

5. *L'affermarsi della organizzazione subprovinciale in Piemonte e nell'Italia unita e le vicende fino al 1926*

Durante l'*Ancien régime*, negli Stati sardi non era stata avvertita alcuna necessità di istituire un 'ente intermedio' fra i 'pubblici' (comuni) e le 'province', data soprattutto la

limitata ampiezza territoriale di queste ultime. Così essi fecero la prima esperienza in materia solamente nel 1802, allorché con l'annessione alla Francia furono introdotti in Piemonte gli ordinamenti amministrativi napoleonici, e quindi anche l'*arrondissement*.

Tale esperienza fu però di breve durata, dato che Vittorio Emanuele I, non appena rientrato in possesso dei suoi Stati, provvide con il r.d. 21 marzo 1814 a sopprimere completamente gli ordinamenti francesi, richiamando in vita quelli operanti nel periodo precedente.

Furono poi Carlo Alberto ed i suoi ministri ad introdurre stabilmente negli ordinamenti sardi gli organismi amministrativi intermedi. Infatti con la legge comunale e provinciale del 7 aprile 1848⁷⁰, portando a conclusione il peculiare processo iniziato fin dal 1818, procedettero a riunire le antiche Province nelle più ampie Divisioni, mantenendo tuttavia in vita le prime come suddivisioni territoriali delle seconde, al fine soprattutto di collegare queste ultime con le comunità locali⁷¹. Di qui la peculiare configurazione della Provincia carlo-albertina. Questa appare dotata non già di personalità giuridica come il Comune e la Divisione, ma solamente di una semplice 'autonomia amministrativa'. A capo di essa è posto un 'intendente provinciale' con il compito di eseguire «sotto la direzione e l'ispezione degli intendenti generali gli atti che sono attribuiti dalle leggi» e di convocare e presiedere il «Consiglio provinciale» (composto a seconda del numero di abitanti

⁷⁰ Circa l'origine e la successiva evoluzione degli enti intermedi in Piemonte e poi in Italia, si vedano in particolare i saggi di G. Renato, *Sull'ordinamento del circondario*, cit. e di G. Renato, E. Vigliar, A. Cartolano, *La rappresentanza del governo alla periferia*, cit.; oltre alle osservazioni di T. Marchi, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, cit., pp. 320 ss.; G. Saredo, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., I, pp. 293 ss.

Per la connessione delle vicende dell'istituto con quelle dell'ordinamento comunale e provinciale cfr. soprattutto 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.

⁷¹ Cfr. A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, cit., I, pp. 80 ss.

della circoscrizione, di venticinque, venti e quindici membri scelti dagli elettori comunali) di cui costituisce la «voce deliberativa», non avendo esso che poteri consultivi, quali il «dar pareri» e l'«avanzare proposte» in materie di carattere comunale, al Consiglio divisionale.

La sistemazione autoritaria e d'ispirazione in parte napoleonica, data dal Rattazzi nel 1859 all'ordinamento comunale e provinciale⁷², incise invero in modo assai profondo anche nell'istituto intermedio. Infatti con la legge del 23 ottobre 1859 la Provincia assume la denominazione di Circondario, e le viene preposto un sottoprefetto, strettamente dipendente dal governatore provinciale, e non più assistito da organi rappresentativi delle popolazioni della circoscrizione.

Perciò, con tale legge, l'istituto assume in modo ancora più accentuato dell'*arrondissement*, il carattere di semplice 'circoscrizione amministrativa governativa', con tutti i vari limiti da ciò conseguiti, e già rilevati a proposito dell'istituto francese.

Il Circondario fu poi esteso, con la legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. A, alle nuove province del regno d'Italia, senza mutamenti sostanziali rispetto a quanto stabilito nel 1859, e con ulteriori precisazioni circa la sua «autonomia patrimoniale ed organizzativa»⁷³ e con la definitiva puntualizzazione della posizione e delle funzioni del sottoprefetto.

Questo infatti è posto ormai come «il secondo grado della gerarchia locale dell'amministrazione generale dello Stato, avente lo scopo di richiamare al concetto di Stato l'attività dei comuni compresi nella circoscrizione circondariale»; e costituisce in ultima analisi un «ufficio stabile di informazione e di trasmissione», con una autorità propria assai limitata, dipendente strettamente dagli uffici governativi provinciali e senza alcun sostanziale collegamento con il Ministero dell'Interno⁷⁴.

Tale configurazione delle sottoprefetture circondariali

⁷² *Ibidem*, pp. 230 ss.

⁷³ Cfr. G. Renato, *Sull'ordinamento del circondario*, cit., p. 635.

⁷⁴ Cfr. *ibidem*, p. 634; T. Marchi, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, cit., pp. 318 ss.

non poteva invero non provocare vivaci discussioni sulla validità dell'Istituto, non appena in sostanza fosse risultato chiaro che le autorità provinciali, anche per le più rapide comunicazioni fra il capoluogo e le varie parti della provincia, erano in grado di svolgere adeguatamente, senza l'aiuto di organi di trasmissione ed informazione a livello inferiore, i loro compiti e soprattutto il controllo sui comuni.

