CAPITOLO PRIMO

La creazione e lo sviluppo dell'istituto dell'Intendente Generale in Piemonte

1.

Generalmente si sostiene che l'istituto prefettizio è sorto nel nostro Paese in virtù della 'Legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859'.

L'articolo 3 di tale legge infatti — destinato a tratteggiare la figura del Governatore della Provincia — sarà in seguito costantemente ripreso — e in forma quasi identica — nella successiva legislazione italiana, sino ad essere inserito nella 'Legge 8 marzo 1949' oggi vigente.

Se si tien conto che il Governatore del 1859, dopo breve tempo, assunse il nome di Prefetto, si può ben dire che la Legge di quel 23 ottobre costituisce veramente l'atto di nascita dell'organo che si intende studiare; e sotto il profilo giuridico-formale, la continuità fra le disposizioni originarie e quelle attuali non potrebbe essere più palese, più indiscutibile, dal momento che in questo caso 'continuità' significa, per molti versi, 'immutabilità'.

Senonché, un atto di nascita è sempre un atto estrinseco, formale: segno puramente esteriore di una nuova evoluzione che si apre, ma anche di una lunga gestazione che si è conclusa.

Come si vedrà meglio in seguito, il Prefetto delineato dalla legge del 1859 è una figura composita, sfumata, e, per certi aspetti, persino contraddittoria: il significato dell'organo, perciò, non risiede tanto nella razionalità della costruzione, quanto negli equilibri politicoistituzionali che in esso si intravvedono; e tali equilibri sono chiaramente il risultato dell'evoluzione delle istituzioni locali e periferiche del Piemonte.

Se è dunque vero che il Governatore assunse, nel 1859, quei caratteri che gli rimarranno propri e che condizioneranno le linee della

sua successiva evoluzione, è anche vero, d'altra parte, che tali caratteri erano venuti da lungo tempo maturando nell'ambito degli ordinamenti amministrativi del Regno di Sardegna. Proprio per questo, è necessario — al fine di intendere l'origine e l'evoluzione del Prefetto italiano — superare il criterio della mera identità formale e spingere lo sguardo indietro nel tempo, per cogliere quei fenomeni e quelle forze che, sottese allo sviluppo degli organi periferici e degli enti locali piemontesi, finirono col determinare le componenti essenziali dell'istituto prefettizio.

Il Governatore del 1859 si ricollega sostanzialmente all'Intendente Generale istituito circa vent'anni prima. Le 'Regie Lettere Patenti' del 25 agosto 1842, infatti, mentre creano al di sopra della modesta Provincia sabauda una più ampia circoscrizione territoriale, pongono a capo di quest'ultima l'Intendente Generale 1, affidandogli la «giurisdizione amministrativa ed economica» (art. 1).

L'articolo 9 delle medesime Lettere Patenti precisa che essi avranno, oltre a «tutte le attribuzioni già proprie degli Intendenti »²,
anche «quelle maggiori » che saranno loro assegnate « con apposito
Regolamento ». In effetti, le successive 'Lettere Patenti 31 dicembre
1842 '³ disciplinano compiutamente la materia, dopo aver ribadito
in via preliminare che all'Intendente Generale spetta « l'Amministrazione economica delle Province » dipendenti dai suoi uffici (art. 1).

Alla luce di questa competenza generale, il più alto funzionario periferico dello Stato predispone dunque il bilancio della circoscrizione che gli è affidata 4, ripartisce fra le Province « le spese bilanciate », distribuisce il « fondo di sussidio » annualmente stanziato dall'A-

1. In effetti, funzionari denominati Intendenti Generali esistevano già in Piemonte; tuttavia la loro figura venne consolidata e generalizzata dalle Patenti del 1842. Per più ampi dettagli si veda: A. Petracchi Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861) 3 voll. (Venezia 1962) I 90-91.

2. Quanto ai testi normativi che disciplinano in via generale le attribuzioni degli Intendenti si vedano le 'Istruzioni 3 dicembre 1818' e le 'Regie Patenti 14 dicembre 1818'. Altre funzioni sono poi conferite con disposizioni specifiche riguardanti particolari settori dell'amministrazione pubblica. Per una esposizione sintetica dell'argomento si veda: R. C. FRIED Îl prefetto in Italia (Milano 1967) 29-31.

