

*Autonomia, forme di governo e democrazia
nell'età moderna e contemporanea*

Scritti in onore di Ettore Rotelli

a cura di

Piero Aimò, Elisabetta Colombo, Fabio Ruggè

manere l'attore principale dello sviluppo economico e sociale, anziché autorità residuale nel mondo globalizzato.

Al tempo stesso, sappiamo di essere sempre più indotti a pensare i singoli Stati solo all'interno dell'Europa che, a sua volta, però, non può pensarsi Unione – disciplinata dal diritto – se non percependo il ruolo dei singoli Stati come suo fondamento. E la complessità attuale del contesto europeo, in cui si inseriscono le aspirazioni di «egemonia» di Germania e Francia, è un riflesso della situazione descritta.

Non so se il processo di destatalizzazione sia in grado di incrinare fortemente il costituzionalismo, come sostiene la storiografia, e porti alla fine dello Stato, oppure questo processo conservi o riduca lo Stato a «unità elementare di un nuovo ordinamento globale»,³⁰ però credo che la ricerca storica politico-istituzionale debba tener conto di questo approccio scientifico, superando il legame troppo forte e comodo con lo schema della crisi del sistema degli Stati nazionali, e confrontarsi con il paradigma della trasformazione, ma non nel senso di anticamera dell'estinzione.

Le amministrazioni locali nel passaggio tra ordinamento liberale e podestarile

Giovanna Tosatti, Università della Toscana

1. Il dibattito in età giolittiana

Ha scritto Norberto Bobbio che

la democrazia si sviluppa non con l'estendersi del suffragio universale, che è mero espediente e non il principio della democrazia, ma con il moltiplicarsi delle istituzioni di autogoverno, cioè col federalismo, il quale rappresenta il principio dell'unico metodo che non sia puramente immaginario, come quello escogitato da Rousseau, di democrazia diretta.¹

Sulla base di questa impostazione, si spiega come mai lungo tutta la storia dello Stato unitario e ancor più nei momenti di transizione il tema delle autonomie locali sia tornato in discussione come una delle scelte fondamentali per l'organizzazione dello Stato, come aspirazione a una maggiore libertà di autorganizzarsi delle comunità locali. Per lo stesso motivo, la storiografia amministrativa ha posto particolare attenzione a questo tema, come alla figura del prefetto, fondamentale anello di congiunzione tra centro e periferia;² non è stato tuttavia sufficientemente analizzato il periodo, breve ma intenso e decisivo, di transizione tra l'ultimo testo unico del periodo liberale, approvato nel 1915,³ e la normativa del 1926 che, introducendo la figura del podestà nominato per decreto in sostituzione del sindaco eletto con i voti dei cittadini, ha definitivamente precluso ogni possibilità di autonomia alle amministrazioni locali.⁴ Può essere interessante invece tornare a riflettere su questo decennio, perché esso è attraversato, come si vedrà meglio più avanti, da situazioni che appaiono del tutto contraddittorie: da un lato la ricerca di un assetto migliore del sistema amministrativo, caratterizzato da una effettiva attribuzione di molte funzioni alle amministrazioni locali e un alleggerimento dei controlli dal centro, dall'altro il crescere e l'affermarsi su tutto il territorio nazionale dal 1920 in poi della violenza fascista contro le amministrazioni municipali di sinistra e anche in qualche caso contro quelle popolari, costrette in questo modo alle dimissioni spesso senza alcun intervento da parte governativa, cosicché venne impedita nei fatti

¹ N. Bobbio, *Una filosofia militante. Studi su Carlo Cattaneo*, Torino, Einaudi, 1971, pp. 54-55.

² Sulla bibliografia più recente cfr. S. Notari, *Le istituzioni, in Bibliografia dell'età del Risorgimento 1970-2001*, vol. II, Città di Castello, 2003, pp. 1283-1288.

³ R.d. 4 febbraio 1915, n. 148.

⁴ Su questa riforma cfr. E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, «Storia contemporanea», 1 (1973), pp. 57-121.

³⁰ P. P. Portinaro, *Lo Stato nel laboratorio politico europeo*, in Gherardi, Ricciardi (a cura di), *Lo Stato globale*, p. 124.

quella autonomia dei governi locali che nei progetti di riforma sembrava trovare un consenso diffuso, e che doveva essere prima di tutto libertà politica, e poi anche autonomia amministrativa.

Occorre comunque muovere dal primo quindicennio del Novecento perché già da allora riprese con vigore la discussione sul tema delle autonomie locali, anche se essa non trovò alcun ascolto nella stesura del Testo unico del 1915, per nulla paragonabile a una rivoluzione legislativa.

