

2. Pietro Manfrin, autore di un attento raffronto fra il sistema amministrativo italiano e il sistema amministrativo inglese, rilevava acutamente nel 1872 come « delle tre leggi comunali e provinciali che ebbero vigore in Italia dal 1848 in poi, nessuna sia stata discussa e deliberata in Parlamento; ma le due prime furono emanate durante i pieni poteri, e la terza per facoltà in genere concessuta al Governo di pubblicare e rendere esecutori parecchi ordinamenti mediante una disposizione che prende nome di legge d'unificazione amministrativa del Regno »¹⁸. Questa persistente, sostanziale assenza di un approfondito dibattito parlamentare intorno all'ordinamento amministrativo dello Stato italiano costituisce l'elemento di dimostrazione forse più significativo della netta prevalenza del potere esecutivo sul potere legislativo proprio in rapporto ad una delle più delicate questioni di assetto costituzionale del nuovo Stato; testimonia, inoltre, dell'emergere

¹⁸ *Il sistema municipale inglese e la legge comunale italiana*. Studi comparativi di P. MANFRIN, Padova 1872², p. 317.

sempre più marcato, al di sopra della schermaglia delle opinioni politiche, della continuità dell'apparato statale, dal Regno di Sardegna al Regno d'Italia; è l'indice, in ogni caso, di un cristallizzarsi della situazione o dei rapporti di forza all'interno del nuovo Stato a tutto vantaggio dei gruppi effettivamente dominanti.

Dopo la promulgazione della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 la storia dell'ordinamento amministrativo italiano entrava in una fase di sostanziale stabilità, dominata dalla continuità istituzionale. I termini di quella legge, che venivano a ribadire la legge sarda del 23 ottobre 1859, mantenevano inalterati i ristretti limiti del suffragio amministrativo, assegnavano al prefetto, già dotato di ampi poteri nella rappresentanza periferica del potere esecutivo, la presidenza della Deputazione provinciale, sottoponevano l'amministrazione comunale, già vincolata dalla nomina regia del sindaco, al controllo di merito della Deputazione provinciale presieduta dal prefetto. Questa legge veniva così a instaurare un ferreo sistema di vincoli e di controlli, tale che limitava ed ostacolava notevolmente l'applicazione delle pur esigue autonomie che essa prevedeva.

Tutto il partito della Destra storica, al di sopra delle sue sfumature ideali di statalismo e di liberismo e dei dati della sua composizione regionale, fece blocco, se non intorno alla concezione, certo intorno alla prassi dello Stato accentrato. Alla mentalità oligarchica dei suoi componenti ben si confaceva l'attitudine di presidiare con la loro accortezza di « savi » l'unità e la integrità del nuovo Stato. A ben guardare, nello stesso ambito, agli stessi fini di conservazione erano indirizzati i piani di un modesto decentramento amministrativo.

Silvio Spaventa riconobbe molto lealmente, in un discorso politico del 1879, che i dissensi anche seri esistenti all'interno del suo partito riguardo all'ordinamento amministrativo italiano erano stati risolti sulla base della necessità e della forza imposte dalle circostanze:

Se vogliamo renderci un piccolo conto di questa incertezza e contraddizione delle idee amministrative che prevalevano nelle nostre menti, basterà rammentarci dello sbalzo che si tentò di fare dalla legge comunale e provinciale del 23 ottobre 1859, applicata al Piemonte ed alla Lombardia (nella quale fu negata e soppressa qualunque autonomia provinciale, cioè a dire quel solo modo naturalissimo, perché fondato sulla geografia e sulla storia, di associazione obbligatoria

di forze economiche ed intellettuali che rende possibile ai cittadini di partecipare ad alcune funzioni dello Stato superiori alle facoltà troppo limitate del comune strettamente locale); basterà rammentarci, dico, dello sbalzo che si tentò di fare da una simile legge al progetto delle regioni, caldeggiato da alcuni amici nostri, nel quale la stessa unità politica della nazione rischiava di venir su con una complessione debole ed insufficiente. Dal massimo accentramento si passava dagli uomini dello stesso partito (il Rattazzi allora era ben lontano dalla Sinistra) al massimo decentramento. Vi era così poca omogeneità e fiducia nelle idee amministrative prevalenti, che i governi luogotenenziali delle province già politicamente annesse allo Stato nazionale, non si peritavano di promulgare, ciascuno per le sue province, una legge comunale e provinciale in qualche parte diversa da quella delle altre. Così fecero i governi di Toscana, Napoli e Sicilia.