3. Cfr. « Documento » n. 1.

4. A questo proposito l'articolo 14 delle Lettere Patenti del 25 agosto 1842 stabiliva: « Un solo bilancio sarà formato per le Provincie dipendenti da ogni Intendenza Generale, ed un sol conto sarà renduto...».

zienda Economica dell'Interno a favore delle Province, e ordina il pagamento di tutte le spese stanziate nel bilancio.

La sua « giurisdizione economica » si concreta quindi in una serie di compiti particolari che hanno di mira la conservazione, la migliore utilizzazione e il razionale incremento del patrimonio economico delle Province. Così — solo per citare alcuni casi — l'Intendente Generale deve approvare « la costruzione di fabbriche o muri di cinta lungo le strade provinciali, e di statuire sulla tolleranza di piante o siepi lungo le stesse strade... » (art. 5); deve « permettere le opere per la conservazione delle strade comunali, e, previo il parere del Consiglio, le occupazioni di terreno sì definitive che temporanec... sull'espropriazione per causa di pubblica utilità »; deve « provvedere sulla costruzione e conservazione dei ripari che si avanzano nel letto dei fiumi e torrenti »; deve « ordinare d'uffizio le comandate, e l'eseguimento dei lavori ed opere d'arte, allorché le Comunità a ciò eccitate non se ne curino » (art. 7).

Tali attribuzioni sono chiaramente il riflesso dell'obbiettivo generale che sta alla base dei provvedimenti in esame: obbiettivo che portava a considerare la nuova più ampia circoscrizione territoriale come un importante strumento di progresso economico. Nel Preambolo delle Lettere Patenti del 25 agosto infatti — constatato che «la facilità delle comunicazioni, la frequenza delle transazioni, le scambievoli relazioni più estese e più dirette » tendono « per loro natura ad abbracciare e riunire insieme più ampi rapporti di reciproca utilità » — si rileva apertamente la necessità « che l'azione del Governo si adoperi ad ottenere tutto il vantaggio che da più vaste aggregazioni di territorii, dalla comunanza degli interessi, dalla maggior abbondanza dei mezzi presso ogni classe di persone, e dalla cooperazione loro può derivare allo Stato, ed all'universalità dei ... sudditi ».

L'Intendente Generale, dunque, si trova, sin dall'inizio, al centro di un rilevante movimento di riorganizzazione e di sviluppo delle strutture economiche; a fianco delle tradizionali competenze dell'Intendente provinciale piemontese, ne assume quindi altre, che derivano più o meno apertamente dalla necessità di razionalizzare, in qualche modo, i processi economici, nell'ambito di una ripartizione territoriale più vasta, che meglio risponda alle iniziative di coordinamento.

Il segno più concreto di tale tendenza si coglie forse nel paragrafo 3 dell'articolo 7 del Regolamento citato, che affida all'Intendente Generale il compito di «approvare, previo il parere del Congresso permanente d'acque e strade, i consorzi per nuove costruzioni e siste-

mazioni di strade comunali, per la costruzione d'argini e ripari, ed altre opere lungo i fiumi, torrenti, rivi, e scolatori pubblici, e per la formazione dei ponti che interessino più Comunità »; non è forse difficile intravvedere qui, al di là della lettera della norma, la possibilità, per il funzionario governativo, di stimolare e favorire la formazione di Consorzi in cui sia coordinata l'azione di diversi enti e comunità.

Tutte le norme che disciplinano le attribuzioni dell'Intendente sono comunque pervase anche da un ben percepibile desiderio di decentramento, che si manifesta sotto le forme del decentramento burocratico.