I provvedimenti più significativi di questo quindicennio furono certamente quelli sulla municipalizzazione dei pubblici servizi nel 1903 e l'ampliamento del suffragio con la conseguente nascita delle prime amministrazioni di segno socialista e popolare – il fenomeno però si era già presentato all'inizio del secolo –; questo senso di maggiore libertà politica riaprì la discussione sul tema delle autonomie locali, generando proposte innovative, soprattutto grazie all'attivismo dei movimenti associativi dei comuni e delle Province, nati proprio in quegli anni. Il primo fu l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (Anci), fondata nell'ottobre 1901,⁵ che, a fronte di una mancata revisione complessiva da parte del Governo della legge comunale e provinciale varata nel 1859 da Rattazzi, riconfermata nelle leggi di unificazione amministrativa del 1865 e solo parzialmente riformata dai provvedimenti crispini del 1889-1890,⁶ mise sul tappeto, attraverso il suo direttivo e nelle discussioni dei congressi annuali, una serie di temi da sottoporre all'attenzione dei governi in carica: fra questi si segnalavano come i più significativi e innovativi la creazione di un Consiglio superiore dei comuni, l'eventuale suddivisione dei comuni in classi o categorie, un allentamento dei controlli sulla gestione finanziaria. All'Ancei si affiancò nel 1908 l'Unione province italiane (Upi),⁷ che aveva come suo specifico obiettivo prima di tutto il mantenimento in vita di questa circoscrizione territoriale, la cui esistenza era stata sovente messa in discussione (soprattutto in relazione alla eventuale nascita della Regione), e poi anche la crescita delle sue competenze, fino a quel momento assai limitate e di scarso rilievo.

Della creazione di un Consiglio superiore si cominciò a parlare nel 1907, sulla base di un progetto proposto dal presidente dell'Ancei Emanuele Greppi, deputato e futuro sindaco di Milano (dal 1911 al 1913):⁸ era il periodo in cui il modello del Consiglio superiore incontrava una discreta fortuna, come luogo di confronto fra l'amministrazione pubblica e le competenze presenti nella società civile, tanto che ne vennero istituiti diversi, sia per procedere alla razionalizzazione dei processi decisionali interni, «accostando alla permanente gerarchia verticale degli uffici di staff per così dire orizzontali, composti ora da alti funzionari di elevata capacità tecnica», sia per «aprire ulteriormente e rendere ancora più permeabile la gestione amministrativa della rappresentanza di

quegli interessi sociali, professionali ed economici, organizzati e di settore, che stavano mettendo in crisi la neutralità e unitarietà dello Stato liberale».⁹

Nella prima formulazione l'organismo, mutuato dai consigli superiori del Lavoro e della Pubblica Istruzione, ma anche dal *Local Government Board* del Regno Unito,¹⁰ avrebbe dovuto pronunciarsi quando fossero stati in discussione progetti di legge riguardanti gli enti locali, e inoltre in merito ai ricorsi amministrativi presentati dai Comuni e ai decreti di scioglimento dei consigli comunali. Con il riferimento al Consiglio superiore del lavoro in particolare si intendeva che Governo e Comuni dovessero avere pari dignità. Nelle intenzioni dei promotori del progetto, l'organismo avrebbe dovuto sottrarre i comuni all'arbitrio governativo, rafforzando l'autonomia del governo locale, senza tuttavia essere in conflitto con il potere esecutivo: la sua natura sarebbe stata quella di un organo di mediazione e consultazione.¹¹ In particolare, si voleva poter controllare meglio lo scioglimento dei consigli comunali, provvedimento che in quegli anni di inizio secolo veniva utilizzato con troppa frequenza dai governi giolittiani, e – fatto gravissimo – anche per favorire l'elezione dei candidati governativi nelle elezioni politiche nazionali;¹² soprattutto il Consiglio superiore avrebbe dovuto dare il suo parere, invece del Consiglio di Stato e del Consiglio dei ministri, nei casi di scioglimento per violazione di legge o disordine finanziario e si sarebbe sostituito alla Corte dei Conti in materia di bilancio quando fossero previste spese non autorizzate dalla legge.

Per quanto riguarda la suddivisione dei comuni in classi, se ne era discusso a lungo in passato: ad esempio nella Commissione temporanea di legislazione costituita presso il Consiglio di Stato nel 1860, e più avanti in un progetto di legge del presidente del Consiglio Di Rudini nel 1897, che aveva proposto una distinzione tra i comuni rurali a popolazione sparsa e quelli a popolazione riunita;¹³ nell'ambito dell'Ancei se ne occupò in particolare Luigi Sturzo. Strettamente legata a questa classificazione era la questione dell'affievolimento dei controlli, che avrebbe riguardato soprattutto i comuni più popolosi e comunque inseriti fra quelli delle prime categorie; la ridefinizione del sistema si rendeva necessaria anche perché la verifica dei bilanci comunali da parte delle prefetture era in ritardo (spesso in gravissimo ritardo) in quasi tutte le Province e occorreva apportare dei correttivi al sistema. Tutto questo fermento di proposte non trovò tuttavia alcun riscontro effettivo, e l'emanzazione del T. U. del 1915 deluse tutte le aspettative.