Né questa discrepanza o incertezza d'idee si dissipò nel seno del Parlamento, dove furono portate diverse proposte per abolire quella varietà che era rimasta negli ordinamenti delle amministrazioni locali anche dopo l'abolizione dei governi luogotenenziali; ma senza alcun frutto, perché nessuna di quelle proposte giunse all'onore di una pubblica discussione, e all'approvazione o disapprovazione aperta di un voto.

La legge del 20 marzo 1865, che chiamiamo la legge di unificazione amministrativa del regno, fu una legge possibile solo in quanto ci venne imposta nella circostanza del trasferimento della sede del governo a Firenze, dalla balia concessa al ministero *pro tempore* per la esecuzione di quell'atto politico di straordinaria gravità. Tutte le altre proposte fatte dopo, per modificarla o emendarla, da molti ministri, non giunsero neppure ad essere pubblicamente discusse¹⁹.

Il discorso autocritico di Spaventa, acutissimo nella descrizione del processo parlamentare attraverso il quale si era arrivati al consolidamento dello Stato accentrato, si arrestava alla soglia della individuazione delle cause che quel processo avevano generato. Ma in questa direzione si era già mosso, e non senza spregiudicatezza, un altro uomo politico, anche egli rappresentante della Destra storica: Carlo Alfieri di Sostegno. Egli ne aveva ravvisato l'origine prima nell'insufficiente sviluppo delle autonomie amministrative nello stesso Piemonte, neppure ravvivate dall'alleanza del Cavour con i rappresentanti del Centro-sinistra, i quali, « mentre davano un valido appoggio alla politica parziale ed ai prov-

¹⁹ S. SPAVENTA, *La politica e l'amministrazione della Destra e l'opera della Sinistra*, 21 marzo 1879, ora in S. SPAVENTA, *La Giustizia nell'amministrazione*, a cura di Paolo Alatri, Torino, Einaudi, 1949, pp. 38-39.

vedimenti economici e finanziari del celebre ministro, risentivano ancora troppo viva la reazione contro i privilegi e la supremazia della nobiltà e del clero al tempo dell'assolutismo, per secondare quelle libertà che al clero non avrebbero interamente sottratto l'istruzione pubblica, e della nobiltà avrebbero, nelle campagne, mantenuta larga la influenza in quanto avrebbero posto per base all'amministrazione locale la proprietà fondiaria ».

Ma, aveva modo subito dopo di rilevare l'Alfieri, la ragione fondamentale del mancato sviluppo delle autonomie locali consisteva nel fatto che « la rivoluzione italiana non è compiuta (né oserei dire che sia picciol opra, tanto più in ragione del brevissimo tempo e dei mitissimi modi adeguati), la rivoluzione italiana non è compiuta se non nella parte esterna, costituendo la nazionalità coll'unità e l'indipendenza, e dando al reggimento politico dello Stato la forma costituzionale e parlamentare. La vita interna, l'anima della nazione è tuttora quella dei vecchi governi perché durano purtroppo l'ignoranza crassa, la poca educazione civile e politica delle popolazioni (relativamente eguale in tutte le classi): perché, sotto leggerissime larve di liberalismo, tolte ad imprestito alle legislazioni straniere, persistono fra noi lo spirito e gli usi dei reggimenti dispotici così detti *paterni* »²⁰.

