

830311

Ettore Rotelli

8010068787

L'alternativa delle autonomie

Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna

Questa collana si propone di pubblicare volumi sulla storia dell'età contemporanea che affrontino temi e problemi riguardanti prevalentemente la società nell'ultimo secolo. Non si intende, tuttavia, per questo affermare un concetto di contemporaneità legato a criteri essenzialmente cronologici. È chiaro, infatti, che — a seconda dei vari aspetti dell'organizzazione sociale — la categoria della contemporaneità può rendere necessario affrontare alcuni momenti genetici delle attuali strutture che si collocano al di là del nostro secolo.

Il criterio di selezione a cui la collana si attiene è quello di pubblicare contributi dedicati soprattutto all'analisi dei meccanismi del potere politico ed economico e alla storia del movimento operaio che, se pure di diverso impianto metodologico e orientamento ideologico, apportino utili elementi di conoscenza e di dibattito.

LA BIBLIOTECA DI STORIA CONTEMPORANEA si articola in tre sezioni.

La prima sezione — Testi e saggi — di carattere più generale, ospita opere di storia italiana e non italiana. La seconda — Ricerche di storia italiana — raccoglie nuovi contributi, di tipo monografico, sulla storia del nostro paese dall'Unità ad oggi e vuole valorizzare in particolare lavori di giovani studiosi. La terza sezione — Memorialistica e documenti — include, infine, materiali di riflessione e di documentazione su esperienze politiche vissute in special modo da esponenti e militanti del movimento operaio e socialista.

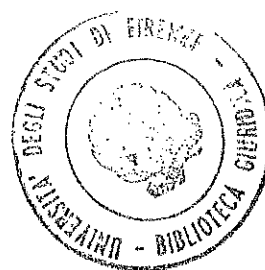
RICERCHE DI STORIA ITALIANA

- F. LEVI, P. RUCAIORE, S. VENTO, *Il triangolo industriale tra ricostruzione e lotta di classe 1945-1948*. Prefazione di Vittorio Foa
- A. ROVERI, *Le origini del fascismo a Ferrara 1918-1921*
- E. PISCITELLI, *Da Parri a De Gasperi. Storia del dopoguerra 1945-1948*
- U. LEVRA, *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia 1896-1900*
- G. SAPELLI, *Fascismo, grande industria e sindacato. Il caso di Torino 1929-1935*
- C. CARTIGLIA, *Rinaldo Rigola e il sindacalismo riformista in Italia*
- S. FEDELE, *Storia della Concentrazione antifascista 1927-1934*. Prefazione di Nicola Tranfaglia

AP 3 312

Autore

3010068787



Feltrinelli Editore Milano

Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista

1. Se la relazione a un convegno storico, assegnata qualche mese prima del suo svolgimento, presuppone che l'argomento possieda già, non dirò una tradizione di studi e neppure un approfondimento particolare, ma almeno un inizio di approccio *ex professo*, sì che il relatore non si veda costretto a cominciare per la prima volta la ricerca, questa relazione non si sarebbe dovuta tenere. Infatti il tema delle trasformazioni recate dal regime fascista all'ordinamento comunale e provinciale, nonostante la sua palese importanza o forse proprio a causa di essa, non ha ricevuto sin qui alcuna attenzione specifica.¹

La constatazione, mentre fonda un giudizio positivo sull'iniziativa intrapresa col convegno e la raccomanda come l'avvio di un programma più vasto di ricerche, obbliga il relatore non solo a sottolineare il carattere provvisorio, parziale, se non meramente allusivo della sua esposizione, ma anche a muovere da una sommaria menzione delle fonti esistenti, che costituiranno la base delle indagini future.

A parte i testi normativi (leggi e decreti), gli atti parlamentari

¹ L'opera di A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965, non può che limitarsi a qualche pagina sull'argomento. Dei volumi nn. 2 e 3 della *Storia amministrativa delle Province lombarde* dell'ISAP di Milano il primo, *La Provincia di Milano*, Milano 1969, contiene il saggio di L. BELLAVIDA, *L'attività del Consiglio e della Deputazione di Milano dal 1923 al 1961* e il secondo, *Il Comune di Milano*, Milano 1970, il saggio di L. TINELLI, *L'attività degli organi dell'Amministrazione comunale di Milano dal 1923 al 1961*. In entrambi i casi, però, la parte dedicata al fascismo è esigua (rispettivamente pp. 317-36 e 283-302) e, soprattutto, è trattata per settori d'intervento. Lo stesso limite di una organizzazione del lavoro articolata per materie, anziché sullo sviluppo storico — il che si spiega con la natura prevalentemente giuridica delle opere —, si riscontra nei lavori di cui sono costituiti i due volumi degli *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, relativi all'ordinamento comunale e provinciale: *I Comuni*, a cura di M. S. GIANNINI, Vicenza 1967, e *Le Province*, a cura di A. AMORTE, Vicenza 1968. Presenta, invece, un andamento cronologico l'esposizione di P. SCARPA, *I precedenti storici dell'impiego locale in Italia. Studio storico-giuridico. 1859-1960*, Milano 1971, di cui interessa il cap. 5, *Accentramento, gerarchie, ordine* (pp. 123-52). Quanto alle singole amministrazioni locali, la produzione storiografica è assai scarsa, nonostante che, in fatto di pubblicazioni, tali amministrazioni siano tutt'altro che parsimoniose (cfr. *Le pubblicazioni degli enti locali italiani*, Vicenza 1964). Il recente saggio di A. A. MORA, *Storia dell'amministrazione provinciale di Cuneo dall'unità al fascismo (1859-1925)*, Torino 1972, si ferma all'avvento del fascismo e, d'altronde, è più attento agli aspetti squisitamente politici che non a quelli politico-istituzionali.

e gli atti amministrativi (come le circolari),² il cui rilievo per la storia dell'amministrazione pubblica e delle istituzioni politiche in genere è ovvio, l'accento va posto, in questo caso, sui documenti conservati all'archivio centrale dello Stato. Oltre ai verbali delle adunanze del Consiglio dei ministri, nei quali restano tracce delle discussioni su determinati provvedimenti e delle motivazioni adottate per essi dai relativi proponenti,³ devono essere menzionati gli archivi della Presidenza del Consiglio e del ministero dell'Interno e, specialmente, del primo la serie "Provvedimenti legislativi" dell'archivio del gabinetto, che può consentire la ricostruzione dell'*iter* di tutti i decreti e i progetti di legge del Governo,⁴ nonché la serie, oggi inventariata, della "Riforma della pubblica amministrazione (anni 1921-1924)," che offre un'immagine precisa della genesi della riforma della legge comunale e provinciale attuata nel 1923;⁵ del secondo, la parte concernente la direzione dell'amministrazione civile, divisione comuni, articolata per molteplici categorie, alcune di sicuro interesse, come, ad esempio, quella dedicata alla legge comunale.⁶ Si tratta, per questo fondo, di materiale non ancora riordinato,⁷ rimasto nello stato in cui si trovava al momento del suo versamento all'archivio centrale e da allora, probabilmente, mai consultato da alcuno, ond'è tutt'altro che agevole orientarvisi, anche perché spesso il titolo dei cartoni non corrisponde al loro contenuto effettivo.⁸

² Non esiste una raccolta stampata di tutte le circolari del ministero dell'Interno o anche della sola Direzione generale dell'Amministrazione civile. Ma nei bollettini ufficiali delle prefetture, come, ad esempio, il "Bollettino amministrativo della R. Prefettura di Milano e degli altri pubblici uffici della provincia" (di cui il 1923 è l'anno V), il quale dal 1931 diventa "Bollettino Atti Ufficiali della R. Prefettura di Milano," si trovano in genere le circolari indirizzate ai prefetti relative a comuni e province: non tutte, però, che, ad esempio mancano (e non a caso) quelle sui criteri per la scelta dei podestà.

³ ACS, Consiglio dei Ministri, *Verbali delle adunanze*.

⁴ ACS, Presidenza del Consiglio, Gabinetto, *Provvedimenti legislativi (1921-1939)*.

⁵ Qualcosa si può trovare anche nella serie *Atti amministrativi*, per la cui consultazione, tuttavia, si incontrano le difficoltà segnalate da chi scrive nel volume *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972, pp. 9 sgg.

⁶ ACS, Presidenza del Consiglio, Gabinetto, *Riforma della pubblica amministrazione*. Interessano soprattutto le buste 11, 12 e 13.

⁷ ACS, Min. Interno, Dir. gen. amministrazione civile, Divisione Comuni. Come risulta dall'inventario II-97, le categorie sono le seguenti: 15700 (Affari vari); 15200 (Bilanci - Conti - Spese - Contributi); 15300 (Confini comunali ed esteri); 15400 (Mutui - Debiti e crediti); 15500 (Legge Consiglio Stato e Giunta Prov. Amm.); 15600 (Ricorsi per elezioni); 15700 (Impiegati comunali); 15800 (Amministrazioni comunali); 15900 (Legge comunale); 16000 (Polizia urbana - Regolamenti); 16300 (Sindaci); 16400 (Notizie statistiche); 16500 (Opere pubbliche); 16600 (Tasse e imposte); 16700 (Locali giudiziari); 16800 (Loro a se-gua); 16900 (Affari militari); 17400 (Giunta provinciale amministrativa); 18700 (Stazioni di giura); 18600 (Appalti foglio annunzi legali). A sua volta, ogni categoria è articolata in serie, che comprendono altrettanti numeri. Così nella categoria 15900 si hanno: 1. Legge comunale; 2. Stato civile; 4. Legge sul bollo - Legalizzazioni; 5. Giurati; 11. Congressi; 12. Sindaci. Per ogni categoria il materiale è raccolto, in genere, per trienni (per il periodo fascista: 1922-1924, 1925-1927, 1928-1930, 1931-1933, poi 1934-1937, 1938-1940, 1941-1943).

⁸ Almeno per quanto riguarda il periodo fascista. Il riordino, infatti, è giunto attualmente agli inizi del secolo, come mi ha informato la incaricata del settore, dottoressa Piacenza, che ringrazio.

⁹ In particolare non c'è sempre corrispondenza fra il numero della serie indicata nel cartone e il contenuto del medesimo. Ad esempio, nella serie 15900/1 (Legge comunale) del

Accanto a tali fonti archivistiche della Presidenza del Consiglio e del ministero dell'Interno, che, sebbene esaminate, in questa sede non si sono potute utilizzare,⁹ bisogna citare le fonti che chiamerò a stampa, riferendomi, più che ai giornali e ai periodici del regime,¹⁰ alle riviste specializzate,¹¹ soprattutto le due legate più direttamente alle istanze degli enti locali stessi: la "Rivista delle Province," almeno fino al 1928, quando è organo dell'Unione delle province d'Italia prima e della Federazione nazionale delle province poi, e il "Rinnovamento amministrativo."¹²

L'importanza di questa pubblicazione, cui la presente relazione deve parecchio (forse persino troppo), deriva essenzialmente dal fatto che essa, fondata nel 1922,¹³ con lo scopo appunto di "rinnovare" le amministrazioni locali, beninteso in senso fascista, assurse nel 1926 ad organo della Confederazione nazionale degli enti autarchici, la quale, sorta come iniziativa di tipo volontaristico, sul finire del 1924 era stata riconosciuta ufficialmente dal Gran Consiglio e dal Direttorio del Partito e inquadrata nell'organizzazione del medesimo, venendo a dipenderne anche per la nomina del presidente.¹⁴ Con siffatta comunità di origini e di propositi l'accordo fra il "Rinnovamento amministrativo" e la Confederazione non dovette essere difficile, tanto più che della seconda la rivista poteva ormai scrivere, come fece salutando l'evento della nuova collaborazione, che essa stringeva "in un sol fascio tutti gli enti autarchici locali."¹⁵ Proprio in quel periodo aveva

triennio 1922-1924, mentre i cartoni 163, 164 e 165 riguardavano effettivamente la riforma della legge comunale, il cartone 166 riguarda lo stato civile (che sarebbe la serie 15900/2) e lo stato civile riguarda altresì il cartone 167, che pure all'interno contiene l'indicazione della serie 15900/4.

Peraltro, a parte il triennio 1922-1924, di cui si è detto, solo per il 1925-1927 esiste una busta della categoria 15900/1 con materiale sulla legge comunale. Per il 1928-1930 e il 1931-1933 non c'è nulla. Per il triennio 1934-1936 un cartone della serie 15900/1 esiste, sia pure con poco materiale interessante (tranne, nella cartella 12, un singolare documento contro i podestà). Dopodiché la serie 15900/1 non compare più. Anche per questa ultima informazione ringrazio la dottoressa Piacenza.

⁹ Purtroppo a distanza di sei mesi dalla richiesta, fatta nel giugno 1972, non è ancora pervenuto il materiale di cui si era richiesto il microfilm. Adorando all'invito di C. Casucci, *Seggio di bibliografia dell'Archivio centrale dello Stato (1953-1968)*, in "Rassegna degli archivi di Stato," 31 (1971), pp. 338, si ritiene quindi di dover segnalare l'opportunità che tale servizio sia potenziato. Ci si potrà riconoscere, così, nel giudizio secondo cui l'istituto offre alle ricerche di storia contemporanea "l'indispensabile base documentaria con liberalità e tempestività esemplari" (*ibidem*, p. 335).

¹⁰ Quali "Gerarchia," "Critica fascista," "Educazione fascista," ecc.

¹¹ E precisamente le seguenti: "Amministrazione locale," "Il Comune Italiano," "Il Corriere dei Comuni," "Fatti e commenti," "Rassegna di legislazione per i Comuni," "Rivista amministrativa," "Rivista degli enti locali."

¹² Di seguito le due riviste si citano in forma abbreviata: "RP" e "RA." La "Rivista delle Province" ebbe successivamente questi sottotitoli: "Bollettino dell'Unione delle Province d'Italia" (1925-1927), "Bollettino dell'Unione delle Province d'Italia sezione della Confederazione Nazionale degli Enti Autarchici" (1926), "Si pubblica a cura della Federazione Nazionale delle Province" (1927 e 1928), "Studi di legislazione, giurisprudenza e statistiche sulle Province" (1929 e seguenti). In sostanza, a partire dal 1929 la rivista passò "a gestione privata" (cfr. "RP" 1929, p. 141).

¹³ E "tra il generale assenteismo" ("RA," 1925, p. 723).

¹⁴ Cfr. "RA," 1926, p. 5, e "RA," 1925, pp. 363-64.

¹⁵ "RA," 1925, p. 723. La collaborazione avrebbe dovuto verificarsi soprattutto a livello locale con le federazioni provinciali degli enti autarchici ("RA," 1925, p. 724).

abbandonato la scena la vecchia e gloriosa Associazione dei comuni, con la sua rivista l'«Autonomia comunale», e lo aveva fatto senza sbattere la porta, consentendo, così, alla Confederazione fascista di autonomarsi erede.¹⁶

La presenza di questo organismo associativo, che in qualche modo rappresentava le amministrazioni locali,¹⁷ che anzi ne rappresentava un numero sempre maggiore a mano a mano che assorbiva nuove categorie di enti,¹⁸ ma che, al tempo stesso, si presentava come «creazione eminentemente fascista», si collocava in modo organico all'interno del Partito e del regime¹⁹ e professava un'adesione assoluta alla ideologia ufficiale, costituì un elemento dialettico di un certo rilievo. Nelle pagine del «Rinnovamento amministrativo» non è affatto difficile rinvenire accenti critici, che si fanno poi cauti o vivaci a seconda che si riferiscono all'opera del Governo ovvero alle proposte del fascismo antiautonomistico più intransigente già sconfessate o, per lo meno, non ancora avallate in sede ufficiale. Naturalmente bisognerà guardarsi dal sopravvalutare tale dialettica, ma era necessario richiamarla non solo perché apre preziosi spiragli di luce all'interprete, che non disponga, com'è il caso per ora, di fonti migliori, ma anche perché si ritrova a proposito di tutti i principali problemi dell'ordinamento locale, dalla riforma podestarile alla questione della provincia, dalla finanza locale al regime dei controlli.²⁰

A renderla possibile concorsero, almeno inizialmente, l'estrema gradualità, la prudenza o, come forse sarebbe più esatto dire, l'incertezza, con cui il Governo fascista si mosse in questa delicata materia. Più tardi, in una situazione ormai pienamente consolidata, il regime non esiterà a rivendicare a proprio merito il 'lucido disegno' che aveva presieduto all'opera legislativa compiuta nel triennio, decisivo sotto questo profilo, 1926-1928.²¹ In effetti, come verremo mostrando, di tutto si può parlare, tranne che di 'lucidità' del disegno: 'lucido' fu soltanto il proposito di estendere alla periferia il potere conquistato al centro.²²

¹⁶ Si parlò anzi di vera e propria fusione e di «unione cordiale e spontanea» («RA», 1926, pp. 39 e 91).

¹⁷ Si noti che anche dopo l'inquadramento nel Partito il Comitato centrale fu elettivo («RA», 1923, pp. 363-64).

¹⁸ In quanto nel 1926 inquadra pure gli enti agrari e le opere pie («RA», 1926, pp. 291 e 289).

¹⁹ Il suo presidente, onorevole Maraviglia, fu il relatore della legge che introdusse i podestà. La definizione precedente è del sindaco di Vicenza («RA», 1923, p. 554).

²⁰ Probabilmente a tale relativo autonomismo non è estranea una componente personale. Il direttore della rivista, Aristide Carapelle, era stato deputato del Partito popolare nella XXVI legislatura, cioè prima di costituire cogli altri clerico-fascisti (a Bologna il 12 agosto 1924) il Centro Nazionale Italiano (della cui Commissione esecutiva fece parte: cfr. G. De Rosa, *Storia del Partito Popolare*, Bari 1938, p. 484); e come deputato popolare aveva svolto alla Camera una considerevole attività proprio per le autonomie e la Regione. Cfr. E. ROSELLI, *Il regionalismo di Luigi Surzo*, in «Il Foro amministrativo», 1972, p. 66, ora in questo volume.

²¹ Così la relazione ministeriale al disegno di legge per il testo unico della legge comunale e provinciale («RA», 1932, pp. 69-70).

²² «Verremo meno al nostro compito se non rivolgeremo ogni nostro sforzo, ogni nostra cura ad adeguare la vita locale a quella nazionale» («RA», 1926, pp. 3-4).

È vero, infatti, che la marcia su Roma era cominciata da Milano.²³ Ma, all'indomani di essa, il completo adeguamento delle amministrazioni locali alla mutata realtà nazionale era ancora un problema aperto, condizionato, quanto alla sua soluzione, dai rapporti di forza esistenti sia fra il fascismo e l'antifascismo, che all'interno del movimento fascista.

Si spiega, in tal modo, come mai quella che pure passa alla storia come «la prima riforma fascista della legge comunale e provinciale», cioè il decreto 30 dicembre 1923, n. 2839,²⁴ non introducesse modificazioni significative al testo unico della legge comunale e provinciale del 1915 (R.D. 4 febbraio 1915, n. 148), limitandosi, secondo un giudizio che accomuna la dottrina coeva e la storiografia moderna, al perfezionamento tecnico della medesima.²⁵ Prova ne sia il senso di profonda delusione che il campo fascista accusò.²⁶

Non che il Governo non avesse pensato a trasformazioni più radicali. L'ipotesi del podestà era stata contemplata già allora ed anche la soppressione della provincia, questione, peraltro, che si trascinava da tempo, venne presa in seria considerazione.²⁷ Ciò che mancò fu la certezza dell'opportunità politica di riforme istituzionali così incisive.²⁸ Ci si accontentò, quindi, di usare le armi che offriva l'ordinamento vigente. Nel 1923 furono sciolti 561 consigli comunali contro i 281 dell'anno prima; nel 1924 altri 278 consigli comunali e 10 consigli provinciali e si prorogarono i poteri di 361 regi commissari e di 12 commissioni straordinarie provinciali.²⁹

²³ A Milano, d'altronde, c'era stato l'assalto al municipio nell'agosto del 1922. Si veda G. GENTILI FILIPPERTI, *La crisi del Comune socialista di Milano, in Fascismo e antifascismo (1918-1936). Lezioni e testimonianze*, Milano 1962, pp. 92 sgg. L'episodio della «espulsione di Palazzo Marino, prima della Marcia su Roma» sarà ricordato nel 1928 dal Maraviglia, presidente della Confederazione degli enti autarchici, come «momento culminante della Rivoluzione fascista»: «Come un esercito non può lasciare alle spalle una fortezza ben munita nell'avanzare contro il nemico per la battaglia regimista senza prima smantellare in testa l'avanzata in Roma il centro politico dei socialisti» («RA», 1928, p. 355).

²⁴ La definizione è di A. CIRIACI, *Il nuovo regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale*, in «RA», 1941, p. 399. Sulla vicenda del decreto, A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 12.

²⁵ Cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., e G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova 1932, p. 134. Analogo il giudizio della stessa relazione ministeriale («RA», 1923, p. 67).

²⁶ Cfr. F. TONELLI, *Gli enti locali nello Stato fascista*, in «Critica fascista», 1924, p. 415.

²⁷ Cfr., rispettivamente, la relazione al disegno di legge sulla introduzione dei Podestà («RA», 1925, p. 824) e il materiale indicato nella nota 5.

²⁸ Infatti nella relazione, di cui alla nota precedente, si asserisce che l'ipotesi fu respinta in quanto «non preferibile dal lato politico» («RA», 1925, p. 324).

²⁹ Per questi dati si vedano R. VUOLTI, *Il Podestà e la Consulta municipale nell'ordinamento giuridico del Comune*, Milano 1928, p. 10 e A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 35-36. Non a torto, dunque, un segretario comunale scriveva nel 1925: «non si parli più, per carità, di autonomie, oppure di accentramenti pericolosi, perché quando al Governo non piace un'amministrazione comunale, ha tutti i mezzi per disfarsene» («RA», 1925, p. 641). Di diverso avviso era, però, A. CARAPELLE, *Il discorso e l'opera dell'On. Federoni in riguardo all'ordinamento degli Enti locali*, in «RA», 1926, p. 279, che non riteneva efficaci questi mezzi.

2. È noto che la svolta politica, da cui deriva il mutamento di regime, si verifica in Italia nel 1925. Occorre sottolineare, però, che anche per la materia in esame vale la distinzione, che si può fare e si è fatta per altri riguardi, fra il momento dell'assunzione di responsabilità per il delitto Matteotti (gennaio 1925) e il momento dell'uso dell'attentato Zaniboni (novembre 1925). È soltanto con la seconda delle due diverse congiunture politiche che Benito Mussolini giudica i tempi finalmente maturi per una trasformazione dell'ordinamento costituzionale dello Stato in senso fascista. Ed è nella prima seduta dopo l'attentato che il Consiglio dei ministri approva quella legge sul capo del Governo che segna formalmente la fine del regime parlamentare (lo dirà Gaetano Mosca al Senato in un suggestivo intervento) e l'avvento del nuovo regime.³⁰

Il disegno di legge sulla istituzione dei podestà e delle consulte municipali nei comuni con popolazione sino a 5000 abitanti,³¹ che è il provvedimento dal quale, non a torto, gli stessi documenti ufficiali del Governo fascista, prescindendo dalla istituzione del governatore per la città di Roma,³² fanno cominciare la vera e propria riforma fascista degli enti locali, venne presentato alla presidenza della Camera dal ministro dell'Interno Federzoni l'11 novembre e, quindi, dopo l'attentato Zaniboni. Ma era stato predisposto tempo prima e — ciò che più conta — pubblicamente annunciato.

Tale circostanza giustifica una certa ambiguità del disegno di legge e, soprattutto, la particolare cautela con cui viene proposto. Il carattere autoritario del dispositivo essenziale del provvedimento è palese: un podestà, nominato con decreto reale, sostituisce consiglio comunale, giunta e sindaco, assumendone tutti i poteri. La novità, però, riguarda soltanto 7337 comuni su 9148, cioè, in termini di popolazione, appena 13.978.806 abitanti su 39.988.525. Insomma, non vi è interessato più di un italiano su tre e in alcune regioni il rapporto è superiore.³³

Più sintomatica ancora è la presentazione dell'iniziativa. Il comunicato ufficiale, che ne riferisce, pur esponendo concetti tipicamente

³⁰ Su ciò si veda ora E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 301 sgg. Ma già nello stesso senso L. PALAZZI, *Fascismo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1967, vol. XVI, pp. 894 sgg. La coerenza a livello centrale e periferico del diritto pubblico fascista fu sottolineata dalla relazione al disegno di legge sulla istituzione dei podestà: "Dal Primo Ministro responsabile soltanto di fronte al Re al podestà del piccolo comune di nomina governativa" ("RA", 1925, p. 833). È singolare, per la sua sincerità, quel "soltanto", che mancava sia nel testo della legge sul primo ministro sia nella relazione relativa, redatta da A. Rocco.

³¹ Si tratta dell'atto della Camera n. 609.

³² Su cui si veda A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 83. Cfr., poi, per gli atti ufficiali di istituzione del Governatore, "RA", 1925, pp. 637-40 e 838-52. Anche Napoli ebbe un regime speciale per effetto del R.D.L. 15 agosto 1925, n. 1636, circa il quale cfr. R. VUOLI, *Il Preside e il Rettorato nell'ordinamento giuridico della Provincia*, Milano 1951, pp. 1-2.