In molti casi infatti è concesso all'Intendente Generale di adottare provvedimenti definitivi — salvo naturalmente i normali ricorsi purché l'entità della questione non superi determinati limiti. Valga uno solo fra i tanti esempi possibili: l'Intendente può « autorizzare il dissodamento dei boschi quando non eccedono la superficie di un ettaro (giornate 2, tavole 63, misura di Piemonte) ». E non è difficile, scorrendo il Regolamento emanato con le Lettere Patenti del 31 dicembre, avvertire continuamente questa distinzione fra casi di minore e di maggiore importanza, fra situazioni già previste e disciplinate da altri provvedimenti e situazioni più complesse; distinzione attuata proprio al fine di riservare all'Intendente Generale uno specifico ambito di competenza entro il quale gli fosse concesso di prendere in via normale le necessarie deliberazioni. Per averne una conferma basta considerare il paragrafo 2 dell'articolo 7 del Regolamento. Esso stabiliva che spettasse all'Intendente Generale « permettere ... le occupazioni di terreno sì definitive che temporanee » nei casi previsti, fra l'altro, dall'articolo 4 delle 'Lettere Patenti' del 6 aprile 1839, relative all'espropriazione per causa di pubblica utilità. Ora, se si tien conto che in base a tale norma del 1839 le « occupazioni dei terreni necessarii per la conservazione, ampliazione e sistemazione delle strade comunali da farsi in conformità dei relativi regolamenti » dovevano essere approvate dalla «Segreteria di Stato per gli affari dell'Interno », si intende chiaramente l'opera di decentramento burocratico attuata con le Regie Lettere Patenti del 1842. Del resto, proprio il Preambolo del provvedimento del 25 agosto non aveva taciuto l'esigenza che, di fronte all'incessante moltiplicarsi dei « bisogni di ogni sorta », determinato dal progresso economico del Paese 5, « la mano facile e pronta dell'Amministrazione più immediata »

5. Nel Preambolo, infatti, « la crescente prosperità dello Stato, e l'incremento della pubblica e privata ricchezza prodotta dalla maggiore attività commer-

potesse « accorrere sui luoghi ad appianare le difficoltà meno gravi, agevolando ai privati il mezzo di ottenere il loro vantaggio, ed indirizzando i pubblici al conseguimento del loro maggior utile comune ».

Si nota tuttavia che, proprio mentre si coglie la tendenza al decentramento, se ne avvertono al tempo stesso anche i limiti. Il decentramento è prospettato infatti come la necessità di avvicinare maggiormente l'Amministrazione agli interessi particolari e settoriali, ma non assume in alcun modo la dimensione di una più ampia autonomia degli enti locali o dei 'pubblici', i quali anzi — si ritiene — devono essere vigorosamente indirizzati verso il raggiungimento delle naturali mete di generale utilità.

Date le premesse, non può dunque sorprendere che il Regolamento del 31 dicembre 1842 imponga all'Intendente Generale di esercitare « una continua ed attenta vigilanza sull'amministrazione dei Comuni » (art. 6, I comma). I compiti specifici in cui questa funzione si articola 6, sono poi, ancora una volta, il riflesso della generale competenza economica dell'Intendente, intesa — in questo caso — ad assicurare la regolare ed ordinata gestione del patrimonio dei Comuni.

Comunque, le attribuzioni dell'Intendente Generale non si esauriscono qui. L'articolo 11 delle Regie Patenti del 25 agosto stabilisce infatti che essi « continueranno come per lo passato a prender parte nelle Congregazioni, Delegazioni, Commissioni, Giunte e Consigli, a cui sono chiamati in forza dei Regolamenti in vigore ». In tal modo, si voleva molto probabilmente assicurare l'indispensabile supporto all'opera di sorveglianza e di coordinamento dell'Intendente Generale, assicurare cioè uno stretto e regolare contatto fra il più alto funzionario amministrativo e tutti gli organi ed enti in cui si esprimessero precisi interessi di natura economico-sociale.

Ancora di maggior rilievo è l'articolo 10 delle medesime Patenti che affida agli Intendenti Generali una estesa funzione ispettiva nei confronti degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato. A norma di tale disposizione, essi devono vegliare « su tutti gli Impiegati economici stabiliti nelle Provincie poste sotto la loro dipendenza ». Portano quindi « la loro attenzione sull'andamento di tutto il servizio economico e finanziere, ne ragguagliano i rispettivi Capi di Dicastero

ciale, dai progressi dell'industria, dalla diffusione dei lumi, e dai miglioramenti d'ogni maniera già introdotti, o presti ad ottenersi nella agricoltura e nelle arti » 'erano prospettati come sicuri segni di una condizione generale di sviluppo eco-

^{6.} Si veda a questo proposito l'articolo 6 del Regolamento più volte citato.

e delle Aziende, loro porgendo tutte le notizie ed informazioni occorrenti ». In caso di urgenza, « danno agli anzidetti Impiegati le direzioni che giudicano opportune ».