Però, neppure gli uomini della Sinistra, una volta arrivati al potere, seppero fare di meglio dei loro predecessori. Quanto alle innovazioni dell'ordinamento amministrativo promesse dal Depretis nel suo famoso discorso elettorale di Stradella, e cioè l'eleggibilità da parte della Deputazione provinciale e del consiglio comunale del presidente della Deputazione provinciale e del sindaco, ha osservato a ragione Carlo Morandi che eccessive erano le pretese del Depretis nel definire questi progetti come « legge del decentramento », in quanto che « un decentramento così limitato è formale ed estrinseco, accorda libertà di scelta, ma non consente ancora un'articolazione autonoma, e quindi non può agire profondamente »²¹. Ma nel suo effettivo esercizio del potere, Depretis deluse le speranze in questi piani di rinnovamento ancorché limitato dell'assetto amministrativo del Paese. In realtà, infatti, il progetto di legge presentato il 7 dicembre 1876 per realizzare quelle promesse ed insieme per abbassare il limite censi-

²⁰ C. ALFIERI, *Della dottrina liberale nella questione amministrativa*, Firenze, Tip. Cellini, 1867, p. 24.

²¹ C. MORANDI, *La Sinistra al potere* cit., p. 102.

tario necessario per ottenere il diritto elettorale, nonché per estendere alle donne il diritto di voto, dal quale restavano esclusi gli analfabeti « venne accuratamente insabbiato »²². Vero è che ciò che mancava sul piano istituzionale-amministrativo, il Depretis lo realizzava apportando alcune modifiche al sistema tributario locale, alleviando i gravami, che, particolarmente negli ultimi anni della Destra, avevano pesato sulle amministrazioni locali²³. Ma, come ha rilevato giustamente il Carocci, non soltanto lo stesso parziale decentramento dei gettiti tributari attuato dal Depretis non aveva un significato progressivo neppure di politica finanziaria, ma finiva addirittura per cooperare oggettivamente al consolidamento dell'accentramento amministrativo: « Poiché i favori concessi alle clientele locali legavano queste ultime al governo, il decentramento seguito dal Depretis si risolveva, dopo un primo e passeggero momento, in un accentramento di fatto, che, inserendosi nell'ormai tradizionale processo seguito dal governo fin dall'unità, acquistava i caratteri della politica di trasformazione basato sul *do ut des* tra i singoli interessi personali e il governo »²⁴. Di qui il successo che questo « decentramento trasformistico » otteneva nel Mezzogiorno e le critiche che si attirava, invece, nelle regioni centro-settentrionali d'Italia. Di qui, soprattutto, la sua insufficienza sostanziale rispetto alle aspettative di un indirizzo nuovo in questo settore che l'ascesa della Sinistra al potere aveva suscitato. La politica del Depretis, ha scritto nel 1944 Carlo Morandi

non scoccò nemmeno nella questione delle autonomie che pure, dopo molte esplicite dichiarazioni, doveva rappresentare la prova del fuoco della Sinistra [...]. Ma per ogni passo compiuto dalla Sinistra verso le autonomie, se ne compivano, quasi senza avvedersene, due nel senso opposto, nel senso cioè di attribuire nuove funzioni e nuovi poteri agli organi centrali. Qualche concessione ai comuni ed alle province, ma nulla o quasi alle regioni ed in particolare alle isole. Era l'invincibile forza dello Stato moderno, stimolata dalle necessità di sviluppo della vita sociale, che spingeva in tale direzione; ma erano altresì gl'interessi, un po' reali ed un po' demagogici, della crescente burocrazia che la macchina amministrativa del Depretis alimentava e non poteva poi esprimere o ignorare [...]. Sta di fatto che,

²² G. CAROCCI, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, Torino, Einaudi, 1956, p. 85.

²³ G. CAROCCI, *op. cit.*, p. 87.

²⁴ G. CAROCCI, *op. cit.*, p. 475.

in Italia, una vera democrazia moderna intesa come pratica d'auto-governo e come sviluppo delle autonomie regionali, cioè degli interessi particolari nell'ambito dello Stato unitario non si ebbe né con Depretis né con i successori. E rimane un problema aperto, forse una possibilità del domani²⁵.

Questa situazione di fatto, stagnante o comunque incline al compromesso, trovava un riflesso anche nell'andamento della mai sopita polemica intorno all'ordinamento amministrativo dello Stato italiano.