³³ Il calcolo fu pubblicato dalla rivista "L'autonomia comunale" e riportato in "RA", 1925, pp. 796-98. Il rapporto risulta superiore in regioni come l'Emilia e la Toscana. Secondo R. VUOLI, *Il Podestà*, cit., p. 14, con la legge 4 febbraio 1926 furono organizzati a regime podestarile 7337 comuni.

te fascisti, come la condanna della legislazione precedente per la sua "assurda presunzione" della "capacità ad amministrare di tutti i cittadini che sappiano appena leggere e scrivere," sembra quasi voler suggerire l'immagine di un provvedimento eccezionale e forse persino transitorio, collegato a "una necessità del momento storico che la Nazione attraversa," cioè all'esigenza dei piccoli comuni di un "organo competente," "al di sopra dei partiti," che "tenda non già al rafforzamento della propria posizione elettorale, ma esclusivamente a tutelare gli interessi della collettività." Né meno significativo è lo sforzo di dimostrare che l'istituzione del podestà, come dice sempre il comunicato, "non vulnera, nelle sue basi sostanziali, le autarchie locali."³⁴

La relazione ministeriale del disegno di legge afferma, è vero, che la riforma podestarile "si inquadra perfettamente nel programma del Governo nazionale, inteso alla costruzione di uno Stato materialmente e moralmente forte," ma lo stesso concetto era stato espresso dalla relazione ministeriale sul decreto del 1923.³⁵ E a quest'ultimo, del resto, la relazione non manca di rifarsi per sottolineare che non c'è nulla "da temere" dalla diversità di ordinamento fra comuni grandi e piccoli, perché la distinzione è stata già introdotta, appunto due anni prima, sebbene ad altri effetti. Si scopre, inoltre, nella relazione ministeriale del disegno di legge, la preoccupazione, allora molto diffusa,³⁶ di costruire una sorta di continuità con l'esperienza dei comuni medievali e, in particolare, di far vedere come sia "del tutto erronea" l'opinione secondo la quale nella storia d'Italia l'istituto del podestà si riallaccia "alla tradizione del dispotismo." Ma ciò che soprattutto preme mettere in luce al ministro proponente è l'irrelevanza dell'avvento del podestà per la sorte dell'autonomia comunale o "autarchia," come pure veniva chiamata: al riguardo, se il comunicato ufficiale aveva negato che l'elettività delle cariche ne fosse una condizione necessaria in base all'osservazione, ineccepibile in sé, che non ne era una condizione sufficiente, la relazione ministeriale, ribadendo quasi alla lettera la singolare argomentazione, invocava addirittura le "nuove correnti dottrinali" per dichiarare superato il vecchio "preconcetto teorico" della identificazione della autarchia con la elettività degli amministratori.³⁷ In nessun modo, dunque, si cercò di accentuare la portata "rivoluzionaria" della iniziativa.

Che un provvedimento legislativo così parziale, motivato con la particolare situazione dei piccoli comuni, senza la promessa di alcunché di analogo per gli altri, e presentato, per giunta, con tale circospezione non potesse soddisfare l'intransigentismo fascista si comprende facilmente, specie se si considera che, nell'attesa, si era detta "sco-

³⁴ Cfr. "RA", 1925, pp. 641-42. Gli stessi concetti furono ripresi nella relazione ministeriale al disegno di legge.

³⁵ Cfr., per la relazione del 1925, "RA", p. 826, e, per la relazione del 1923, che usò le stesse parole, A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 12-13.

³⁶ Si veda, ad esempio, "RA", 1925, p. 644.

³⁷ Cfr., rispettivamente, "RA", 1925, pp. 642 e 826.

ta l'ora delle grandi riforme," e chiesto a più riprese che si procedesse "con mezzi radicali," attraverso un comitato di tecnici, sottratto al controllo del Parlamento.³³ Il sindaco di Vicenza, che in questo periodo si fece esponente del fascismo più antiautonomistico, concepiva il comune — sono sue parole — come "la cellula statale che deve affiancare, attuare ed eseguire la politica amministrativa secondo le direttive statali" e ne deduceva che il sindaco era sempre "ufficiale del Governo", perfino nei casi in cui operava come rappresentante della comunità locale. Posto di fronte all'ipotesi della istituzione del podestà, egli scrisse che la *ratio* della riforma non stava tanto nella ignoranza dei sindaci dei comunelli paesani, quanto nella dottrina gerarchica del fascismo. La sostituzione del podestà al sindaco avrebbe impedito "per sempre" che si potesse sovvertire il principio fascista del comune quale cellula dello Stato, come invece in passato era avvenuto due volte: nel 1919-1920, "quando dalle balconate dei municipi italiani [avevano sventolato] gonfie le bandiere rosse," e nel 1922, quando i popolari avevano dato "fiato alle trombe delle autonomie comunali" inquadrando il comune contro lo Stato. Senonché una impostazione siffatta portava a concludere che i comuni maggiori non dovevano ricevere un trattamento diverso da quello degli altri. Era una conseguenza che, per parte sua, il sindaco di Vicenza traeva coerentemente: "anzi, se vogliamo ricordare — osservò —, le bandiere rosse nel 1919-1920 sventolavano più dai municipi delle grandi metropoli che nei tranquilli comunelli di montagna."³⁴

In via di principio non aveva torto. Ma il Governo si era preoccupato, anzitutto, della situazione politica e si era consigliato la prudenza.³⁵ Al Senato ci fu poi chi insinuò che il podestà era stato istituito soltanto nei piccoli comuni per il timore "di frustrare il resistente spirito municipalistico dei grandi centri" e il Governo venne esortato "a soprassedere a qualsiasi provvedimento che [potesse] preparare la nomina dei Podestà nei Comuni maggiori."³⁶

Nella replica, il ministro Federzoni, dichiarando il suo dissenso, introdusse l'idea, prima mai espressa così autorevolmente, che si trattava di "un primo esperimento." Poco persuasiva, in quanto di per sé l'esperimento, se di esperimento si doveva trattare, avrebbe ben potuto cominciare anche coi comuni maggiori, la risposta è interessante perché mostra come al momento della sua approvazione la legge fosse già superata. La stessa motivazione, che il Federzoni addusse per il provvedimento, cioè il bisogno di difendere lo Stato "contro la tendenza disgregatrice e localista che mirava a fare del Comune uno stru-

³³ S. MOLINARI, *Per una organica riforma degli Enti autarchici territoriali*, in "RA," 1925, pp. 547-50.

³⁴ A. FRANCESCHINI, *Il Sindaco, il Podestà e i sindacati*, in "RA," 1925, pp. 551-54.

³⁵ Come riconoscerà implicitamente al Senato il ministro Federzoni: "in un campo così pieno di incognite e di difficoltà conviene procedere con la maggiore prudenza possibile" ("RA," 1926, n. 12). E nell'intervista di cui alla nota 53 parlerà di "accorta e sapiente preparazione."

³⁶ Così il senatore Lagasi ("RA," 1926, pp. 12-13).

mento di conquista e di distruzione dello Stato medesimo," non si prestava, per le ragioni già viste, a restare circoscritta all'ambito dei comuni minori.

In un imbarazzo ancora maggiore si era trovato, poco prima, il relatore della commissione della Camera, Maraviglia, il quale, se non poteva non sottoscrivere, come sottoscrisse,⁴² il disegno di legge ministeriale, che, oltre tutto, corrispondeva esattamente ai voti formulati dalla Confederazione degli enti autarchici, da lui presieduta,⁴³ aveva redatto la sua relazione nel nuovo contesto politico creatosi dopo l'attentato Zaniboni.

Ecco allora, col rituale ossequio alla tesi della perdurante conservazione dell'autonomia comunale, svolta con un'altra argomentazione *sui generis*,⁴⁴ l'enfasi posta dal documento sul "carattere profondamente rivoluzionario," come la relazione lo chiama, della riforma potestà: "è una legge fascista — asserisce — cioè una legge che ha questa particolare caratteristica: che alcuni anni fa era semplicemente impensabile. È una legge dell'Italia nuova: rivoluzionaria e costruttiva ad un tempo." Una caratteristica che, secondo il Maraviglia, deriva dalla sostituzione del "sistema elezionistico" con la designazione dall'alto del dogma democratico-liberale della sovranità popolare col dogma fascista della sovranità nazionale, della rappresentanza come mandato con la rappresentanza come "designazione di capacità e nulla più": il tutto in aderenza a un principio che non sarebbe neppure di "pura marca fascista" perché enunciato da "movimenti giuseppinisti di parte liberale."

Tuttavia la relazione vuole essere anche possibilista. Dichiarò, ad esempio, che il fascismo non è *a priori* "né pro né contro il sistema elettorale: lo conserva od estende dov'è proficuo, lo abbandona dove è pericoloso." E può perfino citare, a riprova, quella recentissima legge 22 novembre 1925, n. 2125, sull'ammissione delle donne all'elettorato amministrativo,⁴⁵ che non è, invece, se non una conferma della imprevedibilità, prima dell'attentato Zaniboni, delle prospettive istituzionali successive.

Di lì a qualche settimana precauzioni simili appariranno superflue. A maggio il direttore del "Rinnovamento amministrativo" scrive, senza mezzi termini, che, se per la concezione liberale e democratica il diritto elettorale era fondamentale, il fascismo è contro l'elettoralismo: "Ancora non l'ha distrutto; lo va, per altro, trasformando; e, dove può, lo disperde." E, identificando l'autarchia con l'autogoverno (o elettività), cioè

⁴² Egli, anzi, si mostrò ancora più "realista," proponendo e ottenendo che per i comuni capoluoghi di circondario fosse conservata l'amministrazione elettiva anche nei casi di popolazione inferiore ai 5000 abitanti (cfr. la relazione in "RA," 1925, p. 837).

⁴³ Ai comuni minori si riferivano, infatti, le proposte della Confederazione Nazionale Enti Autarchici ("RA," 1925, pp. 363-64).

⁴⁴ Ciò che non vengono affatto alterati "i rapporti di dipendenza esistenti fra Stato e Comune" in altri termini che l'autonomia non c'è mai stata. Cfr. il testo della relazione in "RA," 1925, pp. 824-37, donde anche le citazioni successive.

⁴⁵ Naturalmente la legge non sarà mai applicata. Lo sfavore del fascismo nei confronti della partecipazione politica delle donne sarà attestato efficacemente dall'articolo 269 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934.

facendo involontariamente l'operazione opposta a quella suggerita dal ministro, aggiunge che il fascismo non si preoccupa di "indagare" se il comune abbia o no il diritto a governarsi da sé: anche questo è un problema "superato".⁴⁶

3. Se, dunque, il punto di riferimento ormai "non è più l'autonomia comunale," bensì il rafforzamento dello Stato e, per esso, del Governo, la legge 4 febbraio 1926, n. 237, non può essere che la premessa di ulteriori sviluppi.⁴⁷ Sono, dapprima, sviluppi parziali, che il regime podestario viene esteso, anzitutto, ai comuni stazioni di cura.⁴⁸ Sono, inoltre, sviluppi progressivi, che subito dopo si dispone in modo analogo per i comuni colpiti dai terremoti del 1908 e del 1915. Sono, forse, sviluppi incerti, che per le grandi città si parla, invece, di governatori.⁴⁹ Sono, di sicuro, sviluppi non programmati, che quando il 31 agosto 1926 il Consiglio dei ministri delibera l'estensione del podestà a tutti i comuni del Regno, cioè ai circa 1700 comuni che non ne sono ancora provvisti,⁵¹ deve poi anche affrettarsi a ritirare il progetto di legge sui comuni "terremotati," che nel frattempo il Senato ha già approvato.⁵²

Del R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910, diventato legge 2 giugno 1927, n. 957, o, meglio, dell'attuazione differita per i comuni maggiori dell'ordinamento podestario, il comunicato ufficiale del Governo, come pure il ministro Federzoni in una intervista al "Popolo d'Italia,"⁵³ dice, in sostanza, due motivazioni: che era necessario verificare la validità della esperienza in alcuni comuni prima di generalizzarla e che, dovendosi coordinare nei grandi comuni l'istituto del podestà con l'organizzazione corporativa, occorreva aspettare che questa fosse disciplinata, così come era poi avvenuto per effetto della legge 3 aprile 1926, n. 563. Invero non si trattava, ancora una volta, di ragioni convincenti: né la prima, dal momento che non si poteva parlare di "esperienza felicemente compiuta," se i primi podestà avevano prestato giuramento appena il 21 aprile precedente,⁵⁴ né la seconda, che aveva tutta l'aria di

⁴⁶ Cfr. A. CARAPELLE, *Il discorso e l'opera dell'On. Federzoni*, cit., pp. 273-80. A suo giudizio, peraltro, superato è il concetto stesso dell'autonomia comunale perché "la teoria che bisogna aver fede illimitata sui benefici effetti della libertà è pericolosa."

⁴⁷ "L'idea che anima tutta la legislazione e l'opera fascista nel campo amministrativo è sostanzialmente questa: rafforzare l'autorità del Governo" (A. CARAPELLE, *Il discorso e l'opera dell'On. Federzoni*, cit., p. 273).

⁴⁸ Non a caso la rivista "Il Rinnovo amministrativo" giunse al punto di indire un concorso per la segnalazione di "riforme di legge" per il migliore inquadramento del podestà nell'ordinamento amministrativo italiano ("RA", 1926, pp. 184-85).

⁴⁹ Ancorché con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, per effetto dell'art. 2 del R.D.L. 15 aprile 1926, n. 765. Si veda pure "RA", 1926, p. 290.

⁵⁰ Cfr. A. CARAPELLE, *Il discorso e l'opera dell'On. Federzoni*, cit., p. 279.

⁵¹ Su 9148 comuni. La cifra di circa 1700 si ottiene sottraendo alla precedente non solo i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, ma anche i comuni stazioni di cura (v. nota 49). Cfr. il comunicato ufficiale in "RA", 1926, pp. 615 sgg.

⁵² Come annuncia il ministro Federzoni ("RA", 1926, pp. 618 sgg.).

⁵³ Cfr., rispettivamente, "RA", 1926, pp. 613-17 e 618-22. La citazione testuale successiva è tratta dal comunicato.

⁵⁴ Cfr. "RA", 1926, p. 210.

una razionalizzazione *ex post*: più semplicemente, il Governo aveva ponderato ogni passo alla sua forza politica. Ma il fascismo, ormai, non aveva alcun bisogno di dare ragioni convincenti dei propri atti. I suoi problemi erano sempre meno problemi di rapporti con l'esterno e sempre di più problemi interni. Fra questi ultimi c'era, appunto, quello dei podestà.

Nel discorso al Senato, già ricordato, il ministro Federzoni aveva detto che, attraverso l'istituzione dei podestà, il Governo affermava di poter affrontare in modo migliore la questione amministrativa scegliendo direttamente delle persone di fiducia. Costituiva, d'altronde, *communis opinio* che l'istituzione del podestà avesse una motivazione nella mancanza di personale adatto per i consigli comunali, le giunte, le cariche di sindaco: era in atto — si sosteneva — un diffuso fenomeno di abbandono degli uffici onorifici da parte degli elementi migliori, una specie di corsa generale all'affarismo.⁵⁵

Tutto ciò presupponeva che il Governo fascista fosse in grado di riuscire là dove dichiarava che il regime liberale-avversario fallito. Impresa ardua, se si pensa che il consiglio, da qualcuno avanzato, di fare del podestà "un funzionario di carriera retribuito," analogo al borgomastro tedesco e, come tale, "garantito dalle ire partigiane," non era stato seguito. Il podestà "sarà un'espressione diretta, sincera, grezza, direi, degli interessi locali," aveva affermato il Federzoni al Senato: non a caso molti dei duemila comuni, cui in un primo tempo il nuovo istituto non era stato applicato, ne avevano chiesto l'istituzione. In sostanza, bisognava "trovare in un sol colpo" — è ancora un'espressione del Federzoni⁵⁶ — il personale per reggere quasi diecimila enti e, a tale scopo, non bastava aver previsto il cumulo di più comuni in una stessa persona, né affrettarsi a disporre la soppressione delle cause di inelleggibilità e di incompatibilità fra le cariche di deputato e podestà.⁵⁷

Che il problema fondamentale della riforma podestaria sarebbe stato quello del personale, il direttore del "Rinnovo amministrativo," Aristide Carapelle, lo aveva previsto subito: "Il peggior pericolo per l'istituzione del Podestà è proprio nello stato d'animo, facile a crearsi specie nei piccoli centri rurali, che il Podestà altro non sia che un tirannello locale. Tutti vogliono essere Podestà: il che significa che tutti credono di dover andare più a comandare che a servire; ed è male; ed è un pericolo." Teoricamente — aveva aggiunto — il Podestà avrebbe dovuto essere la persona più eminente del luogo; o un funzionario governativo: praticamente ciò non è possibile.⁵⁸

Il Governo, che pure per la scelta dei podestà mandava circolari su circolari ai prefetti, ammonendoli che "ben altri requisiti," oltre quelli previsti dalla legge, si dovevano richiedere "per assicurare attra-

⁵⁵ Cfr., ad esempio, "RA", 1925, p. 640, donde pure la citazione successiva. Per il discorso del ministro Federzoni al Senato, nuovamente citato in seguito, si veda la nota 40.

⁵⁶ Nell'intervista di cui alla nota 53.

⁵⁷ Cfr. "RA", 1927, p. 463.

⁵⁸ Cfr. A. CARAPELLE, *Il discorso e l'opera dell'On. Federzoni*, cit., pp. 278-79.

verso l'opera di un solo funzionario, il retto andamento della pubblica amministrazione, non poté essere altrettanto esplicito, anzi, ufficialmente, non perse occasione per cantare vittoria.⁵⁹ Risultato soddisfacente "oltre ogni previsione" definì, ad esempio, il Federzoni la circostanza che su 5.221 podestà creati con la legge istitutiva appena 638 fossero retribuiti "con modesto assegno." E tre anni dopo il sottosegretario all'Interno, Michele Bianchi, adduceva un elemento analogo (780 podestà retribuiti su 6.095, cioè ancora lo stesso 12%) come prova non già di quella "corsa alla carica," che altri aveva esecrato, bensì del prestigio di cui la stessa godeva nel paese.⁶⁰

Soltanto agli inizi del 1928, nel dare notizia dell'esonero di 363 podestà, cifra peraltro giudicata esigua, un comunicato dell'ufficio stampa del Capo del Governo ammetteva, retrospettivamente, non solo il timore, che a suo tempo non era mancato, di una certa partigianeria dei podestà, ma anche le "incertezze inevitabili di ogni riforma di vasta portata." Beninteso, il comunicato le dichiarava senz'altro "superate"; ma non dovevano esserlo troppo se, subito dopo, sentiva il bisogno di ribadire, minacciosamente, che, in ogni caso, sarebbe rimasta integra la vigilanza prefettizia.⁶¹

Giova avvertire che questo smentirsi da se stessi è, in materia, una specie di prerogativa della pubblicistica ufficiale; l'esaltazione di un aspetto del sistema finisce spesso col denunciare le carenze dell'altro. Di fronte all'interprete, che non disponga ancora di forze migliori, essa ha il merito di rivelare una verità che altrimenti gli resterebbe celata. Così, per stare al documento testé citato, l'assunzione dell'esonero dei podestà come "evidente dimostrazione della inflessibilità del regime verso i profittatori e gli inetti" suona anche, inevitabilmente, come confessione della esistenza dei medesimi.

La più palese di tali contraddizioni dialettiche si riscontra, tuttavia, a proposito dell'attività del servizio ispettivo sugli enti locali, che era stato istituito col R.D.L. 23 ottobre 1925, n. 2113, e quindi prima del podestà, ma aveva ricevuto il compito di aiutarli a superare le difficoltà che essi avrebbero potuto incontrare di fronte al "complesso congegno municipale."⁶² Ora, nello "storico" discorso, cosiddetto dell'Ascensione, tenuto il 26 maggio 1927, Benito Mussolini, riferendo che il servizio ispettivo aveva accertato 238 irregolarità gravi e 2041 piccole mancanze contabili e constatato il regolare funzionamento di 176 amministrazioni, per un totale di 2.455 ispezioni, ne traeva la significativa conclusione che il servizio stesso era "assolutamente necessa-

⁵⁹ Le circolari in materia sono citate, a loro volta, nella circolare di B. Mussolini del 21 novembre 1926, riportata in "RA," 1927, pp. 70-74. Le citazioni testuali sono tratte, invece, dalla precedente circolare Federzoni del 21 febbraio 1926, riportata da R. VUOLZI, *Il Podestà*, cit., p. 87.

⁶⁰ Si vedano, per M. Federzoni, l'intervista di cui alla nota 53 e, per M. Bianchi, "RA," 1929, p. 261.

⁶¹ Il testo del comunicato in "RA," 1928, pp. 4-6.

⁶² Come si apprende dalla relazione della sottocommissione della giunta del bilancio della Camera ("RA," 1928, p. 218), che si cita di nuovo subito dopo nel testo.

rio."⁶³ Meno perentoria nel tono, ché si limitava a sottolineare la "particolare utilità" del servizio nei confronti del regime podestarile, la sottocommissione della giunta del bilancio della Camera era ancora più eloquente nei dati che forniva: "su 6.034 ispezioni compiute — si leggeva nella sua relazione del 1928 — 1.116 hanno dato luogo a provvedimenti di notevole gravità, quali la sostituzione di amministratori inetti o poco capaci, il licenziamento di dipendenti comunali, la adozione di provvedimenti disciplinari a loro carico, la denuncia di responsabilità all'autorità giudiziaria." Dunque, situazioni definite di "notevole gravità" erano state scoperte nel 18% dei comuni visitati: in pratica, quasi uno su cinque.

Inoltre, a tre anni di distanza dalla riforma, c'era ragione di dubitare che i podestà rappresentassero davvero gli interessi locali e li curassero a sufficienza. All'inizio del 1929 il ministero dell'Interno si vide costretto a imporre loro l'obbligo di residenza. Aristide Carapelle colse l'occasione, che forse stava aspettando da tempo, per rivolgere, dalle pagine del "Rinnovamento amministrativo," un accorato e incisivo appello al rispetto della "obiettiva giustizia" e al "senso della legge."⁶⁴ In caso contrario — questo si guardò bene dallo scriverlo — ne poteva andare di mezzo anche il prestigio del Partito, dalle cui file, oltre ai prefetti,⁶⁵ venivano tratti i podestà, in quanto, come ricordò proprio allora il sottosegretario Bianchi, "la disciplina volontaria e salda [era] garanzia del fedele adempimento di maggiori doveri."

4. Fu probabilmente una certa insoddisfazione per il personale che suggerì o diede credito⁶⁶ alla proposta, avanzata in seno al fascismo, di trasformare l'istituto podestarile, sostituendo l'organo onorario con un vero e proprio funzionario di carriera: scelta che avrebbe avuto una incidenza immediata sulla natura del comune, riducen-

⁶³ B. MUSSOLINI, *Il nuovo Stato unitario italiano*, Milano 1927, p. 45.

⁶⁴ Cfr. A. CARAPELLE, *Il Podestà*, in "RA," 1929, p. 131. Ma già in precedenza il ministro dell'Interno aveva lamentato che certi podestà "non risiedendo abitualmente nel Comune affidato alle loro cure, o recandosi saltuariamente e per poche ore, limitavano] la loro opera ai più indispensabili atti di ordinaria amministrazione e trascuravano] i più vitali interessi della civica azienda per i problemi che li riguardavano." Pertanto il ministero aveva con quel ponderoso esame che i vari problemi richiedevano. "Quando mi deciderò a fare un movimento di prefetti, chiederò al Partito un'altra aliquota di prefetti possibilmente della prima ora" (*Il nuovo Stato*, cit., p. 80).

⁶⁵ Come riferì M. Bianchi (in "RA," 1929, p. 4, dove pure le due citazioni successive), dal novembre 1922 al maggio 1929 erano stati tratti dal Partito 29 prefetti, mentre 86 erano stati collocati a riposo. Il numero di 29 non appare molto elevato. Nel discorso dell'Ascensione B. Mussolini aveva detto: "Quando mi deciderò a fare un movimento di prefetti, chiederò al Partito un'altra aliquota di prefetti possibilmente della prima ora" (*Il nuovo Stato*, cit., p. 80).

⁶⁶ La possibilità di questo credito ("certe tendenze... sono di per se stesse capaci di accusare credito nel Paese") fu ammessa da A. CARAPELLE. *L'ordinamento del Comune e della Provincia nel discorso di S.E. Bianchi*, in "RA," 1929, pp. 323 segg., ove si riferiscono le proposte ricordate nel testo, le quali, però, nella loro formulazione originale riguardavano solo il comune e non la provincia.

dolo da ente autarchico dotato di personalità giuridica, quale era rimasto, nell'opinione dei più, pur dopo l'avvento del podestà, al rango di ufficio periferico dello Stato.