⁵ Per una storia di questa Associazione, cfr. R. Ruffilli, M.S. Pirelli, *Per la storia dell'Ancei*, Roma, 1986.

⁶ Su questo cfr. P. Aimò, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, Roma, Carocci, 1997, pp. 61 ss.; G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996, pp. 152 ss.

⁷ Cfr. O. Gaspari, *I Precendenti della Conferenza Stato-Città-autonomie locali*, «Amministratore», 1 (1998), p. 129; nell'articolo è analiticamente esposto il progetto di Cremona ma *non* di Ateneo, di *Ateneo*, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

⁹ Aimò, *Stato e poteri locali in Italia 1848-1995*, p. 96.

¹⁰ Si trattava di un organismo tecnico-burocratico nel quale erano state concentrate tutte le competenze dei diversi ministeri relative ai Comuni. Altro modello possibile era la Dieta dell'Impero austro-ungarico.

¹¹ Cfr. U. Charamonte, *Luigi Sturzo nell'Ancei*, Sovera Mannelli, 2004, pp. 102-103.

¹² O. Gaspari, *I Precendenti della Conferenza Stato-Città-autonomie locali*, «Amministratore», 1 (1998), p. 129; nell'articolo è analiticamente esposto il progetto di Cremona ma *non* di Ateneo, di *Ateneo*, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.

2. Le Commissioni del dopoguerra e i progetti ministeriali

Gli stessi temi vennero ripresi con maggiore organicità alla fine della prima guerra mondiale da alcune commissioni di studio, nate in breve spazio di tempo per ridurre le spese e semplificare, riorganizzandolo nel suo insieme, il sistema amministrativo, con uno sguardo anche agli organi istituzionali come la Corte dei conti e il Consiglio di Stato, che con la loro azione interagivano continuamente con l'amministrazione pubblica. Naque per prima in ordine di tempo, quando il conflitto non era ancora terminato, nel mese di marzo del 1918, la Commissione per il dopoguerra,¹⁴ con il compito di studiare e proporre i provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace. L'organizzazione della commissione risultava molto complessa — due sottocommissioni, una giuridica e una economica, ciascuna delle quali a sua volta composta rispettivamente da 12 e 15 sezioni —, in quanto si prevedeva non soltanto di studiare i provvedimenti atti a rimettere in movimento l'economia, ma di rivedere l'assetto complessivo dello Stato, come del resto avviene in tutti i momenti di svolta; in questa ottica deve essere considerata l'istituzione, nell'ambito della prima sottocommissione, di due sezioni, una per la riforma dell'amministrazione dello Stato e l'altra, che in particolare interessa ai fini di questa trattazione, per la riforma degli ordinamenti amministrativi e tributari dei comuni e delle Province, presieduta dal presidente del Consiglio di Stato Raffaele Perla.¹⁵ La sorte di questa sezione non rimase legata a quella della Commissione per il dopoguerra, i cui lavori terminarono nel mese di settembre del 1919: come per altre che non avevano concluso la propria attività, la sezione, trasformata in commissione e incarnata nell'ambito del Ministero dell'interno, rimase in vita per diversi anni, come dimostra la sua menzione in un elenco di commissioni operative presso i vari ministeri, allegato alla relazione della Commissione Cassis del 1921.¹⁶

Ovviamente nel dibattito non potevano mancare le voci dell'Anci e dell'Upi, che ripresero a condurre la loro battaglia, aggiungendo un altro tema, quello della figura e del ruolo del commissario regio o prefettizio, legato alla frequenza degli scioglimenti

¹⁴ D.lgt. 21 marzo 1918, n. 361.

¹⁵ I componenti della Commissione furono nominati con d.lgt. 19 aprile 1918, n. 511, su proposta del presidente del Consiglio e ministro dell'interno, Vittorio Emanuele Orlando, di concerto con i ministri delle Finanze Meda e del Tesoro Nitri; erano l'ing. Pietro Lucca (all'epoca sindaco di Vercelli a soprattitolo presidente dell'Anci), il sen. Vettor Giusti del Giardino, i deputati Carlo Schanzer e Vittorio Riccio, i professori Dante Presutti, Donato Donati, Luigi Einardi, Francesco Zanardi (sindaco di Bologna, che rinunciò), Dario Franco e don Luigi Sturzo (i due vicepresidenti dell'Anci), il direttore generale dell'Amministrazione civile Alberto Pironti e il capo divisione Leonida Ragnisio, Francesco Rossi, capo divisione nel Ministero delle finanze, Carlo Angelo Cesare Olmo, ispettore nello stesso Ministero, Paolo Guerrieri, ispettore centrale di ragioneria presso il Ministero del Tesoro, Michele Carlo Isacco, direttore generale ai lavori pubblici, Salvatore D'Amelio, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione di Roma, l'avvocato Annibale Ghidoni (segretario dell'Unione delle province d'Italia), Pasquale D'Arroma, primo agente delle imposte.