Non si può certo dire che in questi anni il dibattito sull'accen-tramento e sul decentramento abbia subito una battuta di arresto. Anzi, se si dovesse giudicare dalla intensità di una discussione, dall'accavallarsi e dal sovrapporsi dei singoli disegni di legge, dal numero e dalla quantità delle pubblicazioni dedicate ad uno specifico tema, si dovrebbe arrivare alla conclusione essere stati gli anni della Sinistra al potere non meno vivaci e ricchi, da questo punto di vista, della stessa fase più strettamente costituente dello Stato italiano. Ma il fatto è che, stabilitosi l'ordito accentratore con una netta prevalenza al suo interno del potere esecutivo, mancava ai termini stessi della discussione la possibilità effettiva di una alternativa reale. Nel generale clima di trasformismo e di dissoluzione dei partiti politici tradizionali, era assente, per di più, una forza politica che rispetto all'assetto amministrativo dello Stato italiano si facesse portatrice di una alternativa, se non immediata almeno di prospettiva.

Tagliati fuori dalla lotta per il potere i repubblicani, in conseguenza della loro pregiudiziale istituzionale, lontani ancora tanto i cattolici quanto i socialisti da un intervento nella vita pubblica, che implicasse una presa di posizione precisa in merito alla questione dell'ordinamento amministrativo, la discussione veniva di fatto ad essere circoscritta fra i sostenitori, più o meno caldi, più o meno espliciti, dello Stato italiano così come si era costituito all'indomani del 1861²⁶. Non avevano perciò torto quei contemporanei i quali, come Giuseppe Guerzoni, avvertivano una viva insoddisfazione per l'andamento di quella discussione e rile-vavano che non era su quel problema che poteva realizzarsi l'auspicata distinzione fra i partiti politici: quella questione era destinata

²⁵ C. MORANDI, *op. cit.*, pp. 115-16.

²⁶ G. PROCACCI, *Le elezioni del 1874 e l'opposizione meridionale*, Milano, Feltrinelli, 1956.

a prendere ciò che si rivolgeva a lei²⁷, in quanto nelle rivendicazioni e nelle parole d'ordine di decentramento si confondevano spesso istanze che avevano un contenuto politico profondamente diverso, si intrecciavano e si sovrapponevano problemi di ordine particolare e spesso di natura diversa²⁸. Se negli anni 1860-65 la scelta fra conservazione e progresso, fra paternalismo e democrazia era stata presente, anche se non sempre chiaramente delineata, nella politica della classe dirigente italiana, altrettanto non poteva dirsi per i decenni successivi quando la scelta era già stata compiuta e pesava assai fortemente sulla vita del Paese, condizionandone gli sviluppi ulteriori. L'opinione media dell'uomo politico italiano favorevole al decentramento era espressa efficacemente da uno scrittore lombardo, Tullo Massarani, già acuto analizzatore del *revirement* compiuto dalla moderata « scuola delle regioni » dell'Italia centro-settentrionale a cospetto della questione meridionale. Il protagonista di un suo trattatello politico esposto in forma di romanzo *Come la pensava il dottor Lorenzi (Confidenze postume d'un onesto borghese)*, confessava sì « di essere stato allora per il sistema delle regioni », e di continuare a volere « tôr via tutti i seccumi superflui », di volere dare vita ad amministrazioni più ampie perché esercitassero la loro « tutela su un territorio più vasto, su un maggior numero di istituti e d'interessi », ma a patto di non « creare rappresentanze nuove, nuovi embrioni di assemblee [...]. Un Parlamento ce l'abbiamo, di deputati ce n'ha abbastanza; e se anche — ve lo dico schietto — me li riduceste di numero, non ne metterei il corruccio, purché ne miglioraste la selezione, anzi crederei che a fare e a udire meno discorsi, e soprattutto a lasciare fare e udire meno raccomandazioni, ci guadagneremmo un tanto tutti »²⁹.