Sarebbe stato l'estremo, coerente sviluppo della politica di accentramento perseguita dal regime non solo sul fronte della elettività delle cariche, ma anche, come vedremo, su quello della finanza locale, dei controlli e delle attribuzioni degli enti. Sarebbe stata persino, sotto il profilo tecnico, una semplificazione dell'ordinamento amministrativo, dal momento che fra le due esperienze storiche dello Stato moderno, il sistema anglosassone dell'autogoverno, contraddistinto dalla presenza a livello locale di un unico organo statale, però elettivo, e il sistema europeo continentale, così detto binario, contraddistinto dal concorso fra l'ente elettivo da una parte e l'organico periferico statale dall'altra, il fascismo aveva optato per un *tertium genus*, assai più costoso e inefficiente, che consisteva nel tenere in piedi due unità distinte per impersonarle poi entrambe allo stesso modo, cioè dall'alto.

Il Governo non volle spingersi a tanto: "Presi gli ordini dal Capo del Governo — disse alla Camera il sottosegretario Bianchi intervenendo sul bilancio dell'Interno del 1929 — dichiaro che non intendiamo istituire né il podestà funzionario dello Stato, né il preside funzionario dello Stato." Era una comunicazione troppo perentoria per incoraggiare la richiesta di motivazioni. La prima, che fu data, essere "errore grave e profondo" dimenticare che comuni e provincie "sono corporazioni territoriali, aventi una personalità giuridica distinta da quella dello Stato," era una riaffermazione dello stato di fatto o, meglio, dello stato di diritto. Più consistente, semmai, poteva risultare la seconda, cioè "l'accrescimento considerevole" di burocrazia statale che ne sarebbe derivato. Ma nemmeno questo ostacolo sarebbe stato insormontabile se il Governo avesse avvertito una vera necessità di superarlo.

Ciò che mancò fu tale spinta. In fondo, l'obiettivo perseguito con la riforma podestarile era stato raggiunto. Fino dal primo convegno dei podestà dei comuni capoluoghi di provincia, svoltosi a Milano nel 1928, l'onorevole Maraviglia, presidente della Confederazione nazionale degli enti autarchici e membro del direttorio del Partito, aveva espresso la sua piena soddisfazione per "la completa spartizione di ogni dissonanza fra la vita locale e la vita statale." Come non era sfuggito alla dottrina più attenta, lo stesso modo di essere dell'istituto podestarile si fondava su considerazioni politiche. Proprio perché la giudicava "un'organizzazione amministrativa, lasciata, nella sua modalità di attuazione, alla discrezionalità del potere politico," il professor Vuoli dell'Università Cattolica, nella sua mono-

⁶⁷ Cfr. ad esempio, "RA," 1928, p. 44. Ma lo stesso M. Maraviglia nel discorso ai Podestà, tenuto a Milano, definì il podestà "organo del Comune e magistratura di Stato, figura complessa di pubblico funzionario che deve amministrare il Comune come ente autonomo" ("RA," 1928, pp. 355-56, da cui anche la citazione successiva dello stesso Maraviglia).

grafia sull'argomento, aveva scritto di non poterla accogliere "senza grandi riserve."⁶⁸ Per il Governo, insomma, un bisogno impellente di modificarla non sussisteva: di qui la dichiarazione di Michele Bianchi alla Camera.

Ormai ben sicura di essere dalla parte della ragione, cioè dalla parte di chi comandava, la Confederazione degli enti autarchici spiegò, a questo punto, tutto l'autonomismo di cui fu capace. Il "Rinnovamento amministrativo," che ne interpretava il pensiero, si impegnò su tre piani. Anzitutto all'interno del movimento fascista, rivendicando la sua primogenitura ("fummo i primi ed i soli," ricordò il solito Carapelle), nonché la sua autorità (ché — scrisse — le nuove "tendenze" erano apparse "qua e là, su riviste amministrative, in generale, di secondo ordine"), con lo scopo palese di gettare il discredito su quegli "ultimi arrivati," come li chiamò, i quali "si affannavano a voler strazitizzare" e avrebbero voluto "ridurre il Comune addirittura ad un ufficio governativo," magari "credendo di dimostrarsi non si sa bene se audaci innovatori o più sagaci realizzatori del Fascismo." In secondo luogo a livello ideologico, chiarendo che, se il fascismo aveva superato sia il liberalismo, sia la sua variante, il popolarismo, fautori entrambi della maggiore autonomia possibile, non bisognava esagerare con "concerti delicatissimi che [dovevano] essere mantenuti nella loro giusta misura"; Stato forte non equivaleva a "panteismo statale"; bastava "abolire l'elezionismo" e questo aveva fatto il fascismo; raggiunto l'obiettivo, non c'era ragione "di andare più in là," la riforma comunale era ormai "compiuta," sia "per la struttura organica dell'amministrazione," sia "per la posizione del Comune nell'ordinamento generale dello Stato." Infine il "Rinnovamento amministrativo" cercò di dare una sistemazione tecnico-giuridica alla soluzione adottata dal Governo asserendo che il comune era bensì organo dello Stato, ma non organo dell'amministrazione dello Stato e che proprio per effetto della confusione intervenuta in proposito si era potuto pensare di fare di comuni e province degli uffici statali e di podestà e presidi degli impiegati.⁶⁹

Felice o infelice che fosse tale formulazione dogmatica, essa aveva il merito di avallare la tesi ufficiale. Lo stesso Mussolini ritenne opportuno sancire lo *status quo* con una serie di affermazioni drastiche sul pieno successo dell'esperimento in atto⁷⁰ e, alla Camera, il nuovo sottosegretario Arpinati gli fece eco.⁷¹

La soddisfazione, così dichiarata, per il modo con cui funzio-

⁶⁸ Cfr. R. Vuoli, *Il Podestà*, cit., pp. 14 e 97.

⁶⁹ Tutte le citazioni sono tratte da A. CARAPELLE, *L'ordinamento*, cit., e A. CARAPELLE, 1930, in "RA," 1930, pp. 3 segg. Peraltro dello stesso si deve vedere pure l'articolo *Il Comune nello Stato fascista*, in "Lo Stato," 1930.

⁷⁰ Come le seguenti, pronunciate ricevendo i podestà delle città capoluoghi di provincia: "l'esperimento podestarile è pienamente riuscito in tutta Italia"; "i Podestà, nella loro enorme maggioranza, sono alla altezza della situazione"; "in moltissime province quasi tutti i podestà offrono la loro opera gratuitamente"; "i casi di scorrettezza e di cattiva amministrazione sono sempre più rari" ("RA," 1930, p. 13).

⁷¹ Cfr. "RA," 1930, p. 136 ("il sistema podestarile è completamente riuscito").

nava il regime podestarile e l'intenzione conseguente di non procedere alla sua modificazione significavano anche che non erano destinate ad essere accolte le varie proposte, più volte avanzate, per un rafforzamento delle consulte municipali, che dapprima, con la legge 4 febbraio 1926, n. 237, erano state istituite come facoltative per i comuni fino a 5.000 abitanti e che poi, con la estensione dei podestà, erano rimaste tali per i comuni fino a 20.000 abitanti, diventando obbligatorie per le altre due categorie di comuni allora create.⁷²

Fino dalla istituzione del governatorato di Roma la inclusione delle corporazioni sindacali fasciste fra gli enti cui spettava di designare i consultori era stata presentata ufficialmente come "lo spunto per una eventuale generalizzazione del sistema"; della opportunità di affiancare al podestà un corpo consultivo eletto dai sindacati aveva poi parlato, sempre nel corso del 1925, l'ormai noto sindaco di Vicenza; da ultimo anche la commissione della Camera incaricata di esaminare il disegno di legge sulla istituzione dei podestà, nell'ammettere che si trattava ancora di un "istituto modesto," lo aveva detto "suscetibile di più ampi sviluppi" come "naturale sede" degli interessi professionali e sindacali.⁷³

L'inveramento di queste previsioni avrebbe dovuto verificarsi con la estensione del regime podestarile, disposta, fra l'altro, dopo la legge del 3 aprile 1926 sull'ordinamento corporativo e giustificata, come si è visto, proprio per l'esigenza di attendere l'emancipazione di questa. E, in effetti, col R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910, nonché col successivo R.D. 27 ottobre 1927, n. 2059,⁷⁴ che conteneva norme e termini per la designazione dei consultori nei comuni sopra i 20.000 abitanti o capoluoghi di provincia e, in sostanza, rimetteva a ciascun prefetto la determinazione del numero dei rappresentanti per ciascuna attività, un certo inveramento si ebbe. Non al punto, però, di fare della istanza corporativa il fulcro del regime podestarile.

La versione più garantista e, al tempo stesso, più classista di tale istanza è forse quella del professor Vuoli, già menzionato. Egli era perfettamente d'accordo sull'abolizione dell'elettività del sindaco, che aveva rappresentato — scriveva — "il momento più grave dell'avvento alle cariche pubbliche delle classi inferiori a cagione della loro incapacità ed impreparazione," ma contestava la soppressione di tutte quelle garanzie che la vecchia legge comunale e provinciale aveva posto a difesa della proprietà, soprattutto di quella immobiliare, prevedendo specifiche attribuzioni del consiglio comunale in de-

⁷² Cioè i comuni fino a 100.000 abitanti o capoluoghi di provincia e i comuni oltre i 100.000 abitanti.

⁷³ Cfr., rispettivamente, "RA," 1925, p. 539; la nota 39; "RA," 1925, p. 837. Sembra, anzi, che la commissione insistesse più del Governo su questo punto: "Non è dunque audace pensare — si legge nella relazione — che nel modesto istituto della Consulta possa contenersi l'embrione della futura costituzione dei Comuni maggiori." In tal senso viene proposto anche un emendamento.

⁷⁴ Emanato in base alla delega conferita al Governo dall'art. 6 del R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910, convertito nella legge 2 giugno 1927, n. 957. Il provvedimento fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 18 ottobre 1927. Cfr. "RA," 1927, pp. 713 sgg.

terminate materie. Pertanto chiedeva che si ripristinasse la partecipazione degli amministratori all'amministrazione del comune, accennando vigorosamente l'aspetto corporativo della consulta municipale, la quale, nel sistema vigente, aveva una funzione "modesta, inefficace," e conferendo ad essa la designazione del podestà, sia pure seguita dalla nomina dall'alto.⁷⁵

Meno motivata sul piano politico-idologico e più motivata sul piano empirico, un'altra proposta muoveva dalla constatazione che il podestà "[poteva] errare e certamente sbagliare" di frequente" e che a ciò non avevano posto rimedio gli istituti all'uopo creati, né la consulta comunale, che non si sentiva "parte attiva" dell'amministrazione, né il segretario comunale, né il servizio ispettivo, e finiva per chiedere la istituzione di un consiglio comunale corporativo che avesse gli stessi poteri deliberativi del soppresso consiglio comunale e fosse composto in parte per designazione dei sindacati e delle associazioni legalmente riconosciute, in parte per nomina diretta del prefetto.

Una terza istanza, ultima di questa rassegna, breve e sicuramente parziale, postulava soltanto l'estensione della consulta obbligatoria anche ai piccoli comuni, sulla base del presupposto che il "sindacalismo [era] un fatto compiuto" in tutto il paese. Se si trattava, di per sé, di una richiesta moderata, tale non dovette apparire in sede ministeriale, dove, del resto, in tema di attribuzioni della consulta nei comuni fino a 20.000 abitanti si tendeva a interpretare la legislazione vigente in senso restrittivo.⁷⁶ Non ebbe, quindi, una sorte migliore delle altre.

Gli è che, come vedremo fra poco pure a proposito della questione della provincia, all'ipotesi di una profonda incidenza del corporativismo sull'ordinamento degli enti locali il Governo non fu mai troppo propenso. Per quanto concerne poi, in particolare, la consulte municipali, benché le critiche al loro funzionamento non fossero infrequenti⁷⁷ e non mancassero le proposte di valorizzare i consultori anche all'interno dell'istanza corporativa,⁷⁸ non si dispose alcun mutamento significativo della loro natura fino alla fine del regime.⁷⁹

⁷⁵ R. Vuoli, *Il Podestà*, cit., pp. 75, 80-82 sgg. Concerti analoghi egli sosterrà a proposito della provincia: *Il Preside*, cit., p. 99. Per le due proposte espresse di seguito nel testo, si vedano, invece, "RA," 1929, pp. 268-69 e "RA," 1930, p. 464.

⁷⁶ Si veda in proposito: *Per meglio adeguare ai bisogni dei Comuni le attuali norme relative al funzionamento dell'istituto podestarile*, in "RA," 1928, pp. 444 sgg.

⁷⁷ È significativo, ad esempio, il dibattito svoltosi alla Camera, dove il relatore Leicht (che stava esaltando l'ottimo funzionamento della consulta di Bologna nel periodo in cui il podestà era L. Arpinati) fu interrotto dal Baistrocchi: "C'era Arpinati! Vada a vedere nelle altre Consulte dove Arpinati non c'è" ("RA," 1932, p. 108).

⁷⁸ Come, ad esempio, quelle formulate dal deputato Fabbri ("RA," 1932, p. 159 sgg.). Il regime delle consulte venne modificato col testo unico della legge comunale e provinciale del 1934. Ma, come si premuniva di ribadire anche la relativa circolarità ("RA," 1934, p. 154), nei comuni non capoluoghi con popolazione non superiore ai diecimila abitanti la consulta restava facoltativa.

5. Assai più sensibile, invece, il Governo si mostrò subito a un altro tipo di richieste, la statizzazione dei segretari comunali, della quale il "Rinnovamento amministrativo" si fece interprete fin dal 1927, cioè non appena poté dichiarare che "l'istituzione del Podestà e il nuovo ordinamento politico creato dal Fascismo [avevano] tolto le difficoltà di ordine teorico che prima si opponevano" al loro accoglimento.⁸⁰

Invero il problema della fedeltà e della subordinazione al nuovo regime del personale degli enti locali il Governo se l'era già posto da tempo. Col R.D.L. 23 ottobre 1925, n. 2113, istitutivo del servizio ispettivo, aveva dato facoltà al prefetto di adottare sanzioni disciplinari a carico dei segretari, impiegati, agenti e salariati, che svolgessero azione "incompatibile con le generali direttive politiche del Governo" e stabilì che non potessero essere nominati ai posti di segretari, impiegati, agenti e salariati di comuni e province coloro che risultassero "aderenti ad associazioni od organizzazioni tendenti a sovvertire l'ordinamento politico dello Stato o che svolgessero notoriamente azione incompatibile con le generali direttive politiche del Governo." Poi, col R.D.L. 30 gennaio 1927, n. 214, aveva esteso anche agli impiegati e salariati delle province e dei comuni (oltre che delle aziende municipalizzate e delle opere pie) quella causa di dispensa dal servizio che il R.D. 6 gennaio 1927, n. 57, modificando il R.D. 30 dicembre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati statali, aveva introdotto per il caso dell'impiegato che, per manifestazioni compiute in ufficio o fuori ufficio, non desse piena garanzia di un fedele adempimento dei suoi doveri o si ponesse in condizioni di incompatibilità "con le generali direttive politiche del Governo." Inoltre, con singoli provvedimenti, aveva conferito poteri eccezionali e temporanei ad alcuni enti locali, in genere i maggiori, per il riordinamento dei servizi o l'epurazione del personale, sì che al termine del decennio di applicazione risulteranno averne fruito sette province e trentasette comuni.⁸¹

Ma garantirsi che i dipendenti comunali non fossero antifascisti non significava di per sé controllare la burocrazia del comune e, frante essa, la sua attività. Data l'organizzazione piramidale dell'ente, i cui organi burocratici facevano tutti capo al segretario comunale, soltanto controllando effettivamente quest'ultimo si poteva controllare il personale del comune. Sotto il profilo sociologico, poi, il segretario comunale aveva un'importanza ancora maggiore perché, specialmente nei piccoli comuni, ove i limiti delle capacità tecniche e intellettuali degli amministratori erano più forti, egli esercitava di

⁸⁰ A. CARAPELLE, *Per i segretari comunali*, in "RA," 1927, pp. 619 segg.

⁸¹ Cfr., per i provvedimenti, la relazione di cui alla nota 62 e, per i dati finali, le comunicazioni del sottosegretario Arpinati, in "RA," 1930, p. 136. Peraltro per i funzionari statali, già prima del R.D. 6 gennaio 1927, n. 57, e a prescindere dalla modifica esplicita del R.D. 30 dicembre 1923, n. 2960, la legge 24 dicembre 1925, n. 2300, aveva previsto la dispensa dal servizio per le stesse ragioni.

fatto un "ruolo" assai superiore a quello delineato dalla sfera delle sue attribuzioni giuridiche. Pertanto controllare il segretario comunale voleva dire controllare l'intero comune.

Certo, a rigore, di controllare il comune non avrebbe dovuto esserci bisogno dal momento che ormai vi si erano attestati dei podestà di nomina statale, sempre revocabili e così ben inseriti nell'ordinamento dello Stato che, quando non si trattava di contestare le tesi estremiste, prima esaminate, venivano definiti comunemente "funzionari statali."⁸²

Senonché, a parte il fatto che, in via generale, il regime fascista — lo constateremo fra poco — non considerò mai la soppressione della elettività delle cariche una ragione sufficiente per non conservare i controlli esistenti sugli enti locali o per non aggiungerne di nuovi, il personale podestarile era quello che abbiamo visto, cioè tutt'altro che soddisfacente. Non a caso il citato comunicato sull'esonero dei podestà faceva riferimento per il futuro non solo alla vigilanza prefettizia, ma anche alla "maggiore considerazione dei segretari comunali"; né meno significativo era che la stessa relazione sul disegno di legge per la statizzazione alludesse ad una esigenza che l'ordinamento podestarile aveva messo, come confessava, "in maggiore evidenza"; alla Camera l'onorevole Geremicca fu ancora più esplicito e, dopo aver ricordato che un tempo il segretario comunale "maneggiava il sindaco, specialmente nei piccoli comuni," aggiunse: "adesso maneggia il podestà, con questo di peggio che talvolta il podestà è inesperto."⁸³

Tuttavia il valore della statizzazione dei segretari comunali andava al di là della crisi dell'istituto podestarile che, in fondo, avrebbe potuto essere passeggera. L'ostacolo sussistente in regime liberale, che il "Rinnovamento amministrativo" aveva dichiarato decaduto, era precisamente l'autonomia locale intesa come autonomia organizzativa e autogoverno, cioè il principio per il quale ogni ente locale si organizzava "in quel modo che più reputava opportuno" e, soprattutto, provvedeva da sé a impersonare i propri organi. Con la statizzazione il segretario comunale da organo nominato e dipendente dal comune diventava organo nominato e dipendente dallo Stato: anziché rispondere del suo operato di fronte al sindaco, poi al podestà, ne avrebbe risposto, in pratica di fronte al prefetto.⁸⁴ Anche a questo riguardo l'onorevole Geremicca fu lucidissimo: "Il funzio-

⁸² Un paio di esempi: i podestà "hanno tutti i caratteri dei funzionari dello Stato"; il podestà "oggi è il capo del comune ed è funzionario dello Stato." Cfr. rispettivamente "RA," 1930, p. 453 e "RA," 1931, p. 72 (quest'ultimo è il discorso pronunciato alla Camera da A. Carapelle il 27 febbraio 1931).

⁸³ Si vedano, nell'ordine, "RA," 1928, pp. 4-6, 259 e 816.

⁸⁴ A. CARAPELLE, *Per i segretari comunali*, cit., p. 623.

⁸⁵ Analogo concetto si legge nella relazione della Giunta generale del bilancio del Senato, là dove è detto che nel regime prefascista il segretario comunale era "legato alla maggioranza dell'ora" e "posto alla mercé delle equivocate situazioni locali" ed aveva "vincoli di gratitudine con gli esponenti del luogo che talvolta potevano essere indotti all'abuso di questo rapporto" ("RA," 1928, p. 814).

nario — disse riferendosi al segretario comunale — che sta lì per vigiliare gli interessi del Comune e non più del sindaco che lo ha nominato: ecco in che consiste veramente l'importanza della legge. A suo giudizio, il nuovo provvedimento "specialmente per Comuni medi e piccoli valeva la legge sul podestà."

Del resto, in proposito non era stato oscuro nemmeno il Governo: "Il Segretario comunale di nomina prefettizia risponde pienamente al concetto fascista del Comune come organo, fornito di giuridica autonomia, dello Stato nazionale." Così si legge nel comunicato ufficiale, dove c'è — è vero — il solito vizio di chiamare in causa l'autonomia ogni volta che le viene inferto un colpo — per molti anni ancora la pubblicistica del regime non saprà sottrarsi a questa tentazione —, ma dove il concetto che conta è quello del comune come organo dello Stato.⁸⁶

Che nell'individuare il vero significato del R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953, l'onorevole Geremica avesse visto giusto lo confermarono poi, in modo clamoroso, le norme esecutive e integrative emanate subito dopo. Il R.D. 21 marzo 1929, n. 371, prevede, infatti, il diritto del segretario comunale di far pervenire al prefetto o al ministro "pieghi suggellati" del cui contenuto, quindi, il podestà era tenuto all'oscuro.⁸⁷

Parimenti illuminante in tale direzione è lo svolgimento della vicenda, cioè l'uso parziale che il Governo fece dell'istanza di statizzazione dei segretari comunali come istanza per la tutela giuridica ed economica della categoria. Il sottosegretario Bianchi non aveva ancora finito di dire alla Camera che non era improbabile la trasformazione dei segretari comunali in "veri funzionari dello Stato" e già il direttore del "Rinnovamento amministrativo" si affrettava a spiegare che non bastava dichiarare i segretari comunali impiegati dello Stato lasciando tutto come era; in tal caso essi sarebbero stati una "brutta copia" del podestà; bisognava, invece, inquadrarli in un proprio organico, alla stregua degli impiegati statali.⁸⁸ E, poiché si rendeva conto dell'ulteriore contributo che un provvedimento siffatto avrebbe recato alla "burocratizzazione" dello Stato, Aristide Carapelle non esitava a tessere l'elogio della burocrazia, "baluardo dello Stato e garanzia di onestà."

A leggere il comunicato ufficiale del Consiglio dei ministri, che

⁸⁶ Si vedano, per il discorso del Geremica, "RA," 1928, p. 822, e, per il comunicato, "RA," 1928, p. 259. Si incaricherà poi la stessa dottrina giuridica fascista di chiarire che, con la statizzazione dei segretari comunali, l'autonomia comunale era stata "profondamente mutata." Cfr. F. D'ALESSIO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, Torino 1936, p. 208.

⁸⁷ Come scrisse A. CIRIMENTI, *Il Comune di domani. Problemi nuovi. Possibilità di abolizione della Giunta Provinciale Amministrativa*, in "RA," 1941, p. 616. Su questa normativa cfr. P. SCHIERA, *I precedenti storici*, cit., pp. 135 segg. Naturalmente nulla toglie alle considerazioni svolte nel testo la circostanza che fosse riaffermata la dipendenza gerarchica e funzionale del segretario comunale dal podestà.

⁸⁸ Cfr. rispettivamente "RA," 1928, pp. 171-72 e A. CARAPELLE, *I segretari comunali impiegati dello Stato*, in "RA," 1928, pp. 171 segg.

parla del segretario comunale come "funzionario dello Stato," provvisto di "stato giuridico ed economico," si potrebbe credere a un'accoglienza positiva di tutti i voti testé considerati. Ma non fu così: "il conferimento della semplice qualifica di funzionario dello Stato," commentò un segretario comunale sul "Rinnovamento amministrativo" del maggio 1929, "nulla ha mutato. Finché non saranno definite le attribuzioni e le responsabilità del Segretario comunale siamo al punto di prima." Né, ovviamente, modificò tale situazione il fatto che, per secondare le aspirazioni dei segretari comunali in carica, il ministro dell'Interno usasse "la maggiore larghezza" nella classificazione dei comuni.⁸⁹ Soltanto col testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, derivante, per questa materia, dal R.D.L. 17 agosto 1928, n. 1953, convertito nella legge 13 dicembre 1928, n. 2944, dal R.D. 21 marzo 1929, n. 371, nonché dalla legge 27 giugno 1929, n. 1104, alla qualifica di "funzionario dello Stato" si aggiunse la equiparazione "a tutti gli effetti agli impiegati dello Stato," pur restando il trattamento economico e l'onere della relativa spesa a carico del comune.⁹⁰

6. Sotto il profilo dell'autogoverno, che, come si è detto, costituisce condizione necessaria, benché non sufficiente, dell'autonomia locale, la statizzazione dei segretari comunali non era che l'atto finale di un procedimento di espropriazione che, per i comuni, aveva avuto inizio nel 1925 con l'introduzione del regime podestarile. Se le province o, per lo meno, quelle di esse non ancora sottoposte ad amministrazione straordinaria avevano mantenuto tale requisito più a lungo, cioè fino alla legge 27 dicembre 1928, n. 2962, ciò non era dipeso da uno speciale riguardo loro riservato dal regime, ma dalla circostanza che per alcuni anni ne era rimasta incerta la sorte stessa.

Già si è anticipato che l'ipotesi della soppressione della provincia era venuta in esame anche nel 1923 in occasione della riforma della legge comunale e provinciale e che allora aveva finito col prevalere la tesi opposta per la consistenza di reazioni e di interessi, forse interni allo stesso fascismo, circa i quali vorremmo saperne molto di più.⁹¹ Anzi, probabilmente, tale ente era uscito addirittura rafforzato

⁸⁹ Si vedano, per il comunicato ufficiale, "RA," p. 259; per il citato commento del segretario comunale, "RA," 1929, pp. 268-69; per l'orientamento del ministero, espresso dal sottosegretario Arpinati, "RA," 1930, p. 136.