¹⁶ Si tratta della *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale* presentata alla Camera dei Deputati dal suo presidente Giovanni Cassis il 10 settembre 1921 (Atti parlamentari, Camera dei deputati, Leg. XXVI, sess. 1921, Documenti, n. 11.133). La Commissione era stata istituita con l. 16 marzo 1921, n. 260 dal presidente del Consiglio Gio-

dei consigli comunali e dei relativi commissariamenti, che in quegli anni andarono progressivamente crescendo, non solo con le motivazioni tradizionali previste dalla normativa, ma anche a causa delle violenze squadriste rivolte contro le amministrazioni locali guidate dai socialisti o anche dai popolari, in genere seguite dallo scioglimento del consiglio comunale e dalle dimissioni del sindaco.¹⁷ Come è noto, le incursioni ebbero inizio con l'eccidio di Palazzo d'Accursio a Bologna, il 21 novembre del 1920, in occasione dell'insediamento dell'amministrazione socialista, che provocò ben dieci vittime fra i socialisti, e raggiunsero l'apice fra marzo e aprile del 1921 e poi, in un crescendo che coinvolse anche le maggiori città (Firenze, Bologna, Genova, Milano), segnarono tutto il 1922: fra le numerose vittime si contano ben dieci fra sindaci, consiglieri e amministratori locali.¹⁸ Il dilagare delle violenze, rispondenti a una precisa strategia, fu reso possibile anche dal comportamento di molti pubblici ufficiali (prefetti e sottoprefetti, magistrati, ufficiali dei Carabinieri e dell'Esercito, commissari delle Guardie regie) che, come ricorda Franzinelli, «consideravano i socialisti un grave pericolo per le istituzioni, mentre i fascisti, tutto sommato, rappresentavano un'espressione — sia pure irruente — di patriottismo e un'esigenza d'ordine».¹⁹ Al momento dell'avvento del fascismo circa 700 amministrazioni risultavano sospese e dunque commissariate.

La situazione giunse a tal punto da provocare un intervento del ministro dell'interno Tadddei, il quale nel mese di settembre del 1922 tentò di porre un argine alle violenze, invitando i prefetti a

curare che le relative denunce siano istruite con ogni impegno, mediante un serio e circostanziato accertamento delle modalità del reato e degli autori, correi e complici di esso, astenendosi in ogni modo dal turbare il corso della giustizia con estranee preoccupazioni, fondate su eventuali perturbamenti dell'ordine pubblico, affinché non si ingeneri nell'animo dei maldisposti la fiducia che la violenza possa deviare o intralciare il regolare funzionamento dell'istituto giudiziario, assicurando ai colpevoli garanzia di impunità o riguardi e privilegi di procedure.²⁰

¹⁷ Su un totale di comuni di poco superiore alle 8.200 unità, le amministrazioni sciolte tra il 1910 e il 1914 furono 631 (7,6%), tra il 1915 e il 1920 727 (8,8%), tra il 1923 e il 1926 1130 (13,7%); l'anno in cui si registrò la punta massima fu il 1923, con 361 amministrazioni, di cui ben 251 nell'Italia settentrionale: i dati sono tratti da L. Ponziani, *Il fascismo dei prefetti. Amministrazione e politica nell'Italia meridionale (1922-1926)*, Catanzaro, 1995, pp. 213-214. Sulle motivazioni degli scioglimenti cfr. una raccolta di decreti in Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1922-1924, bb. 1791 e 1791 bis.

¹⁸ I dati sono stati rilevati sulla base della *Cronologia della violenza politica* in appendice al volume di M. Franzinelli, *Squadristi. Protagonisti e tecniche della violenza fascista*, Milano, 2003. Le amministrazioni comunali costrette con la violenza alle dimissioni sarebbero state almeno 200.

¹⁹ Franzinelli, *Squadristi*, p. 97.

²⁰ Il dato venne comunicato da Mussolini durante la seduta del Consiglio dei ministri dell'8 novembre 1922 (Acs, Presidenza del Consiglio dei ministri [d'ora in poi Pen], Consiglio dei ministri, Verbali delle adunanze), cfr. M. Giannetto, *Centralismo e autonomia nella riforma fascista degli enti locali in Italia*, «Jahrbuch

In una successiva circolare Tadddei raccomandava «la maggior diligenza nell'accertamento e nella denuncia di questi delitti, che offendono la libertà della funzione amministrativa, fondamento di ogni libertà politica».²²