La critica al parlamentarismo ed alla contaminazione del parlamentarismo con lo Stato accentrato, che costituisce il tratto caratteristico di queste « opinioni » del dottor Lorenzi, escludeva, nella ipotesi del decentramento, ogni elemento di rappresentatività e finiva quindi con l'accentuare gli aspetti e le forme del de-

²⁷ *Partiti vecchi e nuovi nel Parlamento italiano*. Lettera ad Antonio Mordini di G. GUERZONI, Firenze, Successori Le Monnier, 1872, p. 27.

²⁸ L'osservazione è del Croce (*Storia d'Italia dal 1871 al 1915* cit., 1943⁸, pp. 46-47). Deve essere precisato però che il Croce considerava la questione dell'ordinamento amministrativo uno degli idoli della vita italiana post-unitaria.

²⁹ T. MASSARANI, *Come la pensava il dottor Lorenzi. Confidenze postume di un onesto borghese*, Firenze, Successori Le Monnier, 1907 (Edizione postuma delle opere. Gruppo I: *Studi civili*, vol. iv), pp. 185-86.

centramento burocratico. Il più noto ed importante dei progetti di riforma di questi anni, che prende nome da un altro moderato lombardo, Stefano Jacini, mostra nel modo più chiaro l'*impasse* nella quale erano venuti a trovarsi i fautori moderati del decentramento, decisi sì a combattere tutti gli inconvenienti palesati dall'accentramento, ma impacciati dalle loro preoccupazioni conservatrici nel reclamare conseguentemente un allargamento delle basi rappresentative dello Stato unitario italiano. Fu senza dubbio estremamente significativo che Stefano Jacini e Gustavo Ponza di San Martino, nel render conto dei lavori della commissione da loro istituita nel novembre 1870 per un progetto di riforma dell'ordinamento amministrativo italiano, affermassero che ai loro propositi di decentramento « sono destinati ad assicurare poi rapido trionfo i disastri stessi toccati di recente ad una nobile, grande amica nazione che noi abbiamo troppo ammirata ed invidiata in quell'accentramento della vita pubblica in cui si riputava consistere la sua forza e che invece si rivelò essere appunto una delle precipue ragioni della sua debolezza ». Ma questo trarre ispirazione dalla vittoria della Prussia sulla Francia per procedere ad una richiesta di riforma poneva ancor più in evidenza il limite conservatore e marginale di questo progetto di riforma. L'incertezza stessa nell'attribuire nuove funzioni ai comuni e alle province, l'indeterminatezza degli enti intermedi previsti fra i comuni, le province e lo Stato, la richiesta di un sindaco elettivo subordinata di fatto ad altre prerogative per accedere a quella carica oltre a quelle di elettore e di eleggibile, l'assoluta nebulosità relativa ad una eventuale riforma della legge elettorale comunale: sono questi tutti motivi che spiegano a sufficienza non soltanto come le proposte di Jacini e di Ponza di San Martino non suscitassero una larga eco, ma fossero facilmente sopraffatte dall'opposizione dimostrata nei confronti delle loro proposte dal Lanza e dal Sella³⁰. In realtà, la questione dell'organizzazione dello Stato italiano, per il momento, era chiusa di fatto.

I termini primitivi nei quali essa era stata impostata all'atto di costituzione dello Stato unitario risultavano logorati e superati.

³⁰ Cfr. « Il Diritto » dell'ultimo trimestre del 1870 e in particolare *La parodia del decentramento*, in « Il Diritto », 1° ottobre 1870, a. xvii, n. 274; *Il Conte Ponza di San Martino e il decentramento*, in « Il Diritto », 3 ottobre 1870, a. xvii, n. 276 e soprattutto *Il riordinamento amministrativo*, in « Il Diritto », 7 novembre 1870, a. xvii, n. 311. Su questo episodio, come più in generale sulle discussioni di questi anni, si veda ora A. BERSELLI, *La destra storica dopo l'Unità. Italia legale e Italia reale*, Bologna, Il Mulino, 1965, pp. 3-81.

Essa era destinata a riaprirsi, in termini almeno parzialmente nuovi, soltanto nella crisi di fine secolo della società italiana, di fronte all'emergere di problemi nuovi e di forze sociali e politiche nuove.