⁹⁰ Cfr. in proposito la circolare ministeriale ("RA," 1934, p. 161). Che il testo unico segnasse "un altro passo in avanti verso la completa statizzazione dei segretari" è sorniosamente, con riferimento all'art. 178, anche da P. SCHIERA, *I precedenti storici*, cit., p. 144. Alla statizzazione dei segretari comunali seguì poi quella dei segretari provinciali, disposta, come dichiarò, annunciandola, il sottosegretario Buffarini Guidi, non tanto per analogia, quanto perché era "indirizzo dottrinale e pratico del Fascismo... saldare e subordinare le Amministrazioni comunali e provinciali alla Amministrazione centrale" ("RA," 1938, p. 173). Finché si giunse alla fondamentale legge 27 giugno 1942, n. 604.

⁹¹ E qualcosa ci consente di capire il materiale di cui alle note 5 e 6. Si veda anche G. MAGNALDI, *In difesa e per una radicale riforma dell'Ente Provincia*, Roma 1923.

dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, giacché quest'ultimo, parificando la provincia ai comuni maggiori, aveva conferito ad essa, come scrisse il Vuoli, "una maggiore autonomia, sottraendola, in molti suoi atti, all'autorità governativa locale."⁸² Ma la scelta, volontaria o obbligata, del 1923, non era necessariamente definitiva, al contrario di quanto qualcuno avrebbe voluto far credere più tardi a questione ormai davvero decisa per sempre.⁸³

Né i successivi ritocchi apportati al decreto del 1923, come la legge 18 giugno 1925, n. 1094, sulla costituzione dei consigli provinciali e delle giunte provinciali amministrative, che suona, fra l'altro, come ennesima conferma dell'assenza, prima dell'attentato Zaniboni, di una prospettiva generale di abolizione della elettività per tutte le cariche amministrative,⁸⁴ né l'aumento del numero delle province, che fu l'effetto di una lunga serie di provvedimenti emessi fra il 1923 e il 1928, possono essere considerati indizi probanti di una risoluzione irrevocabile del Governo di non sopprimere tali enti.

I provvedimenti in parola creavano soprattutto delle nuove circoscrizioni provinciali e la conservazione delle circoscrizioni provinciali era fuori discussione, non foss'altro perché esse definivano l'ambito territoriale dell'azione di molte amministrazioni periferiche statali, a cominciare dai prefetti. Infatti il comunicato ufficiale del 31 agosto 1926, col quale il Governo dava notizia della istituzione di nuove province, in una con l'estensione del regime podestarile e con la soppressione di tutte le sottoprefetture, motivava il provvedimento con l'esigenza che l'azione del prefetto potesse riuscire "pronta ed efficace."⁸⁵

Dell'incertezza in cui le amministrazioni provinciali vennero mantenute, incertezza che diventò pressoché assoluta alla fine del '26, dopo l'estromissione del Federzoni dal ministero dell'Interno, si possiedono molteplici prove: le pagine della "Rivista delle Province" ne offrono testimonianze continue, vorrei dire quotidiane, in quanto riportano fedelmente la cronaca dell'intensa attività dell'Unione delle province d'Italia, la quale, per non fare la fine dell'Associazione dei comuni, dovette trasformarsi dapprima (fra il '25 e il '26) in sezione della Confederazione nazionale degli enti autarchici e quindi (fra il '26 ed il '27) in Federazione nazionale delle province.⁸⁶

In questa sede, non staremo ad esaminare analiticamente quelle pagine. Basterà citare un episodio: quando si istituirono i consigli

⁸² R. Vuoli, *Il Presidente*, cit., p. 51.

⁸³ Precisamente l'onorevole Vicini alla Camera il 5 dicembre 1928 ("RA," 1928, p. 838).

⁸⁴ Infatti il terzo comma dell'art. 1 dava la facoltà al Governo di fissare la data della "rinnovazione generale ordinaria" dei consigli comunali e provinciali. La circolare del 16 luglio 1925 ("RP," 1925, p. 294) interpretava poi la norma nel senso che fino a quando non fosse stata stabilita tale data, non poteva "aver luogo la rinnovazione generale ordinaria dei consigli stessi."

⁸⁵ Il comunicato in "RA," 1926, pp. 769 sgg. L'elenco dei provvedimenti in G. ZANONATI, *L'amministrazione locale*, cit., p. 24.

⁸⁶ Sulle trattative per l'inquadramento dell'UPI nella Confederazione Enti Autarchici cfr. "RP," 1926, p. 3.

provinciali dell'economia, il relativo progetto di legge, presentato alla Camera il 18 novembre 1925, non solo non ammetteva alcuna ingrenza delle province nei nuovi istituti, ma fra i numerosi membri di diritto di questi organismi non comprendeva nemmeno i presidenti delle deputazioni provinciali, sì che fu necessario un vigoroso intervento del presidente della Unione delle province perché alla Camera si facesse emendare il testo in tal senso.⁸⁷ In realtà, come vedremo meglio in seguito, l'intensa iniziativa del Governo, tipica degli anni 1925-1928, che portò alla creazione di nuovi enti e organi, nazionali e provinciali, in settori di competenza delle province o strettamente affini (strade, assistenza, igiene e sanità), si svolse tutta all'insegna di una mortificazione, più o meno sottintesa, delle amministrazioni provinciali.

Qual era la prospettiva che le province paventavano? Era una prospettiva duplice: da un lato, che a capo dell'amministrazione provinciale fosse posto lo stesso prefetto, dall'altro che la provincia, anziché essere dotata di una consulta propria (dopo la generalizzazione del regime podestarile la soppressione del consiglio provinciale elettivo era scontata),⁸⁸ dovesse condividere l'organo consultivo con gli enti economici provinciali o, peggio ancora, dovesse identificarsi con i consigli provinciali dell'economia, istituiti con la legge 18 aprile 1926, n. 731.⁸⁹

A tale prospettiva la Federazione delle province e, per essa, soprattutto il suo presidente, Sileno Fabbri, reagivano sia condannando l'"errore" di mettere a capo della provincia il capo dell'organo di controllo (la giunta provinciale amministrativa) e fingendo, così, di ignorare che il problema del controllo non si sarebbe più posto negli stessi termini una volta che agli organi elettivi fosse subentrato il prefetto in persona, sia sottolineando che la provincia non era un ente economico, bensì un ente amministrativo, anzi un organo di decentramento di funzioni statali, che già esplicava, come tale, parecchi servizi ad esso delegati da diversi ministeri. Il prezzo, che per la conservazione della personalità giuridica delle province la Federazione offriva, era quello che prima o poi avrebbe dovuto pagare in ogni caso, cioè la rinuncia all'autogoverno di cui esse ancora godevano. Sugeriva, pertanto, una soluzione analoga a quella dettata per i comuni: un procuratore di Stato nominato con decreto reale

⁸⁷ Sull'episodio cfr. "RA," 1926, p. 144 e "RP," 1926, p. 3.

⁸⁸ Ma non prima, che, ad esempio, nel maggio 1926, A. CARAPELLE, *Il discorso e l'opera dell'On. Federzoni*, cit., p. 279 la considerava soltanto un'ipotesi ("se i Consigli provinciali dovranno o no essere aboliti"). Anzi dall'introduzione dei podestà nei soli comuni sotto i 5000 abitanti se n'era inferita la conseguenza della conservazione dei consigli provinciali per la maggiore analogia delle province coi comuni maggiori. Cfr. in "RP," 1926, p. 119, il commento, fortemente critico, all'articolo 1 *Consigli provinciali saranno sciolti?*, in "Gazzetta del Popolo" del 4 maggio 1926.

⁸⁹ Il disegno di legge e la relazione ministeriale sui consigli provinciali dell'economia in "RP," 1925, pp. 315 sgg.

e una consulta formata da rappresentanze delle varie corporazioni e da membri di diritto.¹⁰⁰

Queste proposte, formulate sul finire del 1926 in un memoriale diretto a Benito Mussolini, e forse non troppo distanti dalle idee che aveva avuto il Federzoni finché era stato ministro dell'Interno,¹⁰¹ non vennero recepite dal Governo, che, insistendo nella tattica adottata, per tutto il 1927, lasciò le province nella loro incertezza. Lo stesso Mussolini confermò la perdurante sospensione del suo giudizio in materia durante il citato discorso del 26 maggio 1927: "dovremo finalmente delinearne — disse — i confini giuridici, amministrativi e morali della provincia."¹⁰² Per parte sua, il "Rinnovamento amministrativo" annoverava la questione fra le poche "di grandissima importanza" rimaste "ancora sul tappeto."¹⁰³

Un tema, che i rappresentanti del Governo sollevavano innanzitutto ogni volta che affrontavano il problema della provincia, era quello del regionalismo, nei cui confronti mostravano di nutrire, in nome dell'unità dello Stato, un'avversione profonda. È assai noto il discorso che Giacomo Acerbo, sottosegretario della Presidenza del Consiglio, fece nel primo anniversario della marcia su Roma.¹⁰⁴ Ma la polemica fascista contro la regione continuò sistematicamente per parecchi anni con un vigore che forse, per converso, getta nuova luce persino sull'avvento del fascismo e, per connessione, sulle ragioni della sua riaffermazione dopo la caduta del regime.

Ad esempio, il discorso pronunciato a Milano il 5 marzo 1926 dal ministro dell'Interno Federzoni suonò ancora come una lunga e puntuale requisitoria contro l'idea di regione portata avanti a suo tempo dal Partito popolare di Luigi Sturzo.¹⁰⁵ In quella occasione, che non fu l'unica, la scelta della conservazione della provincia compiuta nel 1923, quando la sorte di quest'ultima — come fu scritto proprio nella "Rivista delle Province"¹⁰⁶ — "sembrava ormai decisa,"

¹⁰⁰ Cfr. *Proposte di riforma dell'ordinamento amministrativo provinciale. Memoriale presentato a S.E. Mussolini dal Presidente della Federazione Nazionale delle Province*, in "RA," 1926, pp. 547 sgg.

¹⁰¹ Più volte ho avuto occasione di affermare la necessità della loro [delle province] conservazione quali enti antichissimi; però "i Consigli provinciali dovranno essere ordinati non più in base ad un criterio di rappresentanza territoriale frazionata per circoscrizioni più o meno vaste, ma in diretto rapporto di correlazione con il nuovo ordinamento corporativo dello Stato" ("RA," 1926, p. 621). Tuttavia nel discorso tenuto a Trento al Congresso delle province, egli non espresse alcuna opinione esplicita a favore della conservazione dell'ente (cfr. "RA," 1926, pp. 359-62).

¹⁰² B. MUSSOLINI, *Il nuovo Stato*, cit., p. 46.

¹⁰³ A. CARAPALLE, *Per i segretari comunali*, cit., p. 620.

¹⁰⁴ Cfr. G. ACERBO, *Il fascismo nel primo anno di governo*, Roma 1923. Su tale discorso si veda ora R. RUFFILLI, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1861-1942)*, Milano 1971, p. 390 e, sulla reazione ad esso di Luigi Sturzo, segretario del Partito popolare, E. RUFFILLI, *Il regionalismo di Luigi Sturzo*, cit., ora in questo volume. Molte tracce della preparazione del discorso si rinvennero negli archivi citati nelle note 5 e 6.

¹⁰⁵ Il testo del discorso in "RP," 1926, pp. 58 sgg., e "RA," 1926, p. 99.

¹⁰⁶ In sede di commento al discorso tenuto dal ministro Federzoni a Milano. Cfr. "RP," 1926, p. 64.

venne presentata come la conseguenza del rifiuto della regione.¹⁰⁷ Ma, se di regionalismo non sussistevano più né prospettive, né tracce, per quale ragione continuare a dubitare della provincia?¹⁰⁸ Quali preoccupazioni destava nel Governo la sopravvivenza dell'ente?

Pure per dare una risposta a questi interrogativi vorremmo posare sedere già delle fonti che ci esonerassero dal procedere per mere induzioni. Tuttavia non si è forse troppo lontani dal vero supponendo che la diffidenza per la provincia fosse analoga alla diffidenza per la regione. Il timore nei confronti della regione non era, in sostanza, se non il timore di un Governo centrale nei confronti di un'autorità locale che sarebbe stata troppo significativa per la sua consistenza politica, effetto dell'ampiezza del suo territorio e, perciò, dei suoi interessi economici e sociali. Il timore nei confronti della provincia era, in fondo, il medesimo timore, sia pure ridotto nella sua dimensione per la minore importanza territoriale e quindi politica dell'ente. È vero, infatti, che, per la estrema esiguità delle sue attribuzioni specifiche, la provincia appariva una realtà amministrativa assai circoscritta; ma, almeno in via di principio, si trattava sempre di un ente generale (o comunitario, come oggi lo chiameremmo), cioè di un ente che, virtualmente, non incontrava altro limite alla sua azione che la pubblica utilità dei servizi apprestati. Pertanto l'organo monocratico che, come conseguenza di una riforma della provincia simile a quella del comune, avesse concentrato in sé i poteri un tempo suddivisi fra consiglio provinciale, deputazione e suo presidente, sarebbe venuto a disporre di un'autorità politica non indifferente. Né all'inconveniente avrebbe ovviato, da sola, la circostanza che la nomina del capo della provincia sarebbe dipesa in ogni caso dal Governo centrale giacché in quegli anni si poneva all'interno stesso del fascismo un grave problema di rapporti fra organi di partito e organi dello Stato, più precisamente fra prefetti da un lato e federali (i così detti "ras") dall'altro.¹⁰⁹ Da dove si sarebbero dovuti trarre i capi delle amministrazioni provin-

¹⁰⁷ Il passo testuale è il seguente: "venne, in conseguenza, affermata la conservazione della Provincia come Ente" ("RA," 1926, p. 101).

¹⁰⁸ "Il Duce è arrivato a determinare, per fare scomparire qualsiasi residuo di regionalismo, lo scioglimento delle Associazioni regionali," ricorda G. AMEROSINI, *Il carattere unitario dello Stato Fascista e gli enti locali*, Palermo 1933, p. 7, estratto da un articolo pubblicato nella "Europäische Revue," 1932, fascicolo 12, dedicato al decennale del fascismo. Ma come non citare, in proposito, la circolare del 27 novembre 1932 sul "divieto di riferimento alla regione negli atti ufficiali"? Essa recitava: "È stato rilevato che, talvolta, negli atti ufficiali, che interessano più Province, si adopera la denominazione della regione alla quale le Province appartengono (es. Lazio, Marche, Calabria). Poiché la circoscrizione amministrativa del Regno non comprende la regione, S.E. il Capo del Governo ha disposto che, negli atti delle pubbliche amministrazioni, debba essere, d'ora innanzi, evitato qualsiasi riferimento alla regione." Cfr. il "Bollettino Atti Ufficiali della R. Prefettura (Milano)," cit., 1932, p. 507.

¹⁰⁹ Anche dopo la famosa circolare del 5 gennaio 1927, con cui B. Mussolini riaffermò che il prefetto era la più alta autorità dello Stato nella provincia e il responsabile diretto del potere esecutivo (cfr. A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., pp. 485 sgg.), il sottosegretario all'Interno continuò a ribadire il concetto ogni anno. Disse, ad esempio, nel 1935: "i segretari federali collaborano subordinatamente con i Prefetti; e se alcune volte, rare in verità, si manifesta qualche divergenza, questa viene immediatamente sanata al centro" ("RA," 1935, p. 115).

ciali e da dove si trarranno, in effetti, i presidi delle province, se non dal Partito nazionale fascista?¹¹⁰

Oltre tutto, una volta che, secondo quanto si è visto, si fosse attuata la identificazione della provincia col prefetto o qualsiasi altra soluzione implicante di fatto la scomparsa dell'ente e, così, si fosse concentrata nei podestà e nelle consulte municipali tutta la rappresentatività di cui era capace a livello locale il regime fascista, si sarebbe dovuta aprire anche la questione della diversa dimensione territoriale e demografica e quindi culturale e politica dei novemila comuni italiani, la quale, in moltissimi casi, era davvero scarsa. In altri termini si sarebbe posto un problema di riduzione del numero delle circoscrizioni comunali al fine di renderle più omogenee e, soprattutto, più consistenti.

In realtà, proprio nel periodo in esame cominciò quella che Silvio Ardy, segretario generale del comune di Genova e noto pubblicista, avrebbe chiamato "la grande politica delle aggregazioni." Questa, però, aveva sollevato immediatamente forti resistenze. Se, in ossequio alla nota tecnica della propaganda fascista, per la quale tutto doveva andare sempre nel migliore dei modi, ciò non fu riconosciuto subito, lo fu più tardi, negli anni Trenta, allorché tale politica venne addirittura capovolta, dapprima appunto con la motivazione che non bisognava "urtare sentimenti profondamente radicati,"¹¹² poi nel quadro della lotta contro l'urbanesimo. D'altronde, nel 1928, la sottocommissione della giunta del bilancio aveva riferito che i provvedimenti adottati dal Governo erano stati accettati dalle popolazioni interessate "con

¹¹⁰ Nel 1935 tutti i presidi sono iscritti al PNF, e precisamente 1 dal 1919; 9 dal 1920; 16 dal 1921; 13 dal 1922; 24 dal 1923; 8 dal 1924; 7 dal 1925; 9 dal 1926; 1 dal 1927; 1 dal 1928; 1 dal 1930; 3 dal 1932 (dati forniti da Buffarini Guidi alla Camera, in "RA," 1935, p. 99).

¹¹¹ Con essa, a suo giudizio, il fascismo aveva saputo risolvere due delle maggiori questioni nazionali, cioè l'esistenza dei piccoli comuni e l'esigenza di ampliamento delle città con territorio limitrofo (S. Ardy, *Il Comune fascista*, in "RA," 1929, p. 2). Vi si era impegnato lo stesso Mussolini nel discorso del 26 maggio 1927: "novemila Comuni in Italia sono troppi. Vi sono dei Comuni che hanno 200, 300, 400 abitanti. Non possono vivere, devono rassegnarsi a scomparire e fondersi in più grandi centri" (*Il nuovo Stato*, cit., p. 45). Nel frattempo, col R.D.L. 17 marzo 1927, n. 383, convertito nella legge 7 giugno 1928, n. 1382, si era data al Governo la facoltà di procedere entro due anni a una revisione generale delle circoscrizioni comunali anche fuori dei casi previsti dalla legge comunale e provinciale (G. Zanobini, *L'amministrazione locale*, cit., p. 165). Secondo "dati approssimativi," ma ancora "in corso ascensionale," forniti dalla sottocommissione della giunta del bilancio della Camera ai primi di marzo del 1928, si giunse alla soppressione di 563 comuni ("RA," 1928, p. 215). Dati complessivi sulla riforma delle circoscrizioni nel ventennio si leggono in MINISTERO PER LA COSTITUENTE COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazioni all'Assemblea Costituente*, Roma 1946, vol. II, pp. 385-86.

¹¹² Così, testualmente, G. Buffarini Guidi alla Camera nel 1935 ("RA," 1935, p. 100), quando comunicò che nel corso del 1934 "erano stati ricostituiti a vita autonoma ben 19 comuni." Che nell'applicazione della legge sulle aggregazioni si fossero verificati "incidenti" lo aveva affermato nel 1932 anche l'onorevole Viale ("RA," 1932, p. 89). Per la motivazione della politica favorevole alla istituzione di nuovi comuni (e contraria alla aggregazione dei piccoli comuni rurali) con riferimento alla lotta contro l'urbanesimo si vedano i discorsi di G. Buffarini Guidi in "RA," 1938, pp. 175-76 e "RA," 1940, pp. 307-8. In questa ultima occasione egli trasse motivo dalla crisi finanziaria dei comuni-capoluogo, dei quali 30 erano deficitari e 41 versavano in condizioni non buone, per contestare la tendenza a metropolizzare il centro urbano e per esaltare la "politica del villaggio."

assoluta disciplina."¹¹³ La disciplina, "assoluta" per giunta, non è il consenso, né, tanto meno, l'entusiasmo: dunque, c'era stata già allora una mezza ammissione sugli ostacoli incontrati.

7. Con gli elementi acquisiti finora è impossibile stabilire se effettivamente i limiti della politica delle aggregazioni dei comuni abbiano giocato a favore della conservazione della provincia, come pure se vi abbia influito la burocrazia provinciale, i cui interessi vennero allo scoperto soltanto dopo la decisione del Governo.¹¹⁴ Certo è che quando, il 15 luglio 1928, a Cosenza il sottosegretario Bianchi sciolse ufficialmente l'enigma, l'interrogativo sulla sorte della provincia aveva ormai raggiunto, come egli disse argutamente, "una rispettabile anzianità." Che a oltre due anni di distanza dalla legge 4 febbraio 1926 sul regime podestarile e dopo la legge 17 maggio 1928, n. 1019, sulla riforma della rappresentanza politica, sussistessero "ben quindici consigli provinciali, eletti sulla base del vecchio suffragio" costituiva, agguise, "un inconveniente, anche dal punto di vista della estetica rivoluzionaria, che [andava] prontamente rimosso."¹¹⁵

Giusto agli inizi del 1928 l'Istituto provinciale aveva vissuto la sua ora più nera. Alla Camera, presente Benito Mussolini, l'onorevole Geremicca ne aveva chiesto esplicitamente la soppressione, argomentando che si trattava di un "ente parassitario," privo di mansioni proprie e titolare soltanto di delegazioni di pagamento per mansioni altrui, soprattutto statali. Né v'era da credere che attribuzioni vere potesse ottenerne in futuro, a meno che il Governo non pensasse di decentrare il che — aveva proseguito il Geremicca fra i cenni di consenso dello stesso Mussolini — sarebbe stato "contro il suo criterio unitario, contro tutta la dottrina fascista."¹¹⁶

Come avrebbe ricordato la "Rivista delle Province," quel giorno, il 16 marzo 1928, "non una voce si alzò nell'aula parlamentare a ribattere le ardite affermazioni del deputato napoletano" e sulla stampa "nessuno dei maggiori uomini fascisti credette di prendere le difese della Provincia, la cui sparizione era ormai preconizzata a breve scadenza."¹¹⁷ persino la osservazione, che in fondo poteva essere efficace, secondo cui la soppressione delle province l'avevano chiesta, in tempi non lontani, anche i socialisti e i popolari, fu rinviata a un'occasione migliore.¹¹⁸ Al Senato il Greppi, che aveva tentato una difesa della "personalità" dell'Istituto sulla scorta di un recente opuscolo del

¹¹³ "RA," 1928, p. 215.

¹¹⁴ Cfr. A. Gentile, *La riforma della Provincia e della burocrazia*, in "RA," 1928, p. 714-17 e F. Dal Fabbro, *A proposito della riforma provinciale*, in "RA," pp. 800-1.

¹¹⁵ "RA," 1928, p. 435. Per l'opportunità dell'annuncio della riforma si consideri la conclusione del discorso: "Signori, quanto, autorizzato, dovevo dire, io ho detto."

¹¹⁶ "RA," 1928, pp. 260 sgg. Più esattamente quelli di B. Mussolini erano stati cenni di disingno, per confermare che il Governo non intendeva decentrare.

¹¹⁷ "RP," 1928, p. 375.

¹¹⁸ Cioè, fu rinviata a conservazione dell'ente ormai decisa. Cfr. il dibattito parlamentare ("RA," 1928, p. 855).

presidente della Federazione delle province, Sileno Fabbri, si sentì rispondere in termini assai poco rassicuranti: "non bisogna confondere — gli disse il sottosegretario Bianchi — il concetto di circoscrizione politica ed amministrativa dello Stato, con il concetto dell'autonomia giuridica della provincia, quale Ente distinto dallo Stato. Sono due cose assolutamente diverse, come tutti intendono."¹¹⁹ A parte appunto la Federazione delle province e il suo presidente, che si batté fino all'ultimo,¹²⁰ soltanto il "Rinnovo amministrativo" spese ancora qualche parola per ribadire le ragioni contrarie alla devoluzione al prefetto delle attribuzioni della provincia e alla identificazione di queste con quelle dei consigli provinciali dell'economia.¹²¹

È noto che la tesi del Geremicca alla fine non prevalse¹²² e che la provincia venne dotata, invece, di un nuovo ordinamento, che faceva capo ad un organo monocratico, il presidente, e a un organo collegiale, il rettorato, nominati l'uno e l'altro con decreto reale. Ma questa soluzione che, come si è detto, il sottosegretario Bianchi annunciò per la prima volta nel discorso di Cosenza del 15 luglio 1928, sembrava riflettere per più di un profilo le preoccupazioni che, a proposito della provincia, il Governo aveva sempre nutrito. Anzitutto la spartizione delle competenze fra il presidente, che assumeva le funzioni della deputazione e del presidente, e il rettorato, che assumeva le funzioni del consiglio provinciale, spezzava l'unicità dell'organo deliberativo¹²³ e quindi, come si premuravano di sottolineare sia la relazione ministeriale del disegno di legge sia la relazione della commissione,¹²⁴ evitava quella concentrazione di poteri in una sola persona che aveva contraddistinto la riforma podestarile. In secondo luogo l'esclusione per la nomina dei rettori di ogni designazione da parte delle rappresentanze sindacali, esclusione che poneva la provincia in una situazione anomala non solo rispetto ai comuni, ma — dopo la citata legge 17 maggio 1928, n. 1019 — anche rispetto alla camera elettiva, aveva l'effetto di sottrarre alla provincia ogni rappresentatività della comunità amministrata o, per lo meno, quel tanto di rappresentatività che il corpo-

¹¹⁹ Cfr., per la relazione del senatore Greppi e per la replica del sottosegretario Bianchi, "RP," 1928, pp. 205 sgg. L'opuscolo di S. Fabbri, *La Provincia e il Fascismo*, Milano 1928, che venne riassunto in "RP," 1928, pp. 149 sgg., fu approvato dalla Federazione Nazionale delle Province il 28 aprile 1928 (cfr. "RP," 1928, p. 121).

