate statali, arrestando una tendenza costante alla diminuzione della rete a carico dello Stato. Ma nel chiedere un ridimensionamento del proprio ruolo, a causa delle ristrettezze di bilancio che non permettevano un'accurata ma-

<sup>59</sup> Cfr. «Bollettino dell'Unione delle Province d'Italia», marzo 1910 e aprile 1910, dedicati quasi interamente all'esame del progetto e alla condizione dei bilanci delle province. Il disegno di legge fu esaminato da una commissione della Camera presieduta dall'on. Boselli, uno dei più autorevoli dirigenti dell'Unione, cosa che alimentò le speranze di una rapida approvazione.

<sup>60</sup> Unione delle province d'Italia, *Atti ufficiali della sesta assemblea...*, cit., p. 33.

nutenzione, i cui costi oltretutto erano crescenti per le esigenze legate al progresso tecnico dei mezzi di locomozione, le province finivano per chiedere un ridimensionamento della propria principale funzione. La posizione era giustificata dalla esasperazione verso il governo che permetteva standard ai vicoli (ad esempio sui cerchioni delle ruote) che logoravano maggiormente le strade e concedeva facilitazioni normative all'impianto di tramvie su strade provinciali già esistenti, che ledevano le prerogative regolamentari dell'ente. Ma, alla richiesta di sgravi, che avrebbero permesso di liberare risorse da destinare ad altre funzioni, mancava una chiara individuazione di ambiti su cui esercitare nuove prerogative.

In altri settori l'associazione provinciale denunciava, indirettamente, l'inadeguatezza del proprio ambito circoscrizionale ad esercitare con efficacia le competenze attribuite. Era il caso della regolamentazione della caccia, lasciata alle singole province e oggetto di infinite dispute dentro i consigli e di ripetute dichiarazioni di impotenza di fronte a calendari venatori difformi da provincia a provincia, che consentivano ampie possibilità di movimento ai cacciatori e creavano attriti fra le popolazioni di province vicine e fra le stesse amministrazioni. In questo campo l'Unione, col consenso dei suoi aderenti, era più che favorevole ad abolire la competenza provinciale, in favore di una regolamentazione a carattere nazionale.

Probabilmente la permanenza di un'élite liberale, ancora non insidiata dalle nuove forze sociali, ed un aspetto ancora fortemente notabile della rappresentanza, portavano ad esprimere una visione abbastanza limitata dell'ente, ed una gestione corrente che in realtà non rivendicava come propria la richiesta di una forte autonomia<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Sul profilo sociale dei consiglieri provinciali a inizio secolo vedi Pacifici, *La Provincia...*, cit.