Sulla figura del commissario, assai spesso prolungato nella carica ben oltre i termini di legge, si innestò in quel periodo la discussione circa l'opportunità di introdurre in sua vece un *podestà*, quasi un commissario permanente che avrebbe avuto poteri ampi e durata indeterminata: così per la prima volta apparve nel dibattito questo termine, diversi anni prima che esso trovasse poi accoglimento nella normativa del 1926. La proposta di sostituzione del podestà al sindaco derivava da una considerazione che sarebbe poi stata avanzata anche al momento dell'introduzione effettiva di questa figura, ossia il fatto che i comuni di minori dimensioni erano divenuti campi di lotta delle fazioni locali per la conquista del potere, di cui poi esse abusavano, con danno della pace pubblica e degli interessi della generalità dei cittadini: la denominazione della carica derivava quindi dall'alogia con le lotte intestine del Medioevo. Il governo però aveva rigettato la proposta perché sarebbe aumentata la spesa dei comuni per l'indennità da pagare a questi nuovi impiegati; e inoltre, si riteneva che la lotta politica avesse anche un risvolto positivo, in quanto costituiva una forma di controllo sull'operato della maggioranza al governo nei comuni; il sistema podestarile avrebbe invece significato la soppressione di ogni autonomia comunale.²³

Rimanevano sul tappeto anche due temi ricorrenti nel dibattito e legati l'uno all'altro, ossia l'opportunità di introdurre la Regione come ripartizione territoriale — la Commissione Cassis considerò la proposta non ancora matura — e l'eventuale soppressione della Provincia, che fino a quel momento si era vista attribuire competenze del tutto residuali e che proprio per questo motivo qualcuno riteneva che potesse essere soppressa senza troppo danno. Da diverse parti se ne chiedeva invece il rafforzamento, attribuendole competenze in materia di agricoltura, di lavori pubblici, di istruzione professionale, di assistenza sanitaria e di politica del lavoro.²⁴

Il momento di massima apertura nei confronti di tutte queste proposte, avanzate in sedi diverse (commissioni di studio cui già si è accennato, relazioni della Giunta generale del bilancio sui preventivi del Ministero dell'interno, discussioni parlamentari, congressi delle rappresentanze degli enti locali), e recepite dalla struttura competente nell'ambito del Ministero dell'interno, la Direzione generale dell'amministrazione civile, coincise con la presentazione nel 1922 di un progetto di legge²⁵ messo a punto da

²² Acs, circolare del Ministero dell'interno, Dir. gen. p.s., Div. Ad.Gg.Rt., n. 94068 del 16 settembre 1922, *Concentramento di squadristi contro le amministrazioni comunali*.

²³ Cfr. in proposito la «Relazione alla riforma della legge comunale e provinciale», in Acs, Pen, Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 13, fasc. 121/8, p. 80 bis.

²⁴ Cfr. ad esempio l'opuscolo dell'Uipi, *La provincia nell'ordinamento amministrativo moderno. Relazione e statistiche dimostrative*, Roma 1923, Roma, 1923, in Acs, Ministero dell'interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1922-1924, b. 1903, cart. 15800, oppure l'opuscolo di I. Turolla (direttore della «Rivista degli enti locali»), *Le funzioni della provincia e l'organizzazione dei servizi provinciali*, Busto Arsizio, s.d., in

Alberto Pironi, il direttore generale che fin dal 1908 ne era stato il responsabile, e che più di ogni altro in quel periodo aveva riflettuto su questi temi, assai stimato sia da Gioffitti che da Mussolini.²⁶ Il progetto nasceva dalla delega di poteri attribuita al Governo con la l. 13 agosto 1921, n. 1080, che prevedeva la concessione di un maggior raggio di azione alle istituzioni locali, ed era stato sottoposto alla commissione Perla istituita nel 1918, la quale si era mostrata d'accordo con i criteri seguiti suggerendo varianti sostanziali solo rispetto all'istituzione del Consiglio superiore delle Province e dei Comuni. I punti principali del progetto consistevano nell'introduzione del Consiglio superiore, il cui parere sarebbe stato richiesto per le questioni che non avessero carattere di mera legittimità, ma che occorresse discutere nel merito e quindi anche da parte delle dirette rappresentanze degli enti interessati (ad esempio la costituzione di nuovi comuni, il passaggio di un comune ad altra classe, alcuni tipi di ricorsi); nella istituzione del servizio ispettivo provinciale presso le prefetture; nella divisione dei comuni in classi, «ormai entrata nella coscienza generale»; nel progetto le classi erano addirittura quattro, e comprendevano rispettivamente i comuni capoluoghi di provincia con più di 150.000 abitanti, nella seconda classe gli altri capoluoghi e i comuni sedi di Corti di appello o di Tribunale (con più di 20.000 abitanti), nella terza i capoluoghi di circondario e gli altri comuni sedi di Tribunale, e quelli con più di 20.000 abitanti, infine nella quarta classe tutti gli altri. Sulla base di questa distinzione sarebbe stata graduata l'intensità della tutela amministrativa e delle altre formalità richieste dalla legge in rapporto all'amministrazione del patrimonio e della contabilità dei comuni. Di fatto si trattava più che altro di una prima apertura a un principio nuovo, perché nel 1911 la gran parte dei comuni — ben 8144 — non superava i 20.000 abitanti e 7752 rimanevano al di sotto dei 10.000, e dunque poco sarebbe mutato, in quanto la gran parte dei comuni sarebbe stata ascritta alla quarta classe; si trattava di dare comunque maggior credito a centri che, essendo sede giudiziaria o amministrativa, disponevano in genere di un ceto intellettuale capace di ben amministrare, e dove in ogni caso un controllo indiretto sugli atti dell'amministrazione comunale veniva da parte della pubblica opinione e delle stesse autorità politiche e amministrative; nei comuni ancora maggiori si aggiungevano il sindacato della stampa locale e la presenza di una prefettura o sottoprefettura. Se fosse stata approvata in questi termini, la riforma della legge comunale e provinciale per la prima volta avrebbe introdotto effettive innovazioni, e una più larga autonomia e rappresentanza degli interessi locali. Pironi la sostiene con convinzione, tanto da non tenere conto sostanzialmente delle osservazioni del Comitato dei ministri presieduto da Bonomi, che comunque non aveva sottoposto il progetto a un esame approfondito; l'iter proseguì con il parere della Commissione parlamentare consultiva, espresso nel-