¹²⁰ "Tutto un innno alla vitalità delle Province" battezzò la "Rivista delle Province" il discorso tenuto, una settimana prima del discorso di Cosenza, da S. Fabbri a Torino, dove erano convenuti gli amministratori provinciali "per una grande manifestazione di devoluzione a Casa Savoia e al Regime Fascista" (cfr. "RP," 1928, pp. 241 sgg. e, specialmente, p. 247).

¹²¹ F. CLEMENTI, *La Provincia*, in "RA," 1928, pp. 101-5.

¹²² Con egli riconobbe parlando alla Camera il 5 dicembre 1928 sul disegno di legge sui segretari comunali, del quale disse: "mi compensa di un infortunio, quello per la provincia" ("RA," 1928, p. 815). Il testo del discorso tenuto dal sottosegretario Bianchi a Cosenza il 15 luglio 1928 si legge in "RA," 1928, pp. 435-39.

¹²³ Per il testo del disegno di legge, la relazione ministeriale, la relazione della commissione, nonché la discussione alla Camera, che ebbe luogo il 5 dicembre 1928, cfr. "RA," 1928, pp. 823-31 e 835-47.

rativismo poteva esprimere.¹²⁴ Infine la riduzione della riforma della provincia al solo aspetto dell'organizzazione, prescindendo, quindi, dall'aspetto delle funzioni, cioè dal problema dei rapporti cogli organismi concorrenti (ONMI, AASS, consorzi, consigli provinciali dell'economia, ecc.), sottintendeva l'intenzione di non procedere ad alcun ampliamento delle attribuzioni dell'ente. Eppure era quest'ultimo, da sempre, il vero *punctum dolens* della questione, quello che legittimava i dubbi sull'utilità della provincia. Non averlo affrontato parve tanto grave anche alla commissione della Camera da indurla a dichiarare provvisorio il rinvio del problema, a lasciare intendere che "a suo tempo" il duce avrebbe provveduto, a tentare persino, con risultato invero poco brillante, una spiegazione teorica.¹²⁵

Di tutte le scelte, così compiute, non venne data alcuna motivazione esauriente, benché il Mussolini intervenisse personalmente in materia dettando un articolo per la rivista "Gerarchia".¹²⁶ Se a proposito del tipo di organizzazione adottata, non si seppe far altro che elogiare la sconfitta fantasia istituzionale del regime, nemmeno del mantenimento dell'ente venne indicata una ragione precisa. La relazione della commissione si limitò a rievocare il fantasma del regionalismo osservando che colla legge sulla provincia si era spenta "ogni vana speranza nella ricostituzione della regione, che... aveva fini antiunitari e disgregatori." Né più perspicaci furono i deputati intervenuti nella discussione parlamentare, ormai tutti favorevoli alla provincia e in facile polemica col Geremicca. Il maggiore contributo, che essi diedero, non era pertinente perché la constatazione che proprio il fascismo, colle sue costruzioni etiche, politiche, sindacali ed assistenziali, aveva esaltato la circoscrizione provinciale non comportava, come conseguenza necessaria, la conservazione dell'ente. Il sottosegretario Bianchi, che tornò sull'argomento nel 1929, in sede di dibattito sul bilancio dell'Interno, fu estremamente generico: "La Provincia — disse — rimase in quanto voluta dalla storia, dalla tradizione, dalle esigenze stesse di sviluppo dello Stato Fascista." Fece poi ricorso al mito dell'infallibilità del duce: "Quando si parlava di abolire la Provincia... Mussolini... sentì che, attraverso il suono di una fraseologia troppo generale, si andava verso il vuoto."¹²⁷ A ben vedere, la sua spiegazione più convincente era stata la prima, quella data a Cosenza con l'elusione a ragioni "di carattere positivo e concreto," cioè, in pratica,

¹²⁴ Era la critica di R. VUOLI, *Il Previde*, cit. pp. 17 sgg. e 89 sgg.

¹²⁵ Cioè che nella "dottrina pragmatica" del Governo non è consentito compromettere la soluzione dei più grandi problemi confondendo affrettatamente l'organo con la sua attività" (così la relazione, cfr. "RA," 1928, p. 828). Al contrario R. VUOLI, *Il Previde*, cit., p. 12, osservò correttamente che "era presumibile che il problema della Provincia non si dovesse risolvere dall'aspetto unicamente rappresentativo, non potendosi ritenere che un ente di tanta importanza restasse ancora circoscritto entro attività sì modeste da consentirgli solo il gravame degli oneri cui deve ricorrere per le spese della propria gestione e per provvedere agli obblighi derivanti dalla legge."

¹²⁶ L'articolo, che comparve sul numero di agosto 1926, fu riportato in "RP," 1928, pp. 322 sgg.

¹²⁷ "RA," 1929, p. 260.

reno puramente amministrativo.¹³¹ Fino alla fine del regime non accadde più nulla.

8. L'ordinamento locale, che, con la legge del 27 dicembre 1922 n. 2962, relativa alla provincia, il regime fascista si era dato in via definitiva, poggiava, dunque, su due enti, il comune e appunto la provincia, che, sebbene non autonomi, perché privi di autogoverno, sebbene rappresentati da organi nominati dall'alto, conservavano personalità giuridica e si configuravano, quindi, come distinti dallo Stato: ciò presupponeva logicamente il riconoscimento positivo dell'utilità della loro funzione e, di conseguenza, una congrua provvis di mezzi finanziari per svolgerla.

Il capitolo della finanza locale non è soltanto uno dei più importanti in assoluto nella storia dell'ordinamento comunale e provinciale per la buona ragione che l'autonomia finanziaria costituisce un altro requisito essenziale dell'autonomia degli enti, ma è anche uno dei più tormentati del ventennio fascista. La semplice menzione dei principali provvedimenti intervenuti in materia basta a dimostrarlo.

Si comincia nel 1923 col così detto blocco delle sovrimposte s terreni e sui fabbricati e col blocco dell'imposta di famiglia e dell'imposta sul valore locativo, disposti rispettivamente col R.D.L. 18 febbraio 1923, n. 419, e col R.D.L. 5 aprile, n. 826, successivamente trasferiti nel R.D.L. 18 novembre 1923, n. 2538, quindi nel R.D. 16 ottobre 1924, n. 1613. Si arriva poi all'importante R.D.L. 20 ottobre 1925, n. 1944, che, fra l'altro, istituisce (articoli 22 e 23) la commissione centrale per la finanza locale. A questo punto sorge, per un'esigenza di riordinamento più generale e già nel maggio del 1926, il ministero delle Finanze ha allo studio vari progetti.¹³² Formalmente l'iter del testo unico della finanza locale inizia soltanto col decreto 2 novembre 1928, che nomina una commissione tecnica di studio, presieduta dal senatore Pironi. Passa il 1929 senza che i suoi lavori siano terminati: «i tributi locali — dichiara il Mussolini — sono studiati da una commissione, la quale, come tutte le commissioni di questo mondo, procede molto lentamente. A un certo momento penserà di svegliarla».¹³³ Infatti il 15 maggio 1930 la commissione presenta la relazione, che si traduce nel disegno di legge del 16 maggio 1930, n. 590. Segue la discussione alla Camera e al Senato, conclusa con la legge 3 luglio 1930, n. 1004, che conferisce al Governo la delega per la emanazione del testo unico, previo parere di una commissione parlamentare, composta di nove deputati e nove senatori. Questa commissione

¹³¹ Cfr. "RA", 1928, p. 842. Il concetto della chiusura di un ciclo si trova anche nella relazione della commissione ("Con questo provvedimento... il Governo nazionale conclude un ciclo di riforme", *ibid.*, p. 831).

¹³² È la Confederazione Nazionale Enti Autarchici decide di collaborare con un mortale che descriva la situazione ("RA", 1926, p. 299).

¹³³ "RA", 1930, p. 14. Nel frattempo, col R.D.L. 23 marzo 1930, n. 141, si risolse il problema dell'«apertura» dei comuni chiusi agli effetti del dazio sui consumi.

l'ineguaglianza di condizioni economiche e sociali fra le diverse province. Purtroppo per lui, questa considerazione, senza dubbio esatta, offriva il fianco a una critica, al fatto che logicamente finiva col postulare l'autonomia, cioè l'opposto dell'ordinamento che ci si accingeva a introdurre: non si può, quindi, ritenere casuale che né il Mussolini né la relazione ministeriale, né la relazione della commissione l'avesero recepita.

Com'è agevole immaginare, una volta attuata la riforma, la parola d'ordine del regime fu che presidi e rettori «funzionavano egregiamente».¹³⁴ Se per ciò che concerne in modo specifico il personale, l'affermazione era forse meno bugiarda di quanto non fossero state quelle analoghe relative al podestà,¹³⁵ non era lecito altrettanto ottimismo nel giudizio sulla provincia in sé, che aveva conservato tutti i suoi difetti tradizionali. Ne sono testimonianza le proposte di riforma dell'Istituto, che si susseguirono negli anni Trenta e che miravano a restituire ad esso una certa consistenza sia di rappresentatività che di efficienza. La più organica si compendia nella formula della «Provincia corporativa». La constatazione, da cui muove, è, da un lato, che l'ente provinciale non possiede funzioni proprie, che, per le poche che ha, non è certamente necessario e che non può più servire nemmeno, come in regime liberale, quale piccolo parlamento locale; dall'altro, che ormai i consigli provinciali dell'economia corporativa, subentrati, in virtù della legge 18 giugno 1931, n. 875, ai consigli provinciali dell'economia, riuniscono tutte le forze vive presenti nella circoscrizione provinciale, mentre il rettorato, nominato dall'alto, «non ha effettiva aderenza con la vita sociale ed economica del Paese». L'esigenza, che ne deduce, è la unificazione dell'ente provincia, dotato di territorio e di facoltà di imposizione tributaria, con i consigli provinciali dell'economia corporativa, opportunamente riorganizzati.¹³⁶

Senonché accettare proposte siffatte significava, per il Governo, rovesciare i principi e abbandonare le esigenze che l'avevano ispirato nel 1928 al momento di decidere la sorte della provincia. Allora aveva avuto ragione l'onorevole Gracelli a dire alla Camera che la legge sulla provincia era stata «l'ultima di un ciclo, il ciclo della riforma politica dell'amministrazione locale». Aveva avuto torto, però, a formulare anche «l'augurio» che essa, punto di arrivo dell'amministrazione locale sul terreno politico, fosse «un punto di partenza sul ter-

¹³⁴ Espressione del sottosegretario Arpinati ("RA", 1930, p. 127).

¹³⁵ Ma la circostanza andrebbe approfondita. Ad esempio, il sottosegretario Buffarini Guidi disse nel 1927 che erano stati confermati in carica dopo il compiuto quinquennio due presidi, mentre dieci erano stati sostituiti per avvicendamento ("RA", 1927, p. 189). E nel 1939 annunciò che, dei trenta venuti a scadere, nove erano stati confermati e ventuno sostituiti ("RA", 1939, p. 379).

¹³⁶ «Dopo cinque anni, che i consigli e gli uffici dell'economia non hanno ancora un assetto definitivo e dopo quattro anni di... attesa per un aumento di funzioni amministrative alla provincia, è tempo di guardare i due enti con miraggio unico e trarli dalla indeterminata loro esistenza attuale». Così conclude P. Ducceschi, *La Provincia corporativa*, in "RA", 1932, pp. 582-87.

sione fa la sua relazione nel giugno del 1931. Ai primi di luglio il Consiglio dei ministri approva la formulazione definitiva.¹³⁴ Il testo unico della finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, entra infine pienamente in vigore il 1° gennaio 1932.

Tuttavia ciò non implica affatto una tregua normativa in materia. Già il R.D.L. 26 maggio 1932, n. 610, emana disposizioni per la eliminazione dei disavanzi delle amministrazioni provinciali, destinando alle medesime un fondo di sessanta milioni. Vengono poi il R.D. 2 marzo 1933, n. 322, con una norma integrativa dell'art. 253 del T.U. della finanza locale; il R.D.L. 1° giugno 1933, n. 691, con modifica agli articoli 220, 227 e 234 dello stesso testo unico; il R.D. 5 giugno 1933, n. 708, con norme integrative degli articoli 199 e 200; il R.D. 4 agosto 1933, n. 1110, con norme integrative degli articoli 104 e 182; il R.D.L. 18 dicembre 1933, n. 1737, convertito nella legge 5 febbraio 1934, n. 178, che sopprime il fondo di integrazione dei bilanci provinciali, variando i limiti della sovrimposta fondiaria; il R.D. 15 gennaio 1934, n. 254; il testo unico della legge comunale e provinciale (R.D. 3 marzo 1934, n. 383), che abroga alcuni articoli del testo unico della finanza locale; il R.D.L. 20 luglio 1934, n. 254, che modifica alcune norme vigenti in materia di finanza locale; il R.D.L. 18 ottobre 1934, n. 1654, sull'alleviamento di taluni oneri debitori degli enti locali; il R.D.L. 2 dicembre 1934, n. 1998, sulla riduzione del tasso di interesse per i mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti; nonché il R.D.L. 21 gennaio 1935, n. 29, in materia di estimi e imponibili catastali. Senza bisogno di prorompere, come fece un esegeta fascista dell'epoca di fronte a quest'ultimo provvedimento, in "considerazioni di ammirazione e di gratitudine per la mirabile opera di cello della nostra legislazione finanziaria, che tutto prevede e a tutto tempestivamente provvede",¹³⁵ si può ammettere senza difficoltà, già sulla base di questa elencazione, suscettibile di prolungamento con lo stesso ritmo per gli anni successivi,¹³⁶ che nel corso del ventennio la produzione normativa in materia di finanza locale assunse un ritmo frenetico.

Il fenomeno ha la sua spiegazione nel tentativo, che il Governo sempre rinnova perché sempre fallisce, di porre rimedio al disagio economico della finanza delle amministrazioni locali. La crisi, in cui queste versano, è così palese che se ne possono trovare ammissioni non solo nelle riviste amministrative e nei discorsi dei parlamentari, ma persino negli atti del Governo.

Certo, anche in proposito il fascismo ha le sue esigenze propagandistiche. Ecco allora l'attribuzione di ogni responsabilità al regime precedente con il rilievo che il Governo, per quanto gli spettava, ha

¹³⁴ Il comunicato ufficiale del Consiglio dei Ministri in "RA", 1931, pp. 390 sgg.
¹³⁵ A. BIANCO, *Il Fascismo per l'alleggerimento degli oneri tributari*, in "RA", 1935, p. 340.
¹³⁶ Per i quali si rinvia a A. BERNARDINO, *Finanza locale*, voce in *Nuovo Digesto Italiano*, Torino 1938, vol. VI, pp. 45.

fatto tutto il possibile; oppure la tecnica, frequentemente usata, di comunicare, dati alla mano, che l'esito di un determinato provvedimento è risultato assai più brillante di quanto non si fosse supposto prima della sua adozione; o, infine, la certezza dichiarata di essere ormai alla vigilia di un successo definitivo.¹³⁷

Ma che il problema sussista è fuori discussione per tutti. Nel 1926 il ministro Federzoni lo giudicò "angoscioso" e il sottosegretario alle Finanze D'Alessio "uno dei più gravi" che si siano presentati. Nel 1929 il sottosegretario all'Interno Bianchi afferma che il Governo ne "sente tutta l'importanza e l'urgenza." L'anno dopo il suo successore è dello stesso parere: "Bisogna francamente riconoscere — dice l'Arpiani — che tale vita [degli enti locali] non è facile, soprattutto per ragioni finanziarie." In Parlamento gli accenti sono ancora più accorati: "grido di dolore di tutti gli enti locali... è quello della mancanza di mezzi finanziari adeguati," lamenta un deputato nel 1928.¹³⁸ E, naturalmente, le citazioni potrebbero continuare.

Ancora più significativo è, tuttavia, che si ammetta, in modo più o meno esplicito, il fallimento specifico delle singole iniziative intraprese. Il citato decreto 20 ottobre 1925, n. 1944, non è stato ancora studiato nei suoi "risultati effettivi" quando il Governo, per bocca del ministro dell'Interno Federzoni, deve annunciare che "si riserva di svolgere un'eventuale azione ulteriore."¹³⁹ Di rincalzo la Confederazione degli enti autarchici, pur nell'ossequio al provvedimento come "il più felice e completo tentativo di raggiungimento di una definitiva sistemazione della finanza locale," ne denuncia l'insuccesso: "la nostra Confederazione — si legge in un testo del 1926 — ebbe campo di esprimere il suo dubbio che le providenze potessero raggiungere, sia pure in via transitoria, lo scopo prefissosi, e purtroppo i dati fin qui raccolti confermano questa nostra osservazione, per cui il problema per la maggior parte dei Comuni rimane tuttora particolarmente assillante."¹⁴⁰ Per le province le prospettive non son migliori; anzi, secondo la relazione sul problema finanziario, presentata nel 1926 alla X Assemblea generale dell'UPL, le nuove imposte, con "il loro complicato congegno," hanno obbligato a "istituire appositi organi burocratici provinciali, con conseguente dispendio" e il blocco delle sovrimposte, disposto nel 1923, ha avuto effetti negativi.¹⁴¹ Nel 1927 l'onore-

¹³⁷ Cfr., rispettivamente, l'intervista del ministro Volpi al "Popolo d'Italia" (riportata in "RA", 1926, p. 219); la dichiarazione del sottosegretario Buffarini Guidi nel 1934 ("RA", 1934, p. 8), secondo cui i comuni deficiari, previsti in numero di 1200 in sede di riforma, non superavano il numero di 500; l'affermazione di A. Carapelle alla Camera: "Noi ci avviamo, dunque, sicuramente, al risanamento della finanza locale" ("RA", 1932, p. 580). Anche quest'ultimo assente, nella stessa occasione, che "quando fu preparata la riforma, si teneva un numero assai più elevato [di comuni in deficit]" (p. 579).

¹³⁸ Cfr., nell'ordine, "RA", 1926, p. 461; "RA", 1926, p. 295; "RA", 1929, p. 261; "RA", 1930, p. 134; "RA", 1928, p. 841.

¹³⁹ Cfr. "RA", 1926, p. 360 (si tratta del discorso pronunciato a Trento).

¹⁴⁰ Cfr. "RA", 1926, p. 295. E l'anno dopo A. BACCARO, *La riforma della Finanza locale*, in "RA", 1927, p. 112, scrive: "Per il 1927 la situazione dei bilanci si presenta gravemente peggiorata."

¹⁴¹ Cfr. "RA", 1926, pp. 453 e 459-60.

vole Celesia, che, preoccupato anche della inefficienza tecnica dell'organizzazione finanziaria,¹⁴² svolge un apposito ordine del giorno alla Camera, riconosce che, nel campo della finanza locale, "l'azione del fascismo e del Governo nazionale fascista... non ha potuto ancora perfezionare l'opera di ricostruzione miracolosamente compiuta nel campo dei bilanci statali e dei cambi internazionali."¹⁴³ Altrettanto esplicita è, nel 1928, la sottocommissione della giunta del bilancio della Camera.¹⁴⁴ Non resta che confidare, ormai, nel nuovo testo unico della finanza locale e a questo sembra esortare anche il "Rinnovo amministrativo" inaugurando l'annata del 1930.¹⁴⁵ Ma già nel corso dell'elaborazione della legge si deve constatare che essa non segna una vera riforma della finanza locale, bensì soltanto il suo riordinamento.¹⁴⁶ Infatti il primitivo progetto della commissione tecnica è stato limitato dalla commissione parlamentare "a più modeste porzioni." Così il futuro si presenta grigio e poco rassicurante: "gli enti locali e le province in particolare non potranno forse, nel loro intimo, essere soddisfatte dalla riforma," soprattutto le seconde "vanno per certo incontro ad un periodo di vita non facile," prevede il rappresentante della burocrazia provinciale in seno all'Associazione fascista del pubblico impiego, Lorenzo Imbriaco, già rassegnato "al sacrificio che l'interesse supremo della vita della nazione" richiede.¹⁴⁷ E Aristide Carapelle, nella sua recente autorevole veste di membro della commissione centrale per la finanza locale, è più prudente di un tempo, ma non muto: "Non dirò che la riforma è perfetta ed ottima sotto tutti i punti di vista," "mancanze e deficienze ancora ci sono" e "altre si manifesteranno," ammette alla Camera nel 1932; perciò opportunamente, aggiunge, il Governo ha ritardato l'emanazione del regolamento di esecuzione: "così si potrà far tesoro dei risultati dell'esperienza."¹⁴⁸

Ma quali sono i frutti del nuovo ordinamento della finanza locale? Possiamo desumerlo da quanto dice l'Arpinati nel 1933 durante la discussione del bilancio del ministero dell'Interno: "Le condizioni finanziarie dei comuni e delle province, se non hanno potuto essere migliorate per le specialissime necessità, che hanno costretto le Amministrazioni ad anticipare lavori che avrebbero potuto essere

distribuiti nel tempo, non sono, tuttavia, peggiorate in maniera sensibile."¹⁴⁹ Dunque, non sono peggiorate in maniera sensibile, però sono peggiorate. È una ammissione involontaria, ma inequivocabile. Del resto, negli anni seguenti, per i membri del Governo, non ci sarà più bisogno nemmeno di tanta circospezione. I fatti parleranno da soli. Si assisterà persino alla revoca di iniziative appena intraprese, come nel caso, già accennato, del fondo di integrazione per le province: "l'istituzione del fondo di integrazione — commenterà il Carapelle nel 1937 — ... ha fatto la prova che doveva fare: si è, cioè, dimostrato inadeguato allo scopo e dannoso per l'erario; ed è caduto."¹⁵⁰

In questo modo inconcludente si va avanti fino alla vigilia del 25 luglio. Al termine dell'esercizio 1938-'39 il duce impone a comuni e province il divieto assoluto di procedere, per un quinquennio, alla esecuzione di opere pubbliche straordinarie e di contrarre mutui. Ma il 26 aprile 1940 il sottosegretario Buffarini Guidi deve dichiarare, di fronte all'assemblea plenaria della Camera dei fasci e delle corporazioni, che la politica finanziaria degli enti locali, benché si sia "uniformata esattamente alle drastiche direttive segnate a suo tempo dal Duce," "non ha dato risultati eccezionalmente favorevoli."¹⁵¹ Infatti, col telegramma circolare del 12 dicembre 1940, n. 83816, il duce impartisce nuove "rigorose direttive." Eppure, agli inizi del 1942 — è ancora il Buffarini Guidi a farcelo sapere — la "quasi totalità" di tali enti si dibatte in "stato di grave disagio."¹⁵² Così, quando compare il R.D.L. 21 maggio 1942, n. 521, che reca altri provvedimenti per la finanza locale, esso è accolto quale prova che "della gravità della situazione economico-finanziaria" delle amministrazioni locali "ci si è resi conto in sede competente" e con l'avvertenza che il compito dello Stato al riguardo non si deve "considerare esaurito." E quando il ministero dell'Interno, con la circolare del 9 settembre 1942, manda le sue disposizioni, naturalmente "rigorose," per la compilazione dei bilanci del 1943, la rivista "Rinnovo amministrativo" sente il bisogno di spiegare che ormai "al più e al meglio sarà pensato dopo la vittoriosa conclusione della guerra."¹⁵³

9. Ora se, andando oltre l'eco suscitata dalle diverse modificazioni via via apportate dal regime fascista all'ordinamento finanziario degli enti locali, volessimo addentrarci, come sarebbe doveroso, nell'esame delle norme e del sistema, che da esse risultava, ci troveremmo

¹⁴² "RA," 1933, pp. 103-4. Un'analisi dei risultati della riforma venne compiuta da P. BORZONI, *La riforma della finanza locale nei risultati del primo triennio di applicazione*, in "RA," 1937, pp. 577-83, 635-41, 692-702.

¹⁴³ A. CARAPELLE, *Necessità di un Istituto nazionale di credito comunale*, in "RA," 1937, p. 6.

¹⁴⁴ "RA," 1939, p. 380, e "RA," 1940, p. 307.

¹⁴⁵ Cfr. "RA," 1942, p. 514, ove si riporta la circolare 29 gennaio 1942, che cita appunto le "rigorose direttive" del 12 dicembre 1942.

¹⁴⁶ Cfr., rispettivamente, "RA," 1942, pp. 360 e 390.