Delineati così i vari tratti dell'Intendente Generale, è ora agevole e opportuno disegnarne sinteticamente la figura, mettendo in luce i settori e i modi nei quali si esplicano originariamente le sue attribu-

L'Intendente Generale è il capo dell'amministrazione di una circoscrizione territoriale più ampia della Provincia, che sarà provvisoriamente denominata Circondario d'Intendenza 7. La sua « giurisdizione », di natura prevalentemente economica, si manifesta in una attività amministrativa diretta e in una attività di sorveglianza e di guida del crescente dinamismo della società piemontese del tempo. Quest'ultima funzione, tuttavia, anche se costituisce — per dichiarata volontà del legislatore — la 'ratio' della creazione dell'organo, non viene formalmente disciplinata, almeno in modo rilevante. Molto probabilmente si riteneva che essa fosse per natura sua indissolubilmente legata al nuovo istituto, e che si sarebbe dunque in ogni caso affermata. L'esperienza, infatti, doveva aver mostrato la possibilità di ingerenza del vecchio Intendente nella vita economico-sociale della Provincia sabauda; basti pensare alle notevoli facoltà a questi concesse in materia di esproprio per motivi di pubblica utilità 8. Era quindi logico ritenere che in seguito all'ampliamento dell'ambito territoriale di competenza, l'opera del funzionario governativo sarebbe divenuta più incisiva e più razionale, meglio orientata verso il coordinamento delle iniziative e meglio adatta a stimolare la cooperazione fra gli enti locali. Per questo, forse, tale funzione relativamente nuova non venne articolata in una serie di compiti specifici, ma sembrò dover scaturire automaticamente dalla più moderna prospettiva in cui l'Intendente Generale era collocato, e rimase pertanto implicita nei

8. A questo proposito si vedano le 'Regie Lettere Patenti colle guali S.M. determina le regole da osservarsi nei casi d'espropriazione per opere di pubblica utilità ' emanate il 6 aprile 1839.

provvedimenti del 1842. Essa, comunque, aveva il suo presupposto nella partecipazione diretta del funzionario governativo a tutti gli organismi che fossero portatori di interessi locali.

Poiché la competenza economica dell'Intendente era poi generalissima, ad esso era affidato anche il compito di una rigorosa sorveglianza sull'amministrazione dei Comuni. Né, del resto, sfuggivano al suo controllo gli uffici periferici dell'intero servizio « economico e finanziere » dello Stato. Ed anche qui, il 'controllo' si trasforma abbastanza esplicitamente nella possibilità di dirigere, influenzare, orientare; possibilità che raggiunge il suo vertice nella norma che fa carico all'Intendente Generale di impartire, in caso d'urgenza, le disposizioni ritenute più opportune. Tale norma, del resto, non è che l'estensione e la generalizzazione di facoltà già ampiamente concesse all'Intendente della Provincia sabauda. Basti pensare all'articolo 62. I comma, delle Patenti riguardanti la espropriazione per pubblica utilità — articolo confermato poi in rapporto all'Intendente Generale 9 -- che così disponeva: « Nei casi di rottura di argini o di rovesciamento di qualche ponte per impeto delle acque e negli altri casi di forza maggiore, l'Intendente potrà coll'autorizzazione della nostra Segreteria di Stato per gli affari dell'Interno, ed in caso d'urgenza, anche prima di quest'autorizzazione, ordinare l'occupazione temporanea dei terreni che fossero necessarii per l'esecuzione dei lavori ».

A fianco dell'Intendente Generale era infine posto un Consiglio d'Intendenza con attribuzioni contenziose, consultive e miste 10. Sia per lo scarso approfondimento della dottrina d'allora intorno ai problemi del contenzioso amministrativo 11, che non consentiva una chiara definizione delle competenze dei relativi organi, sia per l'esercizio di funzioni miste e consultive 12, il Consiglio d'Intendenza finiva col divenire il più valido ausilio del capo periferico dell'amministrazione nello svolgere la sua complessa attività.

Questa, dunque, la configurazione dell'Intendente Generale del 1842; ma dietro ad essa già premono le contraddizioni, le incertezze,

^{7.} Scrive la Petracchi: « la nuova circoscrizione nasceva per un atto di autorità, creata dall'alto: era tanto 'fittizia' che per lunghi anni non ebbe neppure rità, creata dall'alto: era tanto 'fittizia' che per lungni anni non edde neppure una denominazione propria e distinta da quella dell'ufficio governativo che le aveva dato vita » (Op. cit. I 91). Infatti, solo con le 'Lettere Patenti 30 ottobre 1847' il 'circondario dell'Intendenza generale' assumeva la denominazione specifica di 'Divisione amministrativa'. Da questa deriva infine, sulla base della 'Legge 23 ottobre 1859', la 'Provincia' italiana, che ha praticamente le medesime dimensioni. Le « vecchie 'province ' dell'antico regime piemontese sarebbero invece a poco a poco retrocesse a circondari subordinati » (Ibidem).