Del resto, già lo stesso Minghetti nella relazione ai progetti sull'«ordinamento amministrativo del Regno» presentati alla Camera nel 1861, pur proponendo la conservazione dell'istituto, affermava: «con la legge comunale e provinciale, con una legge che pone la vigilanza richiesta sui vari istituti nel capoluogo della provincia ove risiede il prefetto, il circondario sembra essere un ripartito inutile e soverchio. È mia opinione che veramente esso sia destinato a scomparire in un tempo più o meno remoto: se ovunque fossero in Italia linee ferroviarie e facilità di comunicazione di ogni genere non mi sarei peritato di proporle l'abolizione»⁷⁵.

È però da notare che, a differenza di quanti negli anni successivi propongono la soppressione dell'istituto soprattutto «per ragioni di economia» — ci si riferisce in particolare al Chiaves al Cantelli, al Lanza, al Nicotera, al Di Rudinì ed ai progetti di abolizione del Circondario da loro presentati al Parlamento dal 1866 al 1897⁷⁶ — lo statista bolognese, con le peculiari forme consortili previste nel terzo dei suoi progetti⁷⁷, veniva anche a proporre forme particolari di «organizzazione amministrativa intermedia», aventi, allo stesso modo del *Kreis* prussiano, la funzione precipua di costruire il quadro territoriale e strutturale adeguato a quegli interessi e a quelle attività 'locali', per i quali i comuni e le province costituivano un ambito rispettivamente troppo stretto e troppo ampio.

⁷⁵ Cfr. G. Saredo, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., I, p. 294.

⁷⁶ Cfr. G. Renato, *Sull'ordinamento del circondario*, cit., p. 636; G. Saredo, *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale*, cit., I, pp. 293 ss.

⁷⁷ Cfr. A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, cit., I, pp. 341 ss.

Anche in Italia, analogamente a quanto avvenuto in Francia, le critiche all'istituto intermedio ebbero effetti assai scarsi, almeno fino al 1919, essendosi il Governo limitato a potenziare in qualche caso i poteri esecutivi del sottoprefetto⁷⁸, ed a sopprimere, quando possibile, taluni circondari⁷⁹.

Assai più decisa fu invece l'azione governativa nel settore dopo la fine della Prima guerra mondiale, allorché si pose il problema di provvedere urgentemente ad una riforma radicale di tutto l'apparato amministrativo pubblico in profonda crisi. Infatti nel progetto di legge comunale e provinciale presentato da Bonomi al Parlamento nel 1921-1922, era previsto, sulla base delle proposte avanzate dalla Commissione Cassis, il mantenimento delle sottoprefetture circondariali solamente nei centri lontani e non agevolmente collegati col capoluogo provinciale, con un notevole incremento delle loro competenze, soprattutto in materia di vigilanza e controllo sui comuni.

Sulla base poi del progetto Bonomi, il primo governo fascista con il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, sulla riforma dell'ordinamento comunale e provinciale, operò un notevole potenziamento dell'istituto.

Tale legge infatti aboliva le sottoprefetture «di scarsa importanza politica ed amministrativa», creandone peraltro di nuove nei capoluoghi provinciali dove fino ad allora esse non erano esistite, ed elevando poi i sottoprefetti ad organi di primo grado dell'amministrazione governativa 'periferica', con poteri autonomi abbastanza ampi in materia di controllo sugli atti dei Consigli e delle Giunte comunali⁸⁰.

⁷⁸ Cfr. T. Marchi, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, cit., pp. 321 ss.; G. Renato, *Sull'ordinamento del circondario*, cit., pp. 635-637.

⁷⁹ Cfr. C.F. Ferraris, *L'amministrazione locale in Italia*, cit., I, pp. 170 ss. In materia è poi ancora da notare come nel primo e nel secondo decennio del secolo XX si sia incominciato a pensare al circondario come alla primaria 'circostrizione naturale locale'. In proposito cfr. E. Presutti, *Principi fondamentali di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1910; G. Amendola, *La provincia e l'amministrazione provinciale*, Roma, 1915. Da ultimo l'argomento è stato risollevato da G. Cataldi, *La circostrizione naturale locale*, Milano, 1961.

⁸⁰ Cfr. G. Renato, *Sull'ordinamento del circondario*, cit., pp. 639-641.

Ben presto, però, il regime fascista, essendo riuscito ad inserirsi in modo assai incisivo e stabile nelle amministrazioni comunali e provinciali, venne a considerare del tutto superfluo, oltre che troppo «costoso», l'istituto governativo intermedio; e procedette così col r.d. 27 ottobre 1926, n. 1890 e col r.d.l. 2 gennaio 1927, n. 1, ad abolire completamente le sottoprefetture circondariali.