Proprio l'opera svolta alla direzione dello Stato dai due uomini politici nei quali si è soliti ravvisare le due divergenti tendenze della borghesia italiana, la autoritaria e la liberale, e cioè Crispi e Giolitti, dimostra quanto limitata fosse la possibilità di iniziativa e di trasformazione, e come i tentativi più accesi di riforma che si venivano manifestando al vertice dell'organizzazione politica fossero destinati a scolorirsi sulla nera frangia del già costituito apparato statale italiano.

Prendiamo Crispi. Crispi, come del resto tutti coloro i quali provenivano dal Partito di azione, era sempre stato un deciso assertore dell'autogoverno e delle più ampie autonomie amministrative. Nei suoi scritti giovanili *Studi su le istituzioni comunali* (1850) e *Il Comune in Piemonte* (1852) aveva deplorato le funeste conseguenze « del servaggio del potere municipale al centrale », aveva chiesto pei comuni « libertà nell'insegnamento, nelle associazioni, nella parola; libertà nell'amministrazione del proprio erario, nella moltiplicazione dei mezzi di comunicazione con gli altri punti dello Stato, nella fondazione d'istituzioni di credito, per scorrere allo svolgimento delle proprie industrie », formulando perciò un piano non soltanto formalistico di autonomia amministrativa³¹. Per la elezione degli organi di autogoverno locale aveva richiesto fino dal 1852 la introduzione del suffragio universale, e non soltanto con una argomentazione giusnaturalistica, ma asserendo che « gli uomini di buona fede converranno con noi che l'operaio e il contadino sono interessati al pari del borghese e del patrizio al buon governo del paese. Coloro, anzi, hanno a cuore più che la patria, il godimento della proprietà; e gli altri invece poveri che tutto sacrificano largamente al villaggio in cui nacquero ed alla nazione che reclama l'opera loro. Fanno questi consistere ogni loro proprietà nelle abitudini locali, nelle relazioni coi loro confratelli, nel nome onorato guadagnatosi coll'industria e col lavoro, cose tutte che si perdono colla patria, mentre gli opulenti, anche perdendo questa trovano sufficiente compenso

³¹ F. CRISPI, *Studi su le istituzioni comunali* (1850), in *Scritti e discorsi politici*, Roma, Unione Cooperativa Editrice, 1890, p. 86.

al frutto de' loro averi, che li accompagna e da per tutto »³². Tutti i discorsi elettorali di Crispi sono pieni di simili affermazioni, ancorché più sfumate, favorevoli all'autogoverno amministrativo. All'inizio del 1865, prendendo la parola alla Camera in quell'abbozzo di discussione parlamentare che doveva preludere alla promulgazione per decreto della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865, Crispi aveva tracciato senza possibilità di equivoci la linea di separazione fra « decentramento amministrativo » e decentramento delle magistrature, che è quanto dire aveva scorto con chiarezza il punto reale di una possibile alternativa alla politica della classe dominante³³. Ancora il 16 gennaio 1887, alla vigilia di assumere la responsabilità del potere, aveva affermato, commemorando Marco Minghetti: « È suo il disegno di legge per l'ordinamento dello Stato in regioni. Parve pericoloso quando fu presentato e fu spento dai pregiudizi onde eravamo invasi per la febbre dell'unità nazionale di recente conquistata. Forse, però, le regioni avrebbero curato il malessere locale dei Comuni e, togliendo molti uffici al Parlamento, avrebbero reso meno impuro l'aere che al presente vizia il governo centrale. Cotesto ordinamento in regioni tormenta la mente degli uomini di Stato inglesi. Chi sa che l'Italia non sia costretta un giorno a riprenderlo in esame, e che quell'ordinamento non debba essere l'ultima parola per l'organizzazione della nostra amministrazione e della nostra politica interna! »³⁴.