^{9.} Si ricordi l'articolo 7 delle 'Regie Lettere Patenti 31 dicembre 1842' citato a p. 3.

^{10.} Si vedano l'articolo 9 delle ' Regie Lettere Patenti 25 agosto 1842 ' e gli articoli 19-42 del Regolamento emanato con le 'Regie Lettere Patenti 31 dicembre 1842 ' (« Documento » n. 1).

^{11.} In questo senso si veda: A. M. SANDULLI La giustizia nell'Amministrazione, in Cento anni di amministrazione pubblica, numero speciale di « Amministrazione civile » 5 (1961) n. 47-51, p. 159.

^{12.} Per l'ampiezza di tali funzioni consultive si veda il Capo II del Regolamento emanato con le 'Regie Patenti 31 dicembre 1842'; cfr. « Documento » n. 1.

le lacune, gli elementi dinamici che saranno la causa della rapida evoluzione dell'istituto.

Innanzi tutto, l'aver creato il Circondario d'Intendenza senza aver compiutamente soppresso la Provincia determinerà ben presto il conflitto fra le due entità 13. Le vecchie Province, fuse nella più ampia circoscrizione territoriale, cercheranno cioè di riconquistare la loro autonomia, rivendicando di essere la 'naturale' espressione di interessi intrinsecamente omogenei 14.

L'Intendente Generale si troverà quindi al centro delle tensioni derivanti dal dualismo fra Provincia e Circondario d'Intendenza, cioè, in pratica, fra la Provincia sabauda pre-rivoluzionaria, e la futura, più ampia, Provincia italiana 15; e la sua figura ne uscirà influenzata e modificata.

Ma l'Intendente dovrà soprattutto fronteggiare la nascita e l'evoluzione dei corpi locali provinciali.

Come è stato acutamente osservato, la Provincia italiana « viene creata, per così dire, 'a rovescio': cioè l'organo e i quadri destinati ad amministrarla sorgono prima che essa venga riconosciuta come corpo naturale » 16. D'altra parte, già le 'Lettere Patenti' del 25 ottobre 1842 stabilivano che «l'esame preventivo dei bilanci, e quello dei conti provinciali » fosse compiuto « col concorso e col parere » di un Congresso provinciale 17 convocato presso l'Intendenza Generale (art. 15). Quest'organo consultivo, istituito a fianco dell'apparato

13. In particolare, come sostiene la Petracchi, fu l'applicazione del principio rappresentativo-elettivo ad aggravare tale contrasto, dal momento che rese l'organo rappresentativo delle vecchie Province del tutto autonomo rispetto agli organi della Divisione. Per più ampi dettagli si veda appunto: Petracchi On. cit. I 94 e 129 ss.

14. Ben presto, proprio negli anni dell'Unificazione, anche parte della pubblicistica si sforzò di presentare la Provincia come ente naturale, sviluppo inevitabile degli originari e spontanei aggregati costituiti dai Comuni; tale tesi, del resto, era spesso sostenuta per contrastare l'artificioso istituto regionale. In proposito si vedano, fra i vari autori: L. Carbonieri Della regione in Italia (Modena 1861); M. Martinelli Sull'ordinamento della pubblica amministrazione (Firenze 1863) I 291-292; T. Massarani Studi di politica e storia (Firenze 1875): questo saggio è però del 1863-1864.

15. Cfr. nota 7.

 Petracchi Op. cit. I 89.
 Si noti che i 'Congressi provinciali', contrariamente a quanto potrebbe far pensare il nome, sono gli organi collegiali onorari del Circondario dell'Intendenza Generale, mentre nelle Province siedono i 'Consigli provinciali'. Secondo le 'Regie Lettere Patenti 31 agosto 1843' i Consigli Provinciali scelgono nel loro seno « a maggioranza di voci coloro fra i Consiglieri che dovranno intervenire al Congresso » (art. 6). Quindi, sia i Consigli, sia i Congressi provinciali risultano composti, in base all'articolo 1 delle medesime Lettere Patenti, da « alcuni fra i principali proprietari e fra i personaggi più ragguardevoli e distinti per nascita, per lumi e per esperienza delle cose amministrative ».