²⁶ La biografia di Pironi, curata da M. Giannetto, è in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1949)*, a cura di G. Melis, Milano, 2006, vol. II, pp. 1364-1377. Pironi era stato autore di molte leggi, come il regolamento della legge comunale e provinciale del 1911, la legge elettorale del 1912, la legge comunale e provinciale del 1915; fu autore del *Codice elettorale italiano: l'elettorato politico* (Torino, 1913), e curatore, con Lo Monaco-Aprile, del *Codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica: note*,

le sedute del 20-24 giugno,²⁷ ma subito dopo venne sospeso: si trattò dell'ultimo atto su questa materia prima della 'rivoluzione fascista'.

3. I primi provvedimenti del governo fascista

Nei primi mesi del governo Mussolini, per quanto riguarda il tema della riforma della legge comunale e provinciale si può verificare una certa continuità con gli anni precedenti: infatti, come è noto, la delega al Governo venne rinnovata con la l. 3 dicembre 1922, n. 1601, con la motivazione che i provvedimenti effettivamente approvati fino a quel momento erano scarsi e di poco rilievo, e con l'indicazione di «decentrare quelle funzioni di carattere locale che per rapidità e cognizione meglio sarebbero compiute dagli organi periferici» e di «concedere un maggior raggio di azione alle istituzioni locali».²⁸ Rimase anche al suo posto il direttore generale dell'Amministrazione civile, Alberto Pironi, il quale, dopo la lunga carriera percorsa al fianco di Giolitti, non ebbe alcuna difficoltà ad aderire alla nuova realtà, facendosi portavoce del 'consenso' tributato al regime dagli alti burocrati;²⁹ ma la continuità si ferma a questi aspetti. Infatti l'illusione di Pironi di poter portare avanti il progetto nella formulazione condivisa nel giugno del 1922 dovette inevitabilmente scontrarsi con il nuovo clima ed esso subì pesanti amputazioni, proprio nelle parti più innovative, fino a trasformarsi in un provvedimento, il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, che puntava soprattutto sulla possibilità, per i comuni e le Province, di costituire consorzi e per il resto ridistribuiva le competenze fra i diversi organismi (consiglio e giunta municipale, Giunta provinciale amministrativa, prefetti e sottoprefetti). Non venne accolta la proposta di istituzione di un Consiglio superiore perché, si notava, se avesse avuto funzioni consultive e giuridiche sarebbe stato un'edizione peggiorata del Consiglio di Stato, mentre se avesse avuto funzioni rappresentanza di interessi particolaristici dei comuni e delle Province, avrebbe introdotto nel regime giuridico dei rapporti tra Stato ed enti locali un germe di opposizione e di indisciplinabilità, avrebbe portato a concepire questo come un rapporto di interessi antagonistici da conciliare; il Consiglio superiore era in ogni caso considerato come una derivazione della maniera demagogica in cui si intendevano, prima della rivoluzione fascista, i rapporti fra superiore e inferiore: in altri termini si concepiva il complesso dei comuni e delle Province come uno dei tanti sindacati — peraltro organizzati in associazione — a protezione dei loro particolari interessi.³⁰ In definitiva una bocciatura senza appello, in linea peraltro con l'indirizzo generale di sopprimere gli organi consultivi che non avessero carattere tecnico, e delegare la funzione di consulenza giuridico-legale al solo Consiglio di Stato.