Ma il Crispi, rafforzatore dello Stato, che dette all'Italia la nuova legge comunale e provinciale del 1888, si attenne in pieno alla norma segnata per la classe dirigente italiana. Quella legge, infatti, ampliò le basi rappresentative delle amministrazioni locali attraverso un allargamento del diritto di voto accordato a tutti i non analfabeti, rese elettivo il sindaco per tutti i comuni superiori a 10.000 abitanti, ma, d'altra parte, aumentò la pesantezza e i vincoli di controllo. Nacque infatti, proprio con la riforma di Crispi, l'istituto che a partire da quel momento costituirà la chiave di volta della vita delle amministrazioni locali italiane: la Giunta provinciale amministrativa, quell'istituto che uno dei maggiori pensatori socialisti e dei migliori conoscitori dell'Italia del

³² F. CRISPI, *Il Comune in Piemonte* (1852), in *Scritti e discorsi politici* cit., pp. 161-62.

³³ *Atti parlamentari, Camera dei Deputati*, 30 gennaio 1865, VIII leg., p. 4468.

³⁴ F. CRISPI, *Scritti e discorsi politici* cit., p. 672.

suo tempo, Saverio Merlino, definiva « una vera oligarchia che ha nelle sue mani tutte le libertà e i principali interessi della provincia »³⁵. La genesi di questo istituto è estremamente istruttiva per indicare i limiti fissi ed angusti entro i quali si è mossa tutta la legislazione italiana sugli enti locali. Il progetto presentato alla Camera dal Crispi proponeva di conferire le funzioni tutorie, esercitate fino a quel momento dalla Deputazione provinciale, presieduta dal prefetto, al Consiglio di prefettura provinciale. Ma la commissione parlamentare, incaricata di esaminare il progetto di legge, contrappose alla istanza tutoria prevista dal ministero una Giunta provinciale amministrativa, presieduta da un presidente del tribunale o da un consigliere di corte d'appello, e composta da due consiglieri di prefettura designati al principio di ogni anno dal ministro dell'Interno, e da due elettori della provincia eletti dal consiglio provinciale fuori del proprio seno. La rettifica proposta dalla commissione era tutt'altro che insignificante in quanto mirava a sottrarre la funzione tutoria al rappresentante periferico del potere esecutivo e a farne partecipe, in una parte preminente, il potere giudiziario. Ma Crispi, con l'argomentazione che la magistratura non doveva essere implicata nelle faccende amministrative, respinse la proposta della commissione parlamentare. La Giunta provinciale amministrativa, quale risultò composta infine sulla base delle controproposte del ministro, conferiva, è vero, una parte più ampia ai rappresentanti eletti dal consiglio provinciale nel numero di quattro membri, ma restituiva al prefetto la presidenza dell'organismo affiancandogli due consiglieri di prefettura. « Da un corpo totalmente elettivo — poteva rilevare a ragione il radicale Salaris — di cui faceva parte un solo ufficiale del Governo che era il Prefetto, che ne era il presidente, e che qualche volta, *obtorto collo*, piegava all'opposizione dei membri elettivi, siamo passati ad un corpo di cui fanno parte tre membri governativi. Ora, chi è che non veda che quando ci sono tre membri di questa Giunta, compreso il Prefetto, che ne è il Presidente, che saranno quelli che prepareranno i lavori, gli altri quattro membri elettivi non saranno che a mettere la sabbia su ciò che hanno

³⁵ F. S. MERLINO, *Questa è l'Italia*, trad. it. di S. Spellanzon, pref. di F. Della Peruta, Milano, Cooperativa del libro popolare, 1953, p. 162. Ma si veda anche sulla Giunta provinciale amministrativa nella quale « il prefetto prepondera sempre, e prepondera poi in particolar modo cospirando e intrigando per fare eleggere a membri delle medesime uomini quasi sempre inetti e sempre servili, partigiani », N. COLAJANNI, *Gli avvenimenti di Sicilia e le loro cause*, Palermo, Sandron, 1894, p. 124.

fatto questi tre? Chi è che non veda che questi tre assorbiranno gli altri quattro? »³⁶ In realtà, l'allargamento del suffragio amministrativo, i poteri maggiori conferiti alle amministrazioni locali erano compatibili, nel quadro dei rapporti di classe dominanti nella società italiana, soltanto con una ulteriore accentuazione dei controlli e della tutela, che limitassero tutte le implicazioni che da un allargamento democratico dell'esercizio del potere potessero scaturire.