burocratico-governativo, era il primo nucleo di una rappresentanza locale, che ben presto, per il prevalere dell'ideologia borghese, sarebbe divenuta elettiva ed autonoma. Così, a mano a mano che la Provincia si organizza ed emerge come corpo locale, e i collegi onorari subordinati ai quadri burocratici si trasformano in consigli elettivi autonomi, anche la figura dell'Intendente Generale - sottoposta alle sollecitazioni del processo in atto — subisce mutamenti e revisioni, cedendo spesso — come è naturale — parte dei propri compiti e delle proprie funzioni agli organi delle rappresentanze elettive.

Le stesse 'Regie Lettere Patenti 13 agosto 1843', che organizzano compiutamente i Congressi provinciali, sembrano già operare una certa ridistribuzione dei poteri fra questi e il funzionario governativo. I Congressi infatti, oltre alla facoltà di approvare i bilanci — già prevista nelle Patenti del 1842 — ricevono diverse e più ampie attribuzioni. In particolare, sono chiamati a svolgere una funzione di coordinamento e di stimolo e una funzione di controllo.

Sotto il primo profilo è significativo l'articolo 9: mentre il comma iniziale, infatti, stabilisce che « Il Congresso esamina e discute le proposizioni fatte dai Consigli Provinciali, e con apposite deliberazioni espone il proprio avviso sopra ciò che crede più vantaggioso ed opportuno nell'interesse collettivo delle Province rappresentate », il comma successivo aggiunge: « Ove giudichi utili opere e lavori pel cui compimento e perfezionamento sia necessario il concorso di altre Provincie potrà su di essi chiamare l'attenzione della Superiore Amministrazione, e proporre ciò che reputa essere il comune vantaggio ».

Per le funzioni di controllo si può ricordare anzitutto l'articolo 12: « Il Congresso — è stabilito — potrà proporre uno de' suoi Membri per ciascuna Provincia onde invigilare sullo stato delle principali strade tanto provinciali quanto comunali di più estesa ed interessante comunicazione, e sulla loro conservazione e miglioramento... I Delegati Provinciali a ciò prescelti potranno anche corrispondere direttamente colla stessa Nostra Segreteria per quelle comunicazioni che in proposito giudicassero utili ed opportune ». Nello stesso senso l'articolo 13 dispone: « Potranno egualmente i Congressi Provinciali proporre Delegati speciali per invigilare sul regolare andamento di stabilimenti pubblici fondati a spese della Provincia, cd al loro riguardo potranno del pari corrispondere anche direttamente colla detta Nostra Segreteria di Stato».

L'equilibrio o, se si vuole, il dualismo fra organo collegiale onorario e funzionario burocratico-professionale si coglie infine nell'ar-

PARTE PRIMA

ticolo 21, il quale stabilisce che ogni cinque anni il Congresso dovrà elaborare « una relazione sopra l'eseguimento dei lavori ed opere intrapresi nell'interesse delle Provincie nel corso del quinquennio compiuto, sui risultati delle spese stanziate per questo fine negli annuali Bilanci, e sull'andamento degli stabilimenti provinciali, corredandola di tutte quelle osservazioni che meglio possono giovare a farne apprezzare l'utilità ed importanza », e che tali relazioni saranno trasmesse alla Segreteria di Stato per gli affari dell'Interno e delle finanze « per mano degli Intendenti Generali ». Pare dunque innegabile che alla luce delle funzioni dei Congressi provinciali l'originario ambito di competenza dell'Intendente Generale risulti già limitato, modificato e distorto: ciò naturalmente influirà profondamente, e con effetto duraturo, sui tratti del Prefetto italiano, sospingendolo sempre più verso un ruolo prettamente 'politico' 18.

Ma un altro elemento di evoluzione era insito nelle strutture conferite all'istituto nel 1842. Già lo mettono in luce le 'Regie Lettere Patenti 20 luglio 1843' che danno nuove disposizioni riguardo al Corpo del Genio Civile. Nel loro preambolo è detto che si era «ravvisato conveniente di conformare li Circondarii pel Genio Civile... colla nuova circoscrizione delle Intendenze generali », tenuto conto come potesse « tornar utile assai al Nostro ed al pubblico servizio che la parte di amministrazione che concerne ai lavori di acque e strade » fosse « regolata sulle stesse basi e messa in armonia » con lo « scompartimento suddetto ».