¹⁴⁷ Di "troppo modesta e insufficiente attrezzatura della finanza locale" in seno al ministero delle Finanze parla anche il podestà di Vicenza: A. FRANCESCHINI, *Barriere daziarie e finanza comunale*, in "RA," 1927, p. 539. E conviene con lui la redazione della rivista (*ivi*, p. 531).

¹⁴⁸ Cfr. il resto dell'odg e del suo svolgimento in "RA," 1927, pp. 383 segg. Secondo cui le fonti di entrata istituite col decreto del 20 ottobre 1925 "si sono addimstrate in questi due anni di gestione insufficienti ad assicurare agli enti locali risorse tributarie adeguate" e "le condizioni finanziarie dei comuni e delle province permangono assai difficili, si da richiedere adeguati provvedimenti" ("RA," 1928, p. 217).

¹⁴⁹ A. CARAPELLE, 1930, cit., pp. 5 e 10.

¹⁵⁰ V. BISCONTI, *Note al disegno di legge per il riordinamento dei tributi locali*, in "RA," 1930, p. 524.

¹⁵¹ G. L. IMBRIACO, *Le Province e la riforma delle finanze locali*, in "RA," 1931, pp. 323-25.

¹⁵² "RA," 1932, pp. 571-72.

mo di fronte ad un campo di indagine vastissimo e, soprattutto, irto di difficoltà sotto il profilo tecnico.

Il matrimonio fra la scienza delle finanze e la storia dell'amministrazione, che non sarebbe certo un matrimonio sconvolgente, non può essere celebrato in questa occasione. C'è un aspetto, tuttavia, da sottolineare fin d'ora: i diversi provvedimenti normativi sopra citati incidono negativamente sull'autonomia locale come autonomia finanziaria non soltanto perché, non risolvendo la crisi della finanza locale, lasciavano gli enti in una condizione di indisponibilità permanente di risorse, ma anche perché tendevano a porre in essere un tipo di ordinamento che sottraeva la decisione all'amministrazione locale.

Già prima del fascismo o, per essere precisi, del suo farsi regime, era una constatazione comune che in Italia non si poteva parlare di autonomia finanziaria dei comuni, laddove si attribuisse a tale espressione il suo vero valore: nel 1925 lo scrisse pure, con queste precise parole, l'Associazione dei comuni, che doveva rispondere ad una domanda in proposito contenuta nel questionario dell'Union International des Villes.¹⁵⁴ La legislazione fascista si mosse nella stessa direzione della legislazione liberale, portandola alle estreme conseguenze.

Può darsi che fra i due versanti, in cui il problema si scompone, l'entrata da un lato e la spesa dall'altro, talora sia il secondo quello che, al di fuori di un'analisi tecnica approfondita, consente al profano di cogliere meglio il processo antiautonimistico indicato. Pure il primo, però, offre esempi probanti.

Uno di essi è sicuramente il sistema, sopra accennato, del fondo di integrazione, col quale lo Stato interviene in base ad una propria valutazione discrezionale delle condizioni e delle esigenze di ogni amministrazione locale. In questo modo l'autonomia finanziaria viene colpita gravemente perché l'ente, oltre a non avere la facoltà di fissare i limiti quantitativi delle imposte istituite dallo Stato oppure di scegliere quali applicare fra esse, soluzioni proposte entrambe prima della emanazione del testo unico,¹⁵⁵ non può contare neppure sull'automatismo dell'entrata, la quale viene a dipendere dall'opinione dell'amministrazione centrale.

Nel 1930 il sistema dei fondi di integrazione, accolto dalla commissione tecnica per la riforma della finanza locale e adottato dal disegno di legge del Governo, appare subito così profondamente antiautonimistico da suscitare delle reazioni vivaci. Alla Camera l'onorevole Solmi asserisce che coi fondi di integrazione "si ferisce il principio dell'autonomia tributaria degli enti locali."¹⁵⁶ Sul "Rinnovo amministrativo" in un articolo che critica, fra l'altro, i fondi di integrazione, si legge che le proposte della commissione, se fossero

¹⁵⁴ Il testo del questionario in "RA," 1925, pp. 758-46. Il passo specifico è a p. 740.

¹⁵⁵ Cfr. A. BACCARO, *La riforma della finanza locale*, cit., p. 114 e il discorso di A. Carapelle alla Camera l'11 giugno 1930 ("RA," 1930, p. 339).

¹⁵⁶ "RA," 1930, p. 347.

attuare, "aggraverebbero ancor più le condizioni degli enti autarchici e soffocherebbero le attività funzionali del Comune italiano, condannandolo ad una fatale agonia, con enorme danno nella economia pubblica e privata."¹⁵⁷ Le amministrazioni locali, come la provincia di Bergamo, producono memoriali per dimostrare che il fondo di integrazione "non solo è in pieno contrasto con l'autonomia economica degli enti locali, ma... incide illegittimamente sulla disponibilità di un Ente a favore di un altro."¹⁵⁸ Lo stesso ministro delle Finanze Mosconi, a questo punto, sembra esitare e, nel discorso di insediamento della commissione parlamentare, cui spetta di dare il parere, chiede a questa di dire se è a favore o contro i fondi di integrazione, sia pure di carattere eccezionale e transitorio, cioè di dire se l'azione del Governo debba rimanere di vigile tutela o debba svolgere anche una funzione perequativa attraverso una migliore distribuzione del provento dei tributi.¹⁵⁹ Quando poi, entrando in vigore il testo unico, il fondo di integrazione è ormai legge dello Stato, se ne invoca l'abolizione, come fa alla Camera del 1932 l'onorevole Viale: le province sono costrette a ricorrervi quasi tutte — osserva —, mentre, se devono rimanere, bisogna che siano dotate dei mezzi per funzionare.¹⁶⁰ Aristide Carapelle, che ormai si è rassegnato, non sa come difendere il nuovo istituto: "Comprendo anch'io — dice — che l'integrazione limita eccessivamente quell'autonomia che è bene non distruggere... ma nessun altro sistema fu possibile escogitare sul momento."¹⁶¹ Sol tanto per chi si pone dal punto di vista opposto a quello dell'autonomia il problema non esiste: per l'onorevole Marghinotti, ad esempio, la costituzione del fondo di integrazione per le province corrisponde perfettamente alla natura di "ente locale funzionante per delega statale,"¹⁶² attribuita ad esse dal fascismo.

In realtà, intorno al 1930, il fondo di integrazione non è stato che un episodio della battaglia combattuta all'interno del regime fra le due diverse concezioni dell'amministrazione locale.¹⁶³ Secondo una tesi, non priva di strenui difensori, lo Stato avrebbe dovuto avocare a sé tutti i tributi per ridistribuirli poi a sua discrezione; secondo l'altra, comuni e province avrebbero dovuto provvedere da soli con i mezzi messi a loro disposizione dall'ordinamento, assumendosi le proprie responsabilità. Il "Rinnovo amministrativo" e il suo direttore si opposero alla prima, che, a loro giudizio, avrebbe segnato la "morte dei comuni," trasformati così in "puri uffici statali" (la stessa obiezione rivolta, come si è visto, all'ipotesi di podestà-fun-

¹⁵⁷ R. GRASSELLI, *Appunti sulle proposte di riforma della finanza locale*, in "RA," 1930, p. 451.

¹⁵⁸ *Sulla riforma della finanza locale*, in "RA," 1930, p. 469.

¹⁵⁹ "RA," 1930, p. 517.

¹⁶⁰ "RA," 1932, p. 89.

¹⁶¹ "RA," 1932, pp. 574-75.

¹⁶² Si tratta dell'onorevole Marghinotti ("RA," 1932, pp. 151-52).

¹⁶³ L'esposizione, che segue, e le relative citazioni derivano dal discorso pronunciato da A. Carapelle alla Camera l'11 giugno 1930 ("RA," pp. 325 sgg.) e dal suo articolo *Anno 1938 - XVI* ("RA," 1938, pp. 3 sgg.), che richiama retrospettivamente tale discorso.

zionari di carriera) e propugnarono la seconda, attribuendola, non senza ottimismo, anche al Governo. Di quest'ultima, però, avrebbero voluto un'applicazione più coerente. Il fondo di integrazione, ad esempio, costituiva un'evidente concessione del progetto di riforma alla tendenza opposta. Per di più non era l'unica, in quanto vi si aggiungevano, sul versante della spesa, il carattere tassativo della nuova categoria delle spese complementari ed il divieto di spese facoltative per i comuni che toccassero il secondo limite di sovrimposta. Si comprende, perciò, il tono tenuto dal Carapelle alla Camera l'11 giugno 1930 durante la discussione sul testo unico della finanza locale; ove l'ordinamento proposto diventasse definitivo, "come tutto farebbe credere — aveva dichiarato — io mi permetto di dire che ho molte ri-serve da fare."

Per parte sua, il Governo, se in materia di finanza locale, come già in tema di podestà e di province, non si identificò mai interamente colla linea antiautonistica più intransigente, non sposò nemmeno quella di relativa autonomia ora esaminata. È vero, infatti, che il fondo di integrazione venne abolito rapidamente, ma non in omaggio al principio autonomistico, secondo quanto volle lasciar credere più tardi lo stesso Carapelle, bensì, come disse il Buffarini Guidi alla Camera, per "superiori esigenze di finanza," cioè per la "impossibilità di devolvere ulteriormente la cospicua assegnazione" prevista dal fondo.¹⁶⁴

10. In effetti la condizione di crisi finanziaria cronica, in cui durante tutto il ventennio il fascismo conservò comuni e province, in-curante, oltre tutto, della palese contraddizione creata in tal modo col regime podestarile, ché, come allora fu osservato, dal principio degli enti locali "non come istituzioni autonome, ma come istituzioni dotate semplicemente di autarchia amministrativa" sarebbe dovuto derivare il dovere dello Stato di venire in aiuto ai medesimi,¹⁶⁵ è indicativa da sé sola del giudizio prevalente al riguardo in seno al Governo.

Fino dal 1926, sebbene il ministro Federzoni avesse riconosciuto al Senato che tale situazione non si poteva addebitare assolutamente alle amministrazioni locali, le quali anzi avevano dato "tutte o quasi tutte esempi mirabili di abnegazione, di saggezza, di chiarezza di lungimirante," la Confederazione degli enti autarchici si era vista costretta a rilevare che, "in contrasto con quanto [aveva] espresso reiteramente volte" essa stessa, nei recenti provvedimenti di riforma della finanza locale "[era] facile discernere il preconcetto formatosi negli ambienti ministeriali che i Comuni in genere ecced[essero] dallo stretto necessario nelle spese" e che queste "pot[essero] e dov[essero] essere fortemente ridotte."¹⁶⁶

¹⁶⁴ "RA," 1934, p. 9.

¹⁶⁵ V. BISCOTTI, *Note al disegno di legge*, cit., p. 525.

¹⁶⁶ Cfr., rispettivamente, "RA," 1926, pp. 13 e 296. La stessa obiezione riemerge nel 1930 a proposito della riforma della finanza locale. Scrisse R. GRASSELLI, *Appunti sulle*

Tuttavia la sfiducia verso le amministrazioni locali, che senza dubbio ci fu, non sarebbe una spiegazione sufficiente del fenomeno in esame. Per lo meno bisogna integrarla nel senso che, per l'amministrazione centrale, non si trattava tanto di sfiducia verso le amministrazioni locali quanto di fiducia in se stessa. La precisazione non apparirà superflua ove si rifletta sul punto che dei due rimedi possibili in astratto, cioè l'aumento della pressione tributaria a favore di comuni e province ovvero, per lasciare inalterata la pressione tributaria, il trasferimento ad essi di una parte dell'imposizione fiscale erariale, soltanto il secondo era considerato agibile perché, quanto al primo, si conveniva da ogni parte che ormai il suo impiego aveva raggiunto dei limiti non superabili.

In proposito è interessante osservare che nel 1929, durante l'elaborazione della riforma della finanza locale, la Federazione nazionale fascista della proprietà edilizia aveva svolto un'azione insistente, distinta, ma parallela a quella della Confederazione nazionale fascista degli agricoltori, per ottenere che la finanza locale si fondasse, oltre che sulle sovrimposte immobiliari, anche sulle imposte mobiliari e che fosse ripristinata la più rigida applicazione del blocco delle sovrimposte, "impedendo alle Province ed ai Comuni di accrescere minimamente il complesso gettito delle sovrimposte rispetto a quello dello stesso 1929."¹⁶⁷ A questa azione non erano mancati ampi consensi: il carico tributario è "forte," aveva detto alla Camera il solito Carapelle nel citato discorso dell'11 giugno 1930, e "pesa tutto" sulla proprietà urbana e, in generale, sulle classi medie, proprio quelle classi medie che "segnano la via a tutte le possibili ascese delle classi lavoratrici" e che sono "la potenza più durevole ed indistruttibile dello Stato," dato che uno Stato "è tanto più forte, quanto più le classi medie si diffondono e prosperano." In siffatta visione aveva trovato un'esplicita legittimazione persino la speculazione edilizia, ché la funzione dell'imposta sull'incremento di valore era stata definita nel modo seguente: "costituisce sempre un aggravio per la proprietà urbana, inceppa le speculazioni costruttrici, rende difficile i trapassi di proprietà."

Non meraviglia, quindi, che all'indomani dell'approvazione del nuovo testo unico da parte del Consiglio dei ministri fosse proprio questo l'aspetto sottolineato dalla stampa filo-governativa. Scrisse il "Messaggero" che un tempo "l'arma della sovrimposta" era stata "uno stru-

proposte, cit., p. 461: "Da tutta la serie delle proposte appare evidente che la commissione si è ispirata ad un senso di eccessiva sfiducia verso gli enti locali e verso anche i loro organi di tutela giuridica ed economica."

¹⁶⁷ Cfr. il memoriale presentato il 30 luglio 1929 al ministro delle Finanze e destinato alla Commissione ministeriale in "RA," 1929, pp. 592-600 e 638-83. Il documento fu citato dalla "RP," 1929, pp. 425 sgg., la quale contestò che la proprietà immobiliare fosse stata oggetto di "inique vessazioni." Rispose il presidente della Federazione e replicò di nuovo P. GILARDONI ("RP," 1929, p. 509). Un nuovo memoriale fu poi predisposto dalla Federazione nel 1930 (cfr. "RP," 1930, pp. 476 sgg.). Di questa attività non si parla nel saggio di L. BOURLORET, *La proprietà edilizia e il fascismo*, in "Studi storici," 1971, pp. 718-78. Quanto alla Confederazione nazionale fascista degli agricoltori, presentò anch'essa un memoriale del 1929 ("RP," 1929, pp. 471 sgg.) e un secondo memoriale nel 1930 ("RP," 1929, pp. 506 sgg.).

mento di espropriazione sociale" e che essa generava un "contrasto" fra le esigenze dei bilanci comunali e le "necessità produttive dell'agricoltura e della proprietà edilizia": il nuovo livello delle sovrimposte, "particolarmente basso," sarebbe stato accolto con soddisfazione dal contribuente rurale, anzi, poiché l'agricoltura ne avrebbe ricevuto sgravi per seicento migliori, "gli agricoltori italiani [avevano] una nuova ragione di profonda gratitudine per il Duce ed il Regime."¹⁶⁸ Il Governo, si osservò da altri, ha compiuto un "grande sforzo" a favore dei proprietari fondiari, i quali "giustamente" lamentavano il progressivo aumento delle sovrimposte, verificatosi nonostante il blocco, la vigilanza ed i controlli.

Disposto o costretto a non aumentare o addirittura a diminuire la pressione fiscale, il Governo non era altrettanto disposto, né poteva essere costretto, a ridurre le entrate dello Stato a vantaggio degli enti locali. Se avesse avuto intenzione di farlo — ci spostiamo con questa considerazione sul versante dell'autonomia della spesa —, avrebbe cominciato con il rinunciare al sistema ereditato anch'esso dall'età liberale, di addossare indiscriminatamente a comuni e province l'onere finanziario di servizi di preta marca statale. Fino al 1923, con la riforma della legge comunale e provinciale, con la riforma della legge sanitaria, con la legge scolastica, col regolamento degli esposti, con le leggi di bonifica, il fascismo aveva adottato tale espediente e persino nella legge istitutiva del governatorato di Roma vi aveva fatto ricorso.¹⁶⁹

La reazione dell'Unione delle province, particolarmente sensibile al problema in quanto erano colpiti soprattutto gli enti provinciali, conseguì una vittoria simbolica col citato R.D.L. 20 ottobre 1925, n. 1944,¹⁷⁰ il cui articolo 21 recitava: "Nessuna nuova o maggiore spesa, inerente a servizi di carattere statale, potrà essere posta a carico dei comuni e delle province, per effetto di disposizioni legislative emanate dopo la pubblicazione del presente decreto, se non venga contemporaneamente provveduto ad assegnare ai detti enti i corrispondenti mezzi di entrata." Ma si trattò appunto di una vittoria simbolica dal momento che, subito dopo, il deprecato sistema ricevette nuove applicazioni sia nei confronti delle province, che fra l'altro per la loro "deficienza di bilancio" non erano in grado di provvedere nemmeno ai servizi loro addossati con la legge di riforma del 1923, sia nei confronti dei comuni. Circa questi ultimi il "Rinnovo amministrativo

¹⁶⁸ L'articolo del "Messaggero" è riportato in "RA," 1931, pp. 387-89. La citazione successiva è tratta, invece, dal discorso già ricordato tenuto alla Camera da A. Carapelle il 22 novembre 1932 ("RA," 1932, p. 574). Più tardi anche il R.D.L. 21 gennaio 1935, n. 29, sarà giudicato "di particolare importanza per... le benedette ripercussioni sulla proprietà fondiaria" da A. Bianco, *Il Fascismo per l'alleggerimento degli oneri tributari*, cit.
¹⁶⁹ Cfr. la citata relazione sulla finanza locale all'assemblea dell'UPI del 1929 ("RA," 1926, p. 452) e, per quanto concerne il Governatorato di Roma, la decisione di lasciare a carico della provincia la spesa per la gestione delle caserme dei carabinieri e dei locali degli uffici di PS, che pure passava al Governatorato medesimo ("RA," 1925, p. 640).
¹⁷⁰ Si veda la relazione di cui alla nota precedente ("RA," 1926, pp. 457-58): da essa è tratta anche la successiva citazione (p. 453).

tivo" nel 1929 constatò puntualmente: "Bisogna pure dire che non si è osservato il divieto di addossare ai Comuni nuove spese senza assegnare contemporaneamente nuovi cespiti di entrate." Così negli anni fra il '26 ed il '29 diventò un'opinione comune, almeno nella pubblicistica specializzata, che il "mezzo più efficace per risolvere la crisi finanziaria dei Comuni [fosse] proprio quello di assegnare allo Stato l'onere delle spese per i servizi che non [avevano] un vero carattere municipale."¹⁷¹ E lo stesso ragionamento veniva ripetuto per le provincie.¹⁷² Perfino la Federazione fascista della proprietà edilizia prese posizione in argomento chiedendo che fossero trasferiti allo Stato gli oneri che erano stati "indebitamente addossati agli enti locali senza che [avessero] un carattere spiccatamente provinciale o comunale."¹⁷³

L'occasione più propizia per accogliere questi auspici sarebbe stata secondo chi li formulava, l'imminente riforma della finanza locale. E, in effetti, il progetto della commissione tecnica, fatto proprio dal Governo, prevedeva non solo il trasferimento dai comuni alle province dell'onere di spese o contributi per servizi od opere sovracomunali, ma anche l'esonero degli uni e delle altre da spese e contributi inerenti a servizi di carattere statale. Senonché il progetto in parola, in ossequio al criterio di non apportare allo Stato alcun aggravio col trasferimento di tali servizi, stabiliva pure che l'onere derivante alla finanza statale fosse compensato con la rinuncia degli enti locali alla compartecipazione a proventi dello Stato.¹⁷⁴ In altre parole, non si dovevano trasferire dagli enti locali allo Stato se non gli oneri che avessero un completo corrispettivo nelle somme per compartecipazione a tributi erariali: lo confermò anche il ministro delle Finanze Mosconi alla commissione parlamentare spiegando che il Governo considerava indiscutibile questo punto.¹⁷⁵ In pratica, ciò equivaleva, per la finanza locale, alla conservazione dello *status quo ante*, sicché le critiche al progetto non mancarono, specialmente da parte delle province, che lamentavano, oltre alla eseguità degli oneri trasferiti allo Stato, anche l'insufficienza del calcolo circa l'aggravio che su di esse sarebbe venuto a pesare per effetto dei servizi ereditati dai comuni.¹⁷⁶ Ma, naturalmente, questo non valse a mutare gli orientamenti di massima del Governo, come non valsero, dopo l'entrata in vigore del nuovo testo unico, le ulteriori proposte per la sua modificazione.¹⁷⁷

¹⁷¹ Per le due citazioni cfr. V. Biscoviti, *Semplificazione dei servizi municipali*, cit., p. 267. Ma nello stesso senso già A. Baccaro, *La riforma della finanza locale*, cit., p. 113.

¹⁷² Cfr. G. J. Imbriaco, *Il problema stradale, l'azienda autonoma statale della strada e le provincie*, in "RA," pp. 11 e 12.

¹⁷³ Cfr. V. Biscoviti, *Note al disegno di legge*, cit., pp. 389-90, che riporta anche l'elenco dei servizi da trasferire.

¹⁷⁴ "RA," 1930, p. 519.

¹⁷⁵ Cfr., ad esempio, le critiche, già citate, della provincia di Bergamo ("RA," 1930, pp. 467-69), che indicò anche quali altri oneri dovevano passare allo Stato. Come ricorderà alla Camera l'onorevole Bonardi, nel 1931-1932 ben 38 province avevano in manutenzione strade comunali a totali proprie spese o a parziale rimborso da parte dei comuni ("RA," 1932, p. 103).

¹⁷⁶ Come quelle dell'onorevole Marghinotti, per le quali cfr. "RA," 1932, pp. 149 sgg.

¹⁷⁷ Per constatare a quale livello scese ulteriormente la questione degli oneri si veda P. Bor-

11. Strettamente connessa alla questione degli oneri e, più in generale, alla questione finanziaria, si presenta la definizione delle trasformazioni subite dalle attribuzioni degli enti: la connessione dipende, com'è noto, dal fatto che l'ordinamento italiano non considera le funzioni come tali, bensì le spese, che suddivise in obbligatorie e facoltative, non consentendo le seconde se non quando siano state compiute interamente le prime, che poi coincidono, in larga misura, con gli oneri di cui si è detto. Ne consegue che, nel caso di ristrettezze di bilancio, caso, come si è visto, tutt'altro che eccezionale, rimane esiguo o addirittura nullo il margine per le spese facoltative. Eppure sono queste ad esprimere, a parte l'autonomia dell'amministrazione locale, la sua stessa configurazione come ente comunitario deputato alla cura degli interessi generali della comunità amministrata, non limitato nella sua azione se non, come dice la legge comunale e provinciale a proposito delle spese facoltative, dal carattere di pubblica utilità dei suoi servizi ed uffici.¹⁷⁸

La risposta, che in materia di attribuzioni degli enti locali l'Associazione dei comuni diede nel 1925 al citato questionario dell'Union Internationale des Villes, asseriva appunto che in Italia, accanto ai servizi obbligatori, esistevano i facoltativi, ma che, di fatto, l'iniziativa dei comuni al riguardo era coartata sia dalla scarsità delle risorse finanziarie sia dalla circostanza che sui bilanci comunali gravavano «enormemente» le funzioni delegate dallo Stato.¹⁷⁹ Non dissimile, nella sostanza, era il giudizio della Confederazione degli enti autonomi. Nel 1928 il suo presidente, Maraviglia, disse a Milano, al convegno dei podestà, che il blocco della finanza locale aveva determinato una battuta d'arresto dell'attività intrapresa per «provvedere ai riconosciuti bisogni della vita locale» e che la «sosta» forzata aveva colpito particolarmente i servizi comunali, che pure «si riferivano ai bisogni elementari e toccavano direttamente il benessere materiale e morale dei cittadini».¹⁸⁰ Nello stesso anno il sottosegretario Bianchi parlò addirittura di un «illegalismo necessario», che si verificava quando il comune, che, avendo superato col suo bilancio il limite massimo della sovrimposta immobiliare, non avrebbe dovuto compiere spese facoltative di sorta, le faceva ugualmente per l'estrema necessità di non privare la cittadinanza di un servizio che non rientrava fra le spese obbligatorie, ma era indispensabile.¹⁸¹ Quando poi nel luglio 1929 si stabilì che dal 1° gennaio 1930 anche i comuni, con una contra-

zont, *Questioni di finanza locale*, in "RA," 1933, pp. 339 sgg. Sulla situazione degli oneri nel settore dell'assistenza scolastica: A. BIANCO, *Gli oneri dei comuni e delle provincie nel campo dell'assistenza scolastica*, in "RA," 1929, pp. 466.

¹⁷⁸ Sul punto insiste giustamente G. BERRI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969.

¹⁷⁹ "RA," 1925, p. 740.

¹⁸⁰ "RA," 1928, p. 356.