Sembrava che potesse essere salvata almeno la ripartizione dei comuni in quattro classi, come dimostra lo schema di decreto nella versione del sottosegretario alla Presi-

denza Giacomo Acerbo (artt. 7 e 8),³¹ ma anche questa novità cadde sotto la scure della revisione cui il testo venne sottoposto da parte di Alfredo Goffredo, un prefetto prestato alla Presidenza del Consiglio inizialmente (dal novembre 1922 al gennaio del 1923) come segretario capo e poi in una «posizione di rilievo nello *staff* dei tecnici preposti alle riforme del 1923-24».³² Nelle sue osservazioni al testo, Goffredo scrisse che

la quadruplica classificazione, che dà l'idea di una classificazione scolastica, appare meccanica e arbitraria, non informata a un vero e rigoroso principio giuridico, poco dignitosa per i comuni, e infine poco pratica. [...] Secondo Goffredo sarebbe stata sufficiente una suddivisione in due classi, una formata dai comuni ove poco sviluppata è la vita pubblica, ove poche sono le persone capaci di amministrare la cosa pubblica e ove, per conseguenza, più facilmente si formano le egemonie personali di individui che, liberi da qualsiasi controllo, traggono illecitissimi profitti morali e materiali dalla loro posizione; l'altra formata dai comuni più evoluti nei quali il controllo della pubblica opinione può sostituire in parte l'azione di tutela dello Stato.³³

Quindi — rifletteva Goffredo — il criterio poteva essere non quello della popolazione, ma la presenza di uffici e istituti politici e sociali che sono indizio ed effetto di una maggiore evoluzione civile, come i capoluoghi di provincia e di circondario, le sedi di tribunali e le sedi di istituti di istruzione secondaria, governativi o paragonati; contemporaneamente egli bocciava anche la proposta dei bilanci quadriennali, prevista per i comuni delle prime due classi.³⁴ Alla fine, forse per i rilievi e le difficoltà di classificare i comuni, forse per la preoccupazione di allentare i controlli proprio sui comuni di più ampie dimensioni, nella versione finale del decreto del 1923 la classificazione venne del tutto annullata.

Infine, venne procrastinata la proposta di rafforzare il servizio ispettivo, oggetto successivamente del r.d.l. 23 ottobre 1925, n. 2113.

Alla fine, il progetto 'liberale' di Pironi risultò completamente snaturato, essendo stato trasformato in un semplice perfezionamento tecnico del Testo unico del 1915, e, avendo del tutto perduta la sua connotazione innovativa e democratica — attraverso la revisione affidata al prefetto Goffredo —, venne omologato all'impostazione della riforma fascista dell'amministrazione attuata fra il 1923 e il 1924, in attesa degli interventi legislativi successivi, assai più incisivi.

Un altro provvedimento che si potrebbe definire quasi rivoluzionario fu condotto avanti in quel periodo fino all'approvazione definitiva e all'emanazione del relativo regolamento, quello sull'ammissione delle donne all'elettorato amministrativo, con la firma di Federzoni e Rocco.³⁵ Il relativo disegno di legge era stato presentato in Parla-

³¹ Acc. Pcm. Riforma della pubblica amministrazione 1921-1924, b. 13, fasc. 121/10. Il testo si deve anche in questo caso a Pironi (cfr. fasc. 121/5).

³² G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, 1988, pp. 95-96 e 141. Goffredo, nato nel 1870, era stato nominato prefetto nel 1917; fu capo dell'Ufficio per la riforma amministrativa dipendente dal sottosegretario alla Presi-

mento nel 1924: la maggioranza della commissione parlamentare ne aveva proposto il respingimento, con la motivazione che la stragrande maggioranza delle donne non aveva mai sentito la necessità del voto, sia politico che amministrativo, né aveva mai manifestato seriamente il proposito di volerlo conquistare; che d'altronde non vi era ragione alcuna che consigliasse di «mescolare le donne alle aspre competizioni politiche, distraendole da funzioni ben altrimenti utili al vivere sociale; che l'attribuzione del voto a limitate categorie di donne»³⁶ avrebbe dato luogo a incresciosi dissidi e contrasti, mentre, per converso, l'eventualità dell'adozione del suffragio universale femminile non sarebbe scvera di pericoli per la serenità e serietà della vita politica nazionale»; la minoranza della commissione – relatore Acerbo – ne propose invece l'adozione accettandone lo spirito di prudente gradualismo. Nel dibattito intervenne anche Mussolini, esprimendo il pensiero che nella società nazionale un contributo di attività femminile potesse avere qualche utilità, e che questo varco non avrebbe dato luogo, a suo parere, alla «fiutana suffragistica», a cui lui stesso del resto si sarebbe opposto.³⁷ Dopo breve discussione sia alla Camera che al Senato il disegno di legge venne approvato, divenendo l. 22 novembre 1925, n. 2125; fu seguito dal dm 31 gennaio 1926 di applicazione,³⁸ che tuttavia precedette di soli quattro giorni l'approvazione della riforma podestarile (l. 4 febbraio 1926, n. 273). È legittimo ritenere che il provvedimento sull'elettorato femminile sia stato condotto alla conclusione proprio per la certezza che esso non avrebbe mai avuto applicazione, e che si sia voluto ipocritamente fingere l'apertura di un primo varco su questo versante per occultare ciò che invece si stava concretamente predisponendo, ossia l'adozione del sistema podestarile; addirittura, paradossalmente, l'attesa della sua emanazione costituì un ottimo pretesto per rinviare le elezioni amministrative che si sarebbero dovute svolgere nel 1924, a distanza di quattro anni dalla tornata precedente. Sembrò infatti a Pironi che fosse utile avvalersi della facoltà di proroga consentita dall'art. 115 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, in quanto il Paese era appena uscito dal travaglio della lotta elettorale politica, e le elezioni amministrative avevano per di più la particolare caratteristica di localizzare la lotta nell'ambito di singoli comuni, di riaccutizzare risentimenti e contrasti locali; inoltre, il rinnovo delle amministrazioni era già avvenuto in moltissimi casi, dal momento che dopo le elezioni del 1920 erano stati ricostituiti o erano in corso di ricostituzione i consigli comunali di circa la metà (4742) dei comuni in seguito a gestione straordinaria (addirittura in alcune Province questo si era verificato per la totalità dei comuni) e ben 54 consigli provinciali; a questo si aggiungeva, come si è accennato, l'opportunità di attendere che anche le donne potessero partecipare al nuovo esperimento elettorale.³⁹ Così le elezioni amministrative furono rinviata una prima volta con il r.d. 27 aprile 1924, n. 627, e una seconda volta con la l. 18 giugno 1925, n. 1094: quest'ultimo provvedimento, secondo il direttore generale dell'am-