Così l'articolo 1 del testo normativo citato provvede a far coincidere le circoscrizioni del Genio Civile con i Circondari dell'Intendenza Generale 19, e l'articolo 3 conferma « le disposizioni delle leggi che regolano le attribuzioni, la dipendenza ed i doveri di tutti gli Uffiziali d'ogni grado del Corpo Reale del Genio Civile... le quali saranno eziandio applicabili ai nuovi Ingegneri Capi di Circondario creati coll'articolo precedente ». Coordinando quest'ultima disposizione con l'articolo 5 delle 'Regie Lettere Patenti' del 20 aprile 1833, si nota che l'Ingegnere Capo di Circondario esercita, per certi aspetti, attribuzioni molto simili a quelle dell'Intendente Generale, nello stesso ambito di competenza territoriale. L'articolo citato disponeva in-

18. Cfr. nota 36, e pp. 63 e 68-69.
19. Ecco il testo dell'articolo 1: «Li otto Circondarii pel Genio Civile stabiliti coll'art. 4 delle Nostre Lettere Patenti del 20 aprile 1833 sono portati a quattordici, formati rispettivamente delle Provincie che compongono le quattordici Intendenze Generali dei Nostri Stati di terraferma, giusta il disposto dall'art. 6 delle Lettere Patenti del 25 agosto 1842 ».

fatti: «Gl'Ingegneri Capi di Circondario... avranno... l'ispezione secondo gli ordini e le istruzioni dell'Azienda dell'interno, sui lavori delle altre province componenti il rispettivo loro circondario, e sopra gli uffizii del Genio Civile in esse stabiliti ».

Si delinea così il difficile problema di coordinare la responsabilità dei capi periferici dei servizi tecnici dello Stato — e la loro supremazia gerarchica sui quadri burocratici dipendenti — con la generale facoltà concessa all'Intendente di vegliare sull'andamento degli uffici amministrativi del Circondario e di impartire, in caso di necessità, le disposizioni ritenute opportune.

Il problema, del resto, ha origini precise: l'Intendente piemontese era sicuramente sorto come strumento di una amministrazione autoritaria ed accentrata, destinato a subordinare al centro i più minuti affari dell'amministrazione locale e periferica ²⁰. Nel 1842, tuttavia, a causa di una più avvertita sollecitudine — come si è visto — a far « accorrere sui luoghi » la « mano dell'Amministrazione », per « appianare le difficoltà meno gravi », l'istituto dell'Intendente Generale — derivazione immediata dell'Intendente provinciale ²¹ — fu disciplinato secondo criteri che intendevano favorire un certo grado di decentramento.

Era questo il risultato delle istanze di progresso economico, ormai saldamente penetrate nell'azione dei pubblici poteri; esse però

20. A questo proposito si vedano: FRIED Op. cit. 14 ss.; PETRACCHI Op. cit. 1 28 ss.; C. GHISALBERTI Dall'Intendente al Prefetto, in Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie (Milano 1963) 8-17. La Petracchi, del resto, pur riconoscendo l'origine autoritaria e accentratrice dell'Intendente subalpino, distingue più precisamente, già nel periodo assolutistico, due fasi nella storia dell'istituto. « Una differenza... — scrive l'Autrice — traspare fra gli ordinamenti del 1770-1775 e quelli del 1817-1818: i primi realizzavano il controllo autoritario sulle amministrazioni locali mediante gli onnipotenti ed autonomi Intendenti, cioè attraverso un forte decentramento gerarchico imposto, probabilmente, dalla difficoltà delle comunicazioni. Le riforme del primo Ottocento, invece, mirano ad organizzare il controllo governativo accrescendo il peso e l'ingerenza degli organi centrali a scapito della libertà di decisione e d'iniziativa degli Intendenti... Del resto, la situazione era destinata presto a rovesciarsi pressochè totalmente: infatti il rapido accrescersi e complicarsi dell'attività amministrativa periferica avrebbe reso ancora una volta indispensabile — come si vedrà — il ricorso al decentramento gerarchico » (Op. cit. I 70).