¹⁸¹ Disse questo nel ricordato discorso di Cosenza ("RA," 1928, p. 438). Peraltro colla legge sulla riforma della GPA, parallela a quella sulla riforma della provincia, si diede al Governo la facoltà di rivedere e riordinare la materia delle spese obbligatorie e facoltative (cfr. la relazione ministeriale al disegno di legge relativo: "RA," 1928, p. 832).

zione delle aliquote delle loro imposte, riducessero dal 10% al 5% la pressione tributaria, concorrendo doverosamente, come disse Benito Mussolini, ad aiutare «il processo di assestamento dell'economia italiana» lo scopo o, se si preferisce, il risultato fu di costringerli «ad abolire altrettante spese facoltative», cioè a limitarsi, come aggiunse lo stesso Mussolini, «alla normale amministrazione».¹⁸²

La stessa tendenza conobbe, in seguito, ulteriori sviluppi col testo unico della finanza locale del 1931. «Nulla è innovato nella distinzione fra spese obbligatorie e facoltative», annunciò in proposito il comunicato ufficiale del Consiglio dei ministri.¹⁸³ In realtà, mentre da una parte, scartata l'ipotesi di introdurre la nuova categoria delle spese complementari, si aggiunsero altre voci alla categoria delle spese obbligatorie, dall'altra si subordinò più rigidamente il regime delle spese facoltative alla condizione di bilancio dei singoli enti. Si era, ormai, in un vicolo cieco: «non spetta alle amministrazioni locali — dichiarò nel 1932 il sottosegretario Arpinati lamentando che queste si accollavano ancora spese facoltative — giudicare la situazione dal punto di vista politico. Esse sono nient'altro che organi amministrativi. Soltanto lo Stato può, e spesso deve, affrontare delle spese non strettamente e immediatamente rispondenti a criteri economici».¹⁸⁴ A questo punto la dottrina giuridica più vicina al regime si sentirà autorizzata a prospettare la distinzione fra le spese obbligatorie e le spese facoltative come un momento dell'eterna contrapposizione fra Stato ed enti locali.¹⁸⁵

Per importante che sia stato, il sistema della distinzione fra spese obbligatorie e spese facoltative e della correlativa subordinazione delle seconde a una condizione di bilancio positiva, che non esisteva e, col l'ordinamento finanziario in vigore, non poteva nemmeno esistere, rappresenta solo uno degli aspetti della contrazione delle attribuzioni degli enti locali verificatisi durante il ventennio.

Quanto al comune, è degna di nota la reazione negativa suscitata, durante la riforma della finanza locale, dal previsto trasferimento alla provincia di materie come la viabilità minore, la spedalità, la vigilanza sanitaria e la vigilanza zootecnica. «Si vogliono soffocare» le funzioni dei comuni, si disse: «si accrescano pure i controlli... ma non si limi-

¹⁸² Cfr. *Il Discorso del Capo del Governo S.E. Mussolini Ministro dell'Interno di Podestà delle Città Capoluogo di Provincia*, in "RA," 1930, p. 14 e A. PETRACCIONE, *Gli sgravi tributari locali*, in "RA," 1929, pp. 387-89.

¹⁸³ "RA," p. 396. Alle spese obbligatorie venivano aggiunte l'illuminazione, la nettezza urbana e, in comuni con una determinata popolazione, i pompieri.

¹⁸⁴ "RA," 1932, p. 141. Nel 1935 il sottosegretario Buffarini Guidi non si peritè di accreditare come un vanto del ministero dell'Interno l'aver stroncato la tendenza, «che andava generalizzandosi anche nei Comuni di minore importanza», a bandire concorsi per progetti di piani regolatori ("RA," 1935, p. 101).

¹⁸⁵ «Per le spese obbligatorie lo Stato esercita una ingerenza così penetrante da giungere a imporre con misure coercitive e con poteri di sostituzione al Comune l'adempimento dei compiti cui si riferiscono le spese e l'erogazione di esse. Per le spese facoltative, invece, la posizione si rovescia. È il Comune che ha interesse di ottenere dallo Stato autorizzazione a rinnovare i divieti e le restrizioni imposte dalla legge.» Così F. D'ALESSIO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, cit., p. 134.

tino le funzioni perché con ciò si viene gradatamente a soffocare l'attività del Comune, sulla quale si fonda lo Stato italiano. Si stabiliscono forme di coordinamento delle attività dei Comuni di una stessa provincia o di più province limitrofe, ma non si soffochi l'attività funzionale del Comune che è la perla dell'ordinamento dello Stato. Era una critica che, fra l'altro, aveva dalla sua parte il vantaggio di potersi presentare come un momento della battaglia economica e demografica contro l'urbanesimo, battaglia che avrebbe richiesto, come pure si argomentò, "la potenzialità funzionale del Comune rurale."¹⁸⁶

Tuttavia il fatto più illuminante è l'emarginazione della politica delle municipalizzazioni, che agli inizi del secolo era stata una delle pagine più felici dell'esperienza dei comuni socialisti e democratici. Si vorrebbe poter dedicare a tale processo qualcosa di più del breve cenno al quale si è costretti in questa sede. In ogni caso va sottolineato che, se teoricamente il nuovo testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, confermava, nell'elencazione dei servizi municipalizzabili, il precedente testo unico del 1903, di fatto il Governo fascista cedette alle pressioni dei gruppi privati, lasciando loro settori suscettibili di municipalizzazione o promuovendo leggi che, in pratica, l'avrebbero resa impossibile. Non a caso, nello stesso 1925, in cui era stato emanato il nuovo testo unico, il comunicato sulla istituzione del governatorato di Roma aveva indicato come un'ipotesi plausibile "il pas-saggio dei servizi municipalizzati all'industria privata." E due anni dopo, nel discorso dell'Ascensione, Benito Mussolini aveva dichiarato: "Devo dire ai Podestà d'Italia... Adagio anche con le municipalizzazioni. Questo è un residuo del vecchio socialismo amministrativo."¹⁸⁷

Più complesso, in quanto legato alla stessa questione della sopravvivenza dell'istituto, appare il problema specifico delle attribuzioni della provincia. Bisogna considerare, in proposito, che fra il 1925 e il 1928, l'anno in cui si decise definitivamente per la conservazione dell'ente, il Governo pose in essere tutta una serie di organismi nazionali o provinciali in palese concorrenza con esso. L'Opera nazionale maternità e infanzia (ONMI), la Azienda autonoma strade statali (AASS), i Consigli agrari provinciali (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3229), poi incorporati nei Consigli provinciali dell'economia coi relativi uffici, i Consorzi provinciali antitubercolari,¹⁸⁸ benché spesso presentati come prova del-

¹⁸⁶ Infatti l'articolo di R. GRASSILLI, *Appunti sulle proposte*, cit., pp. 451 sgg., aggiungeva in proposito: "L'accentramento amministrativo favorisce enormemente l'urbanesimo e il depauperamento delle campagne, le quali, mentre sono tenute a dare i loro contributi finanziari, non ne ricevono apprezzabili benefici... Chi si avvantaggia sono le città e non le campagne. È la battaglia economica condotta a rovescio." Corsivo nell'originale.

¹⁸⁷ Sull'argomento della municipalizzazione cfr., per tutti, A. PRIAS, *La municipalizzazione*, in *I Comuni*, cit., pp. 355 sgg., e M. S. GIANNINI, *Le aziende municipalizzate nella prospettiva regionale*, in *L'Impresa pubblica*, 1969, n. 1. Sul testo unico del 1925 cfr. C. FRASCA, *Il testo unico 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province*, in *RA*, 1926, pp. 363 sgg. Per il comunicato sulla istituzione del Governatorato e il discorso dell'Ascensione si vedano rispettivamente "RA", 1925, p. 640 e B. MUSSOLINI, *Il nuovo Stato*, cit., p. 44.

¹⁸⁸ L'ONMI fu istituita con la legge 10 dicembre 1925, n. 2277 (poi integrata dal R.D.L. 21 ottobre 1926, n. 1904). L'AASS con la legge 17 maggio 1928, n. 1094. Col

la volontà di ampliare le attribuzioni della provincia,¹⁸⁹ costituirono altrettanti colpi inferti alla stessa e come tali furono accusati regolarmente dalla Federazione delle province, che, per parte sua, cercò di rimediare caso per caso, o lamentando di non essere stata nemmeno consultata, o chiedendo la modificazione dei disegni di legge già presentati dal Governo, o facendo buon viso a cattiva sorte, o, infine, prendendo *ex post* iniziative proprie.¹⁹⁰

La creazione degli organismi in parola si inseriva in una linea di condotta, della quale la soppressione della provincia, o smacco privato delle sue attribuzioni effettive o virtuali, sarebbe stata lo sbocco più coerente. Una volta stabilita, invece, la conservazione dell'istituto, fu palese l'incongruenza tecnica ed economica dell'ordinamento così costruito: si era andati, disse il Vuoli, contro "il principio di coordinamento delle forze."¹⁹¹

D'altra parte, non si poteva tornare indietro, sopprimendo organismi appena istituiti. Oltre tutto ciò avrebbe ridato consistenza alla provincia e questo non rientrava certamente fra gli scopi del regime. Per tanto nessun provvedimento fu revocato. Al contrario si proseguì per la stessa strada, sia pure, ormai, con minore insistenza: ad esempio, nel 1931 con la legge del 18 giugno, n. 875, i consigli provinciali dell'economia furono trasformati, come si è visto, nei consigli provinciali vinciali dell'economia corporativa, debitamente rafforzati come istituti preposti, per il coordinamento e la vigilanza, a tutti gli enti e organi che svolgessero nella provincia un'attività tecnica, economica ed amministrativa alle dipendenze dei ministeri delle Corporazioni e dell'Agricoltura e Foreste.

In tal modo, però, la provincia si venne a trovare in una situazione pressoché insostenibile per l'inconsistenza delle sue attribuzioni.

Chi nel 1932, sulla scorta del testo unico della finanza locale, faceva la diagnosi delle spese obbligatorie (delle facoltative non era il caso di parlare, data la situazione finanziaria), doveva constatare che le prime ventiquattro categorie corrispondevano a spese necessarie per la vita stessa dell'ente, che poi venivano quelle inerenti al concorso nelle spese altrui, che infine c'erano anche quelle che potevano sembrare proprie (cioè sistemazione e manutenzione delle strade, assistenza agli alienati e agli illegittimi, laboratori d'igiene), ma che, a ben vedere, non lo erano, giacché delle strade erano rimaste alle province solo le provinciali e, quanto a manicomi e brefotrofi, non tutte le province li avevano. La conclusione appariva ovvia: "per l'esercizio di queste funzioni non [era] essenziale e indispensabile l'esistenza dell'organismo provinciale."¹⁹²

R.D.L. 16 giugno 1927, n. 1071, integrativo della legge 18 aprile 1926, n. 731, si pose un ufficio accanto ad ogni Consiglio dell'economia. Infine i consorzi antitubercolari vennero istituiti con la legge 23 giugno 1927, n. 1242.

¹⁸⁹ Come fece, ad esempio, il ministro dell'Interno Federzoni nel discorso di Milano del 1926 ("RA", 1926, pp. 101-2).

¹⁹⁰ Non si può che rinviare in proposito alla ricca e interessante documentazione offerta dalle pagine della "Rivista delle Province" in tali anni (1925, 1926, 1927 e 1928).

¹⁹¹ R. VUOLI, *Il Presidente*, cit., pp. 95-98.

¹⁹² F. DUCASSINI, *La Provincia corporativa*, cit., p. 583.

Una conferma indiretta dell'esattezza della diagnosi sulla inconsistenza delle attribuzioni della provincia è la lunga sequela delle proposte per il loro ampliamento. Aveva cominciato l'amministrazione provinciale di Vicenza, fin dal 1926, a chiedere l'assistenza ospedaliera.¹⁹³ Si era insistito anche, dopo la creazione dell'Azienda autonoma stradale, per la viabilità non statale¹⁹⁴ e, inoltre, per i servizi di illuminazione e acqua potabile per i piccoli comuni e per tutti i servizi di assistenza pubblica.¹⁹⁵ Molti auspici per l'allargamento delle funzioni provinciali avevano formulato tutti i deputati intervenuti nella discussione parlamentare sulla riforma dell'ente. In particolare l'onorevole Messedaglia aveva indicato come compito precipuo della riforma la provincia quello di "ruralizzare l'Italia,"¹⁹⁶ nel 1929 il sottosegretario Bianchi si vide costretto a promettere che sarebbe stata studiata la possibilità di sviluppare le competenze della provincia nel campo sanitario.¹⁹⁷ Ma la promessa non ebbe seguito alcuno, e quando, nel 1932, l'onorevole Marghinotti, interprete, come disse, di "desideri comuni a tutte le amministrazioni provinciali," ne chiese, al solito, l'estensione delle attribuzioni, riferendosi, in modo specifico, alla viabilità minore e alla difesa dalle malattie sociali, che era stata affidata a tre tipi diversi di consorzi provinciali (antitubercolari, antimalarici e antitratomatosi), il sottosegretario Arpinati gli diede una dura risposta negativa.¹⁹⁸

12. Delle trasformazioni apportate dal regime fascista all'ordinamento dei comuni e delle province non resta da considerare, così, che un ultimo aspetto: quello dei controlli. La sua importanza, tuttavia, è decisiva dal momento che l'assenza di un tipo di controlli (i controlli di merito) rappresenta un altro requisito necessario dell'autonomia locale.

Si è già anticipato che la sottrazione dell'autogoverno, come dell'autonomia finanziaria, a comuni e province non bastò a far desistere il Governo fascista da un intervento nel settore. Bisogna aggiungere ora che nemmeno il servizio ispettivo, istituito, come pure si è visto, poco prima del podestà, fu giudicato sufficiente, benché avesse avuto la sua *ratio*, dichiarata dallo stesso ministro Federzoni, nella concezione degli enti autarchici come "unità cellulari dello Stato," operanti "in piena armonia con le generali direttive politiche del Governo."¹⁹⁹

Naturalmente anche in materia di controlli l'autonomia locale si presentava compromessa ben prima che il regime fascista cominciasse

a esplicitare la sua iniziativa legislativa. Al questionario più volte citato l'Associazione dei comuni rispose che questi invocavano una diminuzione dei controlli nelle forme di una graduazione della tutela in rapporto all'importanza demografica e amministrativa dell'ente, di una attenuazione generale della tutela medesima e addirittura di un più efficace congegno di freni agli eccessi di potere commessi dagli organi tutori soprattutto nell'esercizio del controllo di merito.²⁰⁰

All'epoca in cui l'Associazione dei comuni formulava questa proposta, cioè nel 1925, il quadro normativo vigente presentava un duplice controllo: quello formale, di pura legittimità, e quello di merito, relativo sia alle spese facoltative iscritte nei bilanci dei comuni che varcassero certi limiti tributari sia alle spese che vincolassero l'amministrazione locale per oltre cinque anni.²⁰¹

Ora la dinamica, che caratterizza la legislazione fascista successiva, segue una linea di sviluppo costante: ogni volta che si dà un colpo all'autogoverno, si accentruano anche i controlli, negando al tempo stesso, o cercando di negare, che in proposito siano state compiute innovazioni. Così, quando si introduce il regime podestarile nei comuni fino a 5.000 abitanti, la relazione ministeriale sul relativo disegno non fa parola di novità in materia. Anzi, laddove asserisce, come si è visto, che la soppressione dell'elettività delle cariche non "vulnera" l'autonomia locale dipendendo questa da altri requisiti, cita fra essi proprio i controlli. E la relazione della commissione a confermare, in qualche modo, la verità. Il disegno di legge, scrive l'onorevole Maraviglia, "nulla innova del sistema dei controlli vigenti; le poche restrizioni previste nell'art. 13, mentre pongono un giusto freno ai poteri del Podestà, non intaccano sensibilmente l'autonomia dell'ente."²⁰² In realtà non si tratta di novità di poco conto: le deliberazioni dei podestà sono sottoposte non soltanto al visto di legittimità, ma anche all'approvazione del prefetto.²⁰³

Qualche mese più tardi, allorché il regime podestarile viene esteso a tutti i comuni, anche il sistema dei controlli subisce una riforma, che è in contraddizione palese con l'affermazione, fatta poco prima al Senato dal ministro Federzoni, secondo cui i comuni maggiori "si trovano in condizioni diverse sia per la larga possibilità di scelta degli amministratori, sia per la complessità ed efficacia dei molteplici controlli."²⁰⁴ Il Governo fascista, se non accede alla tesi più antiautonomatica, che, come dice alla Camera l'onorevole Marchi, vuole "smobilizzare" totalmente l'armamentario dei controlli amministrativi, tutto limitando all'approvazione degli atti del podestà da parte del prefetto, non

¹⁹³ "RA," 1926, pp. 105 segg.

¹⁹⁴ G. L. IMBRIACO, *Il problema stradale*, cit., pp. 8 segg.

¹⁹⁵ F. CLEMENTI, *La Provincia*, cit., pp. 101 segg.

¹⁹⁶ "RA," 1928, p. 836.

¹⁹⁷ "RA," 1929, p. 262.

¹⁹⁸ Cit., rispettivamente, "RA," 1932, pp. 152 segg. e 138.

¹⁹⁹ Cf. il già citato discorso di Milano ("RA," 1926, p. 102). Col passare degli anni l'efficienza del servizio era risultata sempre minore in quanto la mancanza di personale ne aveva reso intermittente e, perciò, poco incisiva l'azione.

²⁰⁰ "RA," 1925, p. 739.

²⁰¹ Come rispondeva, d'altronde, la stessa Associazione dei comuni, il primo controllo era esercitato dal prefetto (o dal sottoprefetto), il secondo dalla GPA, presieduta dal prefetto e composta dopo la riforma del 1923 da due consiglieri di prefettura, dall'irrendente di finanza, dal ragioniere capo della prefettura e dai membri eletti dai consigli provinciali.

²⁰² "RA," 1925, p. 837.

²⁰³ Come, aveva annunciato subito il comunicato ufficiale ("RA," 1945, p. 642).

²⁰⁴ "RA," 1926, p. 13.

sposa neppure quella più autonomistica, che postula la soppressione della giunta provinciale amministrativa, con conseguenze immediate sul controllo di merito.²⁰⁵ Introduce, invece, un sistema, la cui artificiosa macchiniosità non riesce a nascondere l'ulteriore ampliamento della ingerenza statale che rappresenta. In sintesi, mentre il controllo della GPA continua ad abbracciare le stesse deliberazioni, il controllo del prefetto si configura come approvazione nei comuni fino a 20.000 abitanti, come approvazione tutoria in certi casi e come visto di legittimità in certi altri nei comuni da 20.000 a 100.000 abitanti, come mero visto di legittimità nei comuni restanti.²⁰⁶

Dopo l'introduzione e l'estensione del regime podestarile, la riforma della provincia, disposta nel 1928, è l'ultimo e definitivo colpo inferto al principio dell'elettività delle cariche. Ma è pure l'occasione per un altro intervento nella materia dei controlli. Del resto, le due iniziative sono concepite in un unico disegno: "contemporaneamente alla riforma dell'amministrazione provinciale — dichiara il sottosegretario Bianchi nel ricordato discorso di Cosenza, col quale annuncia per la prima volta la soluzione prescelta per la questione della provincia — il Capo del Governo mi ha ordinato di studiare la riforma della GPA, per rafforzare il controllo dello Stato sulla questione degli Enti Autarchici."²⁰⁷ Poco importa, pertanto, che, fedele alla solita consegna di nascondere le novità, la relazione ministeriale al disegno di legge sulla provincia si preoccupi di spiegare che "nulla è innovato alle funzioni di vigilanza e di tutela stabilite dalla legge attuale per gli atti delle Amministrazioni Provinciali."²⁰⁸ Il fatto è che anche questa volta delle modificazioni in senso antiautonómico del regime dei controlli, in verità, ci sono e derivano dal distinto, ma parallelo disegno di legge sulla GPA²⁰⁹; dalla legge 21 dicembre 1928,

²⁰⁵ Il discorso tenuto dall'onorevole Marchi nel 1926 fu ricordato quindici anni più tardi da A. CRAMENI, *Il Comune domani*, cit., p. 614, secondo cui allora (1926) la legge era rimasta "agganciata" alla concezione "democratica", cioè alla distinzione fra la competenza del prefetto per la legittimità e la competenza della GPA per il merito, anziché accentrare nel prefetto l'uno e l'altro controllo. Invece l'ipotesi della soppressione in chiave autonomistica della GPA fu prospettata, ad esempio, da A. CARAPALLE dapprima dubitativamente ("RA", 1926, p. 279), poi, espressamente, nel 1931, sia nel discorso del 27 febbraio sia sulla sua rivista, in risposta anche alle idee manifestate da M. La Torre ("RA", 1931, pp. 67-76 e 259-67).

²⁰⁶ Cfr. *Gli atti del Podestà ed i controlli*, in "RA", 1928, p. 51, ove appunto il sistema è definito "un po' troppo complicato." In proposito si veda anche A. FRERUCCIONE, *Il controllo dello Stato sui comuni. Necessità di riforme*, in "RA", 1930, pp. 463-65. Stranamente R. VUOLI, *Il Podestà*, cit., p. 39, scrive che con la riforma podestarile "il regime dei controlli e dell'ingerenza statale è rimasto sostanzialmente inalterato nei suoi scopi e nella sua struttura."

²⁰⁷ "RA", 1928, pp. 437-38.

²⁰⁸ Con la motivazione che "è contrario alle più profonde esigenze della legislazione fascista diminuire gli opportuni controlli sulla gestione degli enti locali, secondo le supertissime formule del preteso decentramento istituzionale" ("RA", 1928, p. 823).

²⁰⁹ Come aveva annunciato, del resto, il sottosegretario Bianchi a Cosenza (v. nota 207 e il passo relativo nel testo). Ma è la stessa relazione ministeriale ad asserire che la riforma della GPA "risponde alla esigenza di rendere più efficace il controllo finanziario sugli enti autarchici" (cfr. la relazione ministeriale, nonché il disegno di legge e la relazione della commissione della Camera, in "RA", 1928, pp. 831-35). Sul regime dei controlli a quel punto cfr. A. BIANCO, *La competenza della Giunta Provinciale Amministrativa e del Ministero delle Finanze in materia di bilanci comunali e provinciali*, in "RA", 1929, pp. 195-200.

n. 2123, che ne conclude l'iter parlamentare, scaturisce una diversa composizione dell'organo con l'ampliamento dei membri di estrazione burocratica e con la sostituzione a quelli elettivi, conseguente alla soppressione dei consigli provinciali, di altri provenienti dal Partito nazionale fascista.

Che l'emancipazione del testo unico della finanza locale del 1931 segna un ulteriore inasprimento dei controlli, soprattutto nei confronti delle amministrazioni locali che eccedono il limite della sovrapposta, già si è accennato e non giova ripetere.²¹⁰ Parimenti non sembra necessario soffermarsi sulla circostanza, implicita nella evoluzione del regime, che delle norme vigenti il Governo dà una interpretazione sempre più restrittiva. In proposito basterà qualche esempio: i commissari prefettizi inviati nei comuni si trovano a disporre di poteri maggiori di quelli goduti prima del regime podestarile; viene represso l'"abuso", — come lo chiama il sottosegretario Bianchi — di presentare il bilancio alle autorità tutorie dopo l'inizio dell'esercizio finanziario; nel 1930 si ingiunge ai prefetti di cancellare "spietatamente" dai bilanci dei comuni tutto ciò che non sia indispensabile, lasciando finire soltanto le opere iniziate e facendo aspettare "sino a nuovo ordine" per le altre.²¹¹ Merita, invece, che si presti attenzione al nuovo testo unico della legge comunale e provinciale emanato col R.D. 3 marzo 1934, n. 383.

Certo la formulazione di un testo unico, che sostituisca quello del 1915, risponde ad un'esigenza assai più vasta, che va al di là della materia specifica dei controlli. Infatti è stata prospettata più volte, sia nel 1925, prima della riforma podestarile, sia nel 1926, dopo l'inizio di questa.²¹² In occasione delle varie modifiche alla legge comunale e provinciale il Parlamento ha conferito al Governo la relativa delega e fra il 1928 ed il 1929 il ministero dell'Interno si è posto all'opera.²¹³ Nel 1930 il sottosegretario Arpinati è in grado di annunciare alla Camera che i lavori per la compilazione del nuovo testo sono terminati.²¹⁴ Tuttavia, ormai sistemata la questione della provincia, ormai definiti col testo unico della finanza locale sia l'ordinamento tributario degli enti, sia, sotto il profilo delle spese, l'ambi-

²¹⁰ Naturalmente anche questo aspetto della riforma della finanza locale suscitò critiche negative. Ad esempio da parte della citata amministrazione provinciale di Bergamo, per la quale le innovazioni introdotte "non sembravano menomamente giustificate" ("RA", 1930, pp. 473 e 475).

²¹¹ Cfr., nell'ordine, A. BIANCO, *Il Commissario Prefettizio presso i Comuni nel nuovo Diritto Pubblico Fascista*, in "RA", 1929, pp. 515-21, le dichiarazioni del sottosegretario Bianchi ("RA", 1929, p. 261) e quelle del sottosegretario Arpinati ("RA", 1930, p. 135).

²¹² Cfr., ad esempio, S. MOLINARI, *Per una organica riforma degli Enti autarchici territoriali*, cit., nonché un cenno di A. CARAPALLE in "RA", 1926, p. 279.