ministrazione civile Vittorio Serra Caracciolo, succeduto a Pironi, era formalmente necessario in quanto la facoltà straordinaria già esercitata dal governo non poteva essere utilizzata una seconda volta e dunque occorreva emanare un atto legislativo, anche per non incorrere in osservazioni da parte della Corte dei conti.⁴⁰

Il quadro non sarebbe completo se non si aggiungesse che in quegli anni le più importanti città del Paese risultavano commissariate: per citare alcuni esempi, il Consiglio comunale di Roma fu sciolto già con un decreto del marzo 1923 (n. 591), che nominava un commissario nella persona dello stesso sindaco, Filippo Cremonesi, decreto cui seguirono ben due proroghe⁴¹ prima dell'istituzione del Governatorato (r.d.l. 28 ottobre 1925, n. 1949);⁴² nel maggio del 1923 anche il Consiglio provinciale di Roma venne sciolto. Subirono la stessa sorte il consiglio comunale di Torino a partire dal 2 luglio 1923, nel mese di aprile 1924 il comune di Venezia, dove fu nominato commissario il sindaco in carica, Davide Giordano, il comune di Genova, dove dal maggio 1924 una serie di commissari (fra cui Alfredo Goffredo) subentrarono a un sindaco socialista, e quello di Palermo dal giugno 1924, di Napoli nel 1924 (r.d.l. 19 ottobre, n. 1619) e quello di Milano nel 1926 (r.d.l. 10 ottobre 1926, n. 1786), commissariato con la nomina del deputato Ernesto Belloni, divenuto poi primo podestà della città.

Dall'insieme di questi ultimi dati emerge chiaramente la politica attuata dal governo fascista nei suoi primissimi anni, caratterizzata da una voluta ambiguità: da un lato si portavano avanti provvedimenti di stampo (almeno all'origine) liberale, che però neppure i governi del primo dopoguerra avevano avuto la forza di approvare: nel frattempo, a partire dalle violenze squadriste e poi con sistemi più legalitari, ma utilizzati su larga scala dai prefetti,⁴³ venivano 'normalizzate' tutte le amministrazioni dei comuni nei quali con le elezioni del 1920 si erano insediate maggioranze socialiste o popolari, o in ogni caso, con la nomina di un commissario in circa la metà dei centri grandi e piccoli del Paese si poneva fine alla normale dialettica democratica dei consigli comunali. La riforma podestarile del 1926, che viene generalmente fatta coincidere con la fine della democrazia a livello locale, non fu dunque che la 'pietra tombale' posta su un sistema che già da tempo aveva perduto qualsiasi possibilità di autonomia e qualsiasi parvenza di democrazia.

³⁶ Appunto datato 17 marzo 1925, in Ass., Ministero dell'Interno, Dir. gen. amministrazione civile, Div. II, 1925-1927, b. 2046, fasc. 15800.3.

³⁷ R. d. 6 dicembre 1923, n. 2715 (per 12 mesi) e r.d.l. 28 dicembre 1924, n. 2148 (ancora per 12 mesi).

³⁸ Cfr. P. Salvadori, *Il Governatorato di Roma. L'amministrazione della capitale durante il fascismo*, Milano, 2006.

³⁹ Anche in questo caso emerge una contraddizione: dal momento che...