21. L'Intendente Generale non è che la trasposizione, nell'ambito di una circoscrizione territoriale più vasta, della figura dell'Intendente provinciale. Si ricordi infatti che « tutte » le attribuzioni dell'Intendente passano all'Intendente Generale, mentre il primo retrocede al rango di funzionario subordinato. A questo proposito così dispone l'articolo 12 delle 'Lettere Patenti 25 agosto 1842': « Gli Intendenti di Provincia corrispondono coll'Intendente Generale, da cui dipendono, eseguiscono e fanno eseguire gli ordini che da esso ricevono... provvedono nei casi d'urgenza, informando tosto l'Intendente Generale e l'Autorità Superiore di ogni caso straordinario che succeder possa nelle loro Provincie... »

CAPITOLO PRIMO

non sospingevano solo verso il decentramento, inteso come una generale razionalizzazione delle strutture amministrative, ma sospingevano anche verso la moltiplicazione dei servizi tecnici dello Stato. Per questo l'azione dell'Intendente Generale fu progressivamente affiancata dall'azione dei Direttori degli uffici tecnici dell'amministrazione statale periferica, nell'ambito di circoscrizioni territoriali che tendevano a sovrapporsi e a coincidere, per effetto di quello spirito razionale e geometrico che presiedeva alla loro riorganizzazione. Tale fenomeno, però, non mancò di mettere in luce la natura in un certo senso contraddittoria dell'istituto, sorto sotto il segno dell'accentramento e convertito poi, più o meno opportunamente, alle esigenze del decentramento. L'Intendente Generale infatti avrebbe potuto essere direttamente innestato - come capo di tutti gli uffici periferici — nelle linee gerarchiche che collegavano il centro alla periferia: in questo caso, la sua configurazione originaria non sarebbe stata smentita e modificata; ma l'istituto, appunto per questo, avrebbe probabilmente continuato a riprodurre - sotto il profilo politico — le istanze di un'amministrazione accentrata ed autoritaria 22 e — sotto il profilo tecnico — avrebbe dato luogo a quelle difficoltà che sono state sinteticamente indicate col termine di 'supervisione dualistica '23. Forse per evitare tale difficoltà, e certo per assecondare — almeno apparentemente — l'esigenza di una più libera articolazione delle strutture amministrative del Paese, fu preferita la soluzione di giustificare e sviluppare l'istituto prefettizio in base all'idea del decentramento e in particolare del decentramento burocratico. Sorse così inevitabilmente il problema di 'creare', per l'Intendente Generale, una funzione autonoma e peculiare, parallela — ma non coincidente — con le funzioni amministrative delle normali catene gerarchico-burocratiche, le quali ovviamente si ponevano - a livello periferico - come le naturali nervature di un sistema decentrato 24. Per questo l'Intendente Generale divenne dap-

22. Sulle preoccupazioni espresse in questo senso dalla classe politica ita-

prima l'esecutivo del nuovo ente provinciale e vide poi estendersi e concretarsi la sua tipica funzione 'politica', in senso lato. In tal modo, però, l'istituto mostrava chiaramente di adattarsi male alle esigenze del decentramento, dal momento che un Prefetto 'politico' costituisce ancora il segno, indiscutibile, di un sistema istituzionale accentrato 25.

Dietro la complessa evoluzione dell'Intendente Generale e del Prefetto sta dunque anche il fatto che la tendenza al decentramento. innestata sul tronco di un'amministrazione fortemente accentrata, stentava a trovare la sua logica interna, la sua coerenza, la sua esatta dimensione, imbattendosi, in particolare, nel problema di coordinare gli uffici tecnici dell'amministrazione periferica dello Stato con un antico organo d'accentramento; organo cui del resto non si voleva rinunciare per la sua preminente funzione di tutela e di controllo sugli enti locali.

liana, pochi anni dopo l'Unificazione, si veda: FRIED Op. cit. 103-105.

23. Si tratta in altre parole del problema di delimitare con precisione le competenze amministrative del Prefetto e quelle dei più alti funzionari degli uffici periferici di ciascun dicastero. Si veda in proposito: A. Diamant The Department, the Prefect and dual supervision in French Administration. A Compa-

rative study in *Journal of Politics * (1954).
24. Il decentramento burocratico infatti avrebbe potuto essere attuato anche senza l'Intendente, per mezzo di quel tipo di organizzazione dei rapporti fra vertice e periferia che è stato denominato 'sistema funzionale'. Invece, proprio l'esistenza dell'Intendente rese impossibile l'applicazione del sistema fun-