²¹³ Lo attesta, nel 1929, il sottosegretario Bianchi ("RA", 1929, p. 261). Nel frattempo i segretari comunali hanno chiesto di partecipare alla elaborazione del testo unico: E. REMOGNA, *La compilazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale*, in "RA", 1928, pp. 802-3.

²¹⁴ E di assicurare che esso sarà veramente "la legge fascista del Comune e della Provincia" ("RA", 1930, p. 137). L'iter parlamentare, tuttavia, non comincia immediatamente. Per la relazione ministeriale, quella della commissione della Camera e gli interventi nella discussione, cfr. "RA", 1932, pp. 67 segg.

to delle loro attribuzioni, è proprio dalla materia dei controlli che bisogna aspettarsi le maggiori novità. Non a caso, quindi, fra il 1931 ed il 1932, quando avviene la discussione parlamentare sulla legge di delega, l'argomento assume un rilievo preminente. In dottrina lo Zanobini scrive, nel suo celebre manuale su *L'amministrazione locale*, che l'estensione del controllo di merito a tutte le deliberazioni degli enti locali comporterebbe una menomazione dell'istituto dell'autarchia, molto più decisiva che non sia quella della nomina governativa degli organi istituzionali.²¹⁵ Alla Camera l'onorevole Fabbrici cerca di convincere che i controlli esistenti "sono tali da tranquillizzare ogni residua preoccupazione."²¹⁶ A sua volta, Aristide Carapelle esclude che, venuta meno l'epoca della "pretesa autarchia dei Comuni" e della loro "assoluta autonomia," la GPA abbia ancora "una ragione di essere": si tratta di un "istituto superato" perché "bastano i funzionari ispettivi a vigilare i Comuni, a consigliare i podestà."²¹⁷

Senonché il contenuto del testo unico emanato nel 1934 dal Governo suona come netta smentita di tutti questi auspici, più o meno autonomistici. L'unico controllo di cui il regime sia disposto a privarsi e di cui, nonostante il contrario avviso di diversi deputati, di fatto si priva, è l'azione popolare, cioè il solo controllo dal basso che ancora sussista, almeno sulla carta, fra tanti controlli dall'alto.²¹⁸ Per il resto, domina il principio opposto: "quanto alle autorità governative e agli organi di controllo sugli enti locali — si legge nella relazione ministeriale —, si è avuto come principale obiettivo quello di rinviare le une e gli altri, accentuandone il carattere prettamente fascista." Pertanto, nel perseguimento di tale obiettivo, la nuova legge codifica, per la prima volta, i concetti della circolare Mussolini del 5 gennaio 1927 sulle attribuzioni dei prefetti.²¹⁹ Cambia la composizione delle GPA, ma esclusivamente con l'inserimento di altri tre membri del PNF. Abolisce la distinzione fra visto di approvazione e visto di legittimità sulle deliberazioni podestarili, che ora sottopone a un unico visto di esecutività, nel quale è compreso pure l'esame di merito. Assoggetta i bilanci dei comuni all'approvazione della GPA in ogni caso, cioè anche se non eccedono il limite della sovrimposta.

²¹⁵ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, cit., p. 269.

²¹⁶ "RA," 1932, p. 162.

²¹⁷ Cfr. il discorso del 27 febbraio 1931 citato nella nota 205. In linea subordinata egli propone la soppressione o riduzione delle classi dei comuni o l'integrazione della sua composizione con rappresentanti dell'agricoltura, dell'industria e del commercio (cfr. articolo pure citato nella nota 205). A sua volta, la commissione parlamentare dell'ente di riforma dell'organo con aumento del numero dei membri designati dal PNF e l'aggiunta di qualche membro designato dalla provincia e dal comune capoluogo ("RA," 1932, p. 75).

²¹⁸ Ecco come la circolare ministeriale presenterà la novità: "L'azione popolare... superfezione di una ideologia ormai tramontata, è stata abolita. Essa trovava infatti il suo presupposto nel concetto demagogico della deficienza dell'azione amministrativa locale e degli organi di controllo e quindi non armonizzerebbe con la nuova situazione di fatto e di diritto creata dalla Rivoluzione fascista" ("RA," 1934, p. 150).

²¹⁹ E, in particolare, la nota formula (cfr. la nota 109): "Il prefetto è la più alta autorità dello Stato nella provincia. Egli è il rappresentante diretto del potere esecutivo. Al prefetto fa capo tutta la vita della provincia che da lui riceve impulso, coordinazione e direttive." Cfr. P. CASULA, *I prefetti nell'ordinamento italiano*, Milano 1972, pp. 219-20.

Regola la vigilanza e la tutela sulle province alla stregua della vigilanza e della tutela sui comuni di prima categoria. Sopprime, infine, la distinzione fra le deliberazioni approvate dal prefetto e deliberazioni approvate dalla GPA.²²⁰

Il significato di tale complessa normativa può essere indicato con le parole di un commentatore dell'epoca, secondo cui tutto "si riassume in una stretta di vite dei controlli." Dal suo punto di vista, che è quello di un sostenitore entusiasta del regime, la legge "rappresenta un passo poderoso di fascizzazione in un campo già dilaniato di competizioni infeconde ed oggi pulsante di sublimi armonie."²²¹ Quanto all'autonomia o all'autarchia comunale, essa — scriverà più tardi un altro eseta di fede fascista non meno provata — "entra, nel 1934, nella sua agonia, se... non cala del tutto nella sua sepoltura."²²²

È un giudizio sul quale si può convenire in quanto ciò che capita in seguito, precisamente il R.D.L. 7 agosto 1936, che introduce la preventiva autorizzazione ministeriale per l'istituzione dei nuovi tributi, e la legge 10 giugno 1937, n. 1402, che modifica il controllo sugli atti dei comuni capoluoghi di provincia,²²³ costituisce soltanto un perfezionamento del sistema adottato.²²⁴ E proprio perché il sistema dei controlli del testo unico del 1934 è ben consolidato cadono poi nel vuoto anche le suggestioni, avanzate sul finire del regime, per ulteriori sviluppi in senso ancora più antiautonomistico attraverso l'introduzione del visto condizionato del prefetto e la conseguente soppressione della GPA.²²⁵ Invero, gli effetti pratici di questa riforma sarebbero stati pressoché inconsistenti dal momento che la distinzione

²²⁰ Tutti questi punti sono illustrati nella circolare citata nella nota 218. Per quanto concerne in specie l'approvazione dei bilanci, cfr. A. BRANCO, *La nuova competenza di bilancio sui bilanci dei comuni e delle provincie*, in "RA," 1934, pp. 339 segg., dello stesso, *I poteri di sindacato sui bilanci dei Comuni in Regime fascista*, in "RA," 1935, pp. 150 segg.

²²¹ Cfr., per le due citazioni, A. BRANCO, *Il controllo preventivo sulle spese degli enti locali in regime fascista*, in "RA," 1934, p. 293, e A. BRANCO, *La nuova competenza*, cit., p. 348.

²²² A. CRIMENTI, *Il Comune di domani*, cit., p. 616. L'autore (circa la concezione del quale cfr. pure la nota 205) si riferisce soprattutto all'art. 97 del T.U., che rappresenta, a suo giudizio, "una novità fascista," un "passo innanzi per svincolarsi da un altro gancio democratico." Il passo in avanti è l'attribuzione anche al prefetto (con la GPA) del controllo di merito.

²²³ Come spiega A. CRIMENTI, *Il nuovo regolamento*, cit., p. 399 a proposito dei due provvedimenti. Per il secondo di essi cfr. la circolare illustrativa in "RA," 1937, pp. 684-85, il testo in "RA," 1938, p. 499 nonché lo scritto di M. LA TORRE, *I controlli sui comuni capoluoghi di provincia*, in "RA," pp. 291 segg.

²²⁴ Perfezionamento non insignificante, peraltro, che esprime la tendenza a far succedere all'accentramento autarchico ormai intencamente attuato, anche l'accentramento burocratico. Con questi provvedimenti, infatti, si attua un trasferimento del controllo dal livello periferico a quello centrale e ciò non tanto per l'insufficienza delle prefetture, oberate dall'eccessivo lavoro e scarsamente dotate di personale (cfr. L. M., *I conti consuntivi degli enti locali. Mali e rimedi*, in "RA," p. 606), quanto perché come scrisse M. LA TORRE, *I controlli*, cit., p. 292, "il controllo sul Comune Capoluogo, esercitato in situ, non sempre può dare pieno affidamento giacché non sempre l'attività del Prefetto e della GPA è trattata in modo assoluto e 'totalitario' ad influenze particolaristiche o a tendenze campanilistiche."

²²⁵ Tali proposte furono formulate da A. CRIMENTI, *Il Comune di domani*, cit., pp. 731 segg. il quale in precedenza aveva scritto altresì che l'art. 97 del T.U. segnava "una stazione d'arrivo della Dottrina Fascista e, a nostro avviso, un nuovo punto di partenza," naturalmente in senso fascista (*Il nuovo regolamento*, cit., p. 399).

fra il prefetto da una parte e la GPA dall'altra era diventata da tempo puramente formale. Quando mai si era dato che l'organo collegiale di tutela non avesse condiviso l'opinione del suo presidente?²²⁶

13. In conclusione, emanato il testo unico del 1934, tutti i muri maestri del nuovo ordinamento comunale e provinciale fascista si potevano considerare costruiti. Nessuna novità avevano da annunciare, infatti i sottosegretari che di anno in anno prendevano la parola in Parlamento durante la discussione del bilancio dell'Interno. Dopo le ultime critiche, che risalivano al 1932,²²⁷ il regime podestarile sembrava funzionare nel migliore dei modi.²²⁸ Tutto, a sentire loro, lo confermava: i dati sul numero dei podestà retribuiti,²²⁹ quelli sui risultati delle ispezioni²³⁰ e sugli esoneri,²³¹ come quelli sull'appartenenza al Partito dei podestà e dei presidi, ormai divenuta totalitaria.²³² Insomma, il panorama non poteva essere più rassicurante per il regime.²³³

²²⁶ È ancora A. CIREMONTI, *Il Comune di domani*, cit., p. 734, a scrivere: "in fatto desidereremmo conoscere, oggi, un caso in cui la GPA, esaminando una deliberazione, l'abbia approvata, o meno, contrariamente all'avviso del prefetto presidente! Il fascismo ha, per sua peculiare caratteristica, il realismo e la realtà (la nostra ventennale esperienza di commissario presso gli enti locali ce lo ricorda) è solo questa."

²²⁷ Come aveva ricordato l'onorevole Fabbrici: "sono affiorati qua e là rilievi, proposte, raccomandazioni, le quali lasciavano trabellare qualche inesperta preoccupazione, soprattutto per quanto concerne l'istituto podestarile" ("RA", 1932, p. 157). Secondo il deputato in parola, ciò costituiva, per ognuno, "il riflesso di una intima, moderata perplessità circa l'ordinamento nuovo" (p. 158).

²²⁸ Già nel 1932 il deputato Leicchi (relatore) scrive che podestà, rettori e presidi "hanno dato buona prova" e che, contro le previsioni del 1926, "ormai pochi sono i podestà estranei ai Comuni che governano" ("RA", 1932, p. 107). L'anno dopo il sottosegretario Buffarini Guidi dice che l'istituto podestarile "ha compiuto con pieno successo il suo esperimento" ("RA", 1934, p. 7). Nel 1935 è ancora lui ad asserire che gli istituti del podestà e del rettorato "rispondono in pieno alle nuove direttive di politica amministrativa segnate dal Regime fascista" ("RA", p. 98). Fiché nel 1938 definisce l'istituto podestarile addirittura come un "organo rivoluzionario" ("RA", 1938, p. 171).

²²⁹ Che risultano essere 460 nel 1931, 440 (o 449) nel 1932, 368 nel 1933, 196 nel 1934, 119 nel 1935, 55 nel 1936. Cfr. le dichiarazioni dei sottosegretari Arpinati e Buffarini Guidi in "RA", 1933, p. 105; 1934, p. 7; 1937, p. 189.

²³⁰ Il sottosegretario Arpinati riferisce nel 1932 che su 3774 ispezioni si sono disposti 364 provvedimenti conseguenti e nel 1933 che su 4400 ispezioni si sono disposti solo 77 provvedimenti (sospensioni di podestà). Cfr. "RA", 1932, p. 142, e 1933, p. 105.

²³¹ I podestà sostituiti per dimissioni volontarie passano da 1380 nel 1930 a 326 nel 1931, quelli eliminati per dissensi con autorità locali da 12 a 3, quelli revocati per inservanza dell'obbligo di residenza da 18 a 1 (ma i commissari prefettizi, che erano 1180 al 31 dicembre 1930, sono ancora 851 all'inizio del 1932: "numero rilevante, non lo nego", dichiara il sottosegretario); cfr. "RA", 1932, pp. 137-38. I podestà revocati sono "appena" 20 nel 1933 ("RA", 1934, p. 7), 26 nel 1934, 18 nel 1935 e 10 nel 1936 ("RA", 1937, p. 189). Infine mentre in quest'ultimo anno dei podestà per i quali è scaduto il quadriennio 627 sono confermati e 1126 sostituiti "in omaggio al principio di avvicendamento e svecchiamento" (*loc. ult. cit.*), nel 1939 su 1043 podestà scaduti 628 sono confermati e solo 415 sostituiti ("RA", 1938, p. 379).

²³² Dei 7528 in carica nel 1934 "solo 4... non sono iscritti al Partito, pur essendo stati nominati dai Prefetti in accordo coi segretari federali" ("RA", 1935, pp. 98-99). Il maggior numero di iscrizioni si registra attorno ai momenti dell'avvento del fascismo (1931 nel 1922 e 1930 nel 1923) e del suo consolidamento come regime (1981 nel 1926). Lo stesso andamento si ha per i presidi delle province (v. nota 110).

²³³ L'unica novità di rilievo di questi anni (1934-1939) è l'esclusione dei celibi dalla carica di podestà nel 1934 ne furono esclusi 400; cfr. "RA", 1935, p. 99; 1938, p. 172; 1939, p. 383. Ma si tratta del riflettersi sugli enti locali di una politica che, com'è noto, fu ben più generale.

Ma il "padrone della vita degli enti locali," come un contemporaneo chiamò il sottosegretario Buffarini Guidi,²³⁴ scorse un neo nel comportamento della dottrina. Il fascismo aveva capovolto le strutture portanti dell'intero ordinamento comunale e provinciale: come era possibile che i giuristi continuassero ad usare il vecchio concetto di autarchia, elaborato in un'epoca dominata da principi opposti?

Un cenno polemico c'era già stato alla Camera il 12 marzo 1937, allorché il Buffarini Guidi aveva lamentato che la "innovazione rivoluzionaria quanto mai opportuna" rappresentata dal podestà "sfuggisse ancora a molti studiosi del nuovo diritto pubblico."²³⁵ Ma fu l'anno dopo che egli pronunciò la sua dura requisitoria contro la dottrina: "Essa — disse — è tuttora ancorata intorno al concetto giuridico di autarchia amministrativa, inteso nel suo significato di autonomia degli enti nei confronti dello Stato; concetto dal quale non dimostra alcun desiderio di volersi staccare; non solo, ma di fronte a qualche raro e timido tentativo di reazione, compiuto da pochi isolati, la dottrina ha presentato lo schieramento della sua infrangibile unità."²³⁶

In questo modo, però, il Buffarini Guidi colpiva un bersaglio di comodo perché, come finiva poi coll'ammettere,²³⁷ la responsabilità maggiore risaliva al legislatore fascista, che aveva fatto di tutto per perpetuare l'equivoco. È un aspetto emerso ripetutamente nel corso della nostra esposizione. Sarà sufficiente ricordare, pertanto, che mentre l'Associazione dei comuni nel noto questionario del 1925 aveva distinto con cura fra l'autarchia e l'autonomia, aggiungendo che la seconda non esisteva, i documenti ufficiali del regime non avevano perso occasione per affermare la sussistenza non solo, come si è potuto constatare più volte, dell'autarchia, ma perfino dell'autonomia. Infatti, se nel 1926 l'onorevole Maraviglia nella relazione citata, scrisse addirittura che il comune conservava integra "la sua indipendenza amministrativa di fronte allo Stato," nel 1932 la relazione ministeriale al testo unico della legge comunale e provinciale, che pure riguardo a un punto specifico parlava di "feticismo dell'autonomia degli enti locali," asserì che la legislazione fascista "non [aveva] negato il concetto dell'autonomia istituzionale dei comuni e delle province, intesa come espressione e rappresentanza di interessi distinti da quelli della società nazionale" e nel 1934 la circolare ministeriale per l'applicazione del testo unico ribadì che "l'autonomia istituzionale dei comuni e delle province [era] stata conservata."²³⁸

²³⁴ A. CIREMONTI, *Il nuovo regolamento*, cit., p. 398.

²³⁵ "RA", 1937, p. 188. Aveva commentato A. CARAPELLE, *Anno 1938-XVI*, cit.: "come ben detto per certi scrittori che si danno l'aria di avere sempre da dire qualche cosa in contrario."

²³⁶ "RA", 1938, pp. 174-75.

²³⁷ È vero, purtroppo, che anche gli stessi legislatori fascisti, suggestionati dall'influenza delle tendenze dottrinali, non hanno saputo, nelle leggi e nei regolamenti, liberarsi dal bagaglio della vecchia, superata nomenclatura scientifica.

²³⁸ Il passo della relazione Maraviglia fu ricordato anche da A. CIREMONTI, *Il Comune di domani*, cit., pp. 614-16. Per la relazione ministeriale al testo unico e la circolare,

Qualche chiarezza, semmai, era venuta proprio da parte della dottrina. Dal Vuoli, ad esempio, che aveva distinto fra l'autarchia in senso giuridico, identificata con la personalità giuridica dell'ente e il suo potere di emanare ordinanze e regolamenti e predisporre servizi, e la autarchia in senso politico, fondata sulla partecipazione degli amministratori e ormai scomparsa.²³⁹ Dallo Zanobini, che, in fondo, non aveva espresso concetti diversi scrivendo ch'era venuto meno il principio dell'autogoverno, mentre era rimasta la autarchia, cioè la personalità giuridica.²⁴⁰ Dallo stesso Gaspare Ambrosini, il quale aveva spiegato che l'autonomia come "diritto originario degli enti," cioè qual era nella Costituzione spagnola del 1931 e nello Statuto della Catalogna, non poteva essere accettata dal fascismo "perché [era] un principio di particolarismo, di nazionalismo regionalista nel seno dello Stato: [era] perciò un principio di disintegrazione dello Stato."²⁴¹

La dottrina, cui il Buffarini Guidi dichiarava di ispirarsi, in sede scientifica era sicuramente meno autorevole. Ma l'autore del testo per la scuola di preparazione politica, intitolato *L'ordinamento dello Stato Fascista*, aveva il merito di chiarire che l'autarchia amministrativa derivava dalla pregiudiziale delle libertà locali, che avrebbero dovuto completare il sistema delle garanzie dei diritti dell'uomo, risultanti dalla divisione costituzionale dei poteri. Ora, come il concetto delle libertà locali era "incompatibile con un sistema accentratore e gerarchico," così "la nozione di enti autarchici, contrapposti allo Stato e dotati di un proprio diritto pubblico di autarchia, in analogia al diritto di libertà dell'individuo, non era ricevibile nel nuovo diritto pubblico fascista, stabilito saldamente sul principio di subordinazione."

Quali scopi il Buffarini Guidi si proponesse di raggiungere con la sua presa di posizione, se volesse soltanto sollecitare e confortare la dottrina, come disse, "a più rapide e più coraggiose decisioni," non è dato sapere. Egli stesso dichiarò che dalle considerazioni fatte non intendeva trarre "conclusioni affrettate": semplicemente gli sembrava che il concetto di autarchia amministrativa e il relativo attributo di "autarchico" fossero "destinati a scomparire definitivamente dal nuovo diritto pubblico."

È certo, invece, che da un lato, traendo argomento da questo discorso, si riaffermò, con rinnovato vigore, la corrente più radicale, interessata alla trasformazione dei comuni e delle province in amministrazioni dirette dallo Stato con a capo funzionari di carriera²⁴² e, dall'altro, l'unico risvolto operativo dell'iniziativa del Buffarini Guidi

cf. "RA," 1932, p. 69 e "RA," 1934, p. 147. Avevano condiviso espressamente il concetto della relazione ministeriale i deputati Leicht, Castellino, Lusignoli ("RA," 1932, pp. 70, 90 e 97).

²³⁹ R. Vuoli, *Il Podestà*, cit., pp. 35 sgg. e *Il Podestà*, cit., pp. 37-39.

²⁴⁰ G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, cit., pp. 139-41.

²⁴¹ G. AMBROSINI, *Il carattere unitario*, cit.

²⁴² È la tesi di A. CIRMENTI, del quale si vedano, oltre a *Il Comune di domani*, cit., i seguenti scritti: *Stato Fascista e Comune autarchico*, in "Rassegna di legislazione per Comuni," 1939, n. 7; *Autarchia comunale nello Stato Fascista*, in "Rivista amministrativa," 1939; *Enti autarchici ed enti ausiliari dello Stato*, in "Rivista amministrativa," 1940.

fu la sua circolare del 21 agosto 1939, colla quale, premesso che il fascismo aveva contrapposto "al concetto antinazionale del decentramento il principio dell'unità politica, economica, amministrativa, di governo e di controllo" e che ormai la dottrina concorde designava gli enti locali come enti ausiliari dello Stato "in perfetta rispondenza ai compiti loro attribuiti," impartì ai prefetti ed alle amministrazioni da loro dipendenti la seguente tassativa disposizione: "resta stabilito che, d'ora innanzi, ogni qual volta se ne presenti l'occasione, all'analisi cronistica superata espressione di 'enti autarchici' debba sostituirsi la nuova più appropriata dizione di 'enti ausiliari dello Stato.'"²⁴³

Il provvedimento, che venne osservato scrupolosamente, più che una incidenza pratica sulla storia delle amministrazioni locali, ebbe il valore simbolico di atto finale, forse persino solenne, della parabola discendente che esse avevano percorso, passo per passo, fino all'ultimo gradino, appunto quello del cambiamento di denominazione. Tuttavia sarebbe un errore lasciarsi impressionare troppo da questo aspetto formale. In fondo sarà il più facile da rovesciare. Un decennio più tardi, alla Costituente, basterà un tratto di penna per capovolgere la vecchia definizione e chiamare "enti autonomi" le amministrazioni locali. Assai meno agevole risulterà, invece, l'applicazione di un altro principio della Carta costituzionale: nell'attesa dell'adeguamento della legislazione comunale e provinciale alle nuove esigenze dell'autonomia (art. 5 e disp. IX Cost.) passeranno invano cinque legislature, cioè ben più di un ventennio.

In effetti il rischio e la responsabilità maggiori di chi proponga una riflessione sull'ordinamento comunale e provinciale del regime fascista sono di finire coll'esaltare i caratteri peculiari a scapito degli elementi di continuità e di lunga durata. Al contrario tali elementi non mancano affatto. Intanto nei confronti del periodo liberale ché, come si è visto, non ci fu espediente sfruttato dal fascismo che non fosse stato escogitato prima del suo avvento (della stessa eleività delle cariche amministrative si potrebbe dire che nell'Italia unita essa era stata attuata molto lentamente e che al suffragio universale non si era giunti se non alla vigilia della guerra). In secondo luogo nei confronti del periodo repubblicano dato che ben pochi degli strumenti in parola vennero meno: non la dipendenza dei segretari comunali e provinciali dai prefetti, non l'ordinamento della finanza locale, non gli oneri addossati per attribuzioni statali, non l'esiguità delle funzioni della provincia, non l'esercizio del controllo di merito.²⁴⁴ L'unico elemento essenziale di sicura discontinuità fra il regime fascista e il regime repubblicano rimane la eleività delle cariche. Come si ricorderà, nel

²⁴³ Il testo della circolare in "RA," 1939, p. 674. Sull'argomento compare, quindici giorni prima del 25 luglio, la monografia di L. GIOVENCO, *Concetto e natura dell'unità degli enti pubblici territoriali*, Empoli 1943.

²⁴⁴ Accanto alla continuità delle istituzioni si riscontra, d'altronde, l'inevitabile continuità degli uomini. Quando nel 1945 sorge il "Corriere amministrativo," come organo, fra l'altro, della risorta Associazione nazionale dei comuni d'Italia (ANCI), chi ne è il redattore capo se non quell'Arcangelo Cirmenti che negli ultimi anni del regime si era segnalato

1925 il Governo fascista aveva cercato di dimostrare che, per l'autonomia locale, il requisito dell'autogoverno non era necessario in quanto non era sufficiente. Si sarà, dunque, costretti a concludere che i governi repubblicani sono riusciti a far credere che l'autogoverno, per essere necessario, è anche sufficiente?

to soprattutto per la tesi della trasformazione dei comuni in amministrazione diretta dello Stato? E uno dei collaboratori più attivi della nuova rivista è L. Giovenco, per il quale cfr. la nota 243, nonché l'articolo *Ordine pubblico e ordine corporativo*, in "RA," 1935, pp. 289 sgg.