

Capitolo I

Unità politica e accentramento amministrativo nell'Italia pre-repubblicana

Sezione I

La formazione del sistema italiano di amministrazione locale

Sommario: SEZIONE I: *La formazione del sistema italiano di amministrazione locale.* – 1. Il compimento dell'unificazione nazionale. Puntualizzazione cronologica. – 2. Il binomio amministrazione centrale – amministrazione locale. Il “modello per ministeri”: profili costituzionali e amministrativi. – 3. La genesi della legge comunale e provinciale. – 4. L'amministrazione locale nella legislazione piemontese. L'origine della Provincia. – 5. I contenuti della legge Rattazzi. – 6. L'affossamento dell'idea della Regione fra l'ottobre 1860 e l'ottobre 1861. – 7. L'allegato A della legge n. 2248/1865 e i successivi testi unici. – SEZIONE II: *Le concettualizzazioni della dottrina giuridica.* – 1. Il generale rifiuto, fino alla fine degli anni '80, opposto all'All. A della legge del 1865. – 2. Le nuove prospettive del “metodo giuridico”. – 3. Dal decentramento come valore al decentramento come tecnica attraverso il concetto di autarchia. – 4. L'autarchia come qualità della persona giuridica pubblica. – 4.1. Autarchia e controlli amministrativi. – 5. Il Comune tra autarchia e autonomia nella municipalizzazione dei pubblici servizi.

1. Il compimento dell'unificazione nazionale. Puntualizzazione cronologica

L'avvio del processo storico che portò alla formazione dello Stato italiano risale agli anni 1848-1849. Si riconosce generalmente che questo biennio segnò un punto di non ritorno nell'indirizzare l'unificazione sui binari poi realmente seguiti: quelli dello Stato unitario anziché della federazione, della monarchia costituzionale anziché della repubblica, del liberalismo moderato anziché della democrazia radicale.

Nel decennio successivo si accumularono le condizioni che resero possibile la vittoria della causa nazionale sotto l'egida del Piemonte e della classe politica liberale. Tali condizioni furono in particolare: il consolidamento istituzionale, l'ammodernamento amministrativo e legislativo e il potenziamento economico e mili-

tare dello Stato sabaudo in regime liberal-costituzionale sotto la guida dei governi D'Azeglio (1849-52) e Cavour (1852-59); il concentrarsi in Piemonte di una massiccia emigrazione politica dagli altri Stati italiani, che venne ad alimentare e a sprovvincializzare il ceto dirigente piemontese, preparando quello nazionale; il maturare delle condizioni perché un cospicuo settore del mazziniano rinunciasse alle pregiudiziali repubblicane accettando che fosse il Piemonte, sabaudo ma liberale, a prendere la testa del moto nazionale; infine, l'inserimento della questione italiana nella nuova situazione internazionale conseguente all'ascesa di Napoleone III in Francia. La partecipazione del Piemonte alla guerra di Crimea (1855-56) fu l'elemento che permise a Cavour di far sentire il proprio peso nei rapporti tra le potenze.

La seconda guerra di indipendenza (1859), che vide i franco-piemontesi combattere contro gli austriaci, fu il coronamento del lungo disegno di Cavour (culminato nel 1858 con gli accordi di Plombières con Napoleone III) e segnò l'inizio del rapido processo politico militare che portò in due anni all'unificazione nazionale, a eccezione del Veneto (conquistato nel 1866) e di Roma (1870).

Tale processo si svolse in tre momenti.

Il primo si chiuse, dopo le decisive vittorie franco-piemontesi a S. Martino e Solferino e la liberazione della Lombardia, con l'improvviso armistizio di Villafranca (luglio 1859), voluto da Napoleone all'insaputa di Cavour. Questi si dimise vedendo sfumare la possibilità di cacciare l'Austria anche dal Veneto; in compenso i governi provvisori formati nell'Emilia-Romagna e nella Toscana, insorte all'inizio del conflitto, si pronunciavano per l'unione con il Piemonte e mostravano di poter resistere ai loro sovrani.

Il secondo momento si chiuse con la pace di Zurigo (novembre 1859) che sancì l'unione della Lombardia al Piemonte e aprì la via ai plebisciti (marzo 1860) con cui Cavour, tornato al potere, predispose l'annessione dell'Emilia-Romagna e della Toscana (accettata da Napoleone III in cambio di Nizza e della Savoia).

Il terzo momento si aprì con la spedizione dei Mille guidata da Garibaldi in Sicilia (maggio 1860), proseguì con la sua vittoriosa campagna contro i Borboni fino al Volturno, e con l'intervento dell'esercito piemontese, che si fece incontro a Garibaldi (a Teano – 6 ottobre 1860 – questi rimise senza condizioni nelle mani di Vittorio Emanuele II il regno meridionale conquistato). I plebisciti dell'ottobre-novembre 1860 sancirono l'annessione delle Regioni meridionali e delle Marche, cui fece seguito, nel marzo 1861, la proclamazione del regno d'Italia, sotto Vittorio Emanuele II.

Con l'unificazione nazionale si estendeva a tutto il Regno italiano lo Statuto concesso al Piemonte dal Re Carlo Alberto nel 1848.

Lo Statuto – art. 74 – disponeva che le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge.

2. Il binomio amministrazione centrale – amministrazione locale. Il “modello per ministeri”: profili costituzionali e amministrativi

Le strutture amministrative dello Stato italiano risultano formate anteriormente all'unificazione politica. Secondo la tradizione del Regno Sardo esse erano imperniate sul binomio amministrazione centrale – amministrazione locale.

L'ordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato risale alla legge 23 marzo 1853, n. 1483 (e relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto reale 23 ottobre 1853, n. 1711). La legge, voluta da Cavour, mirava a rafforzare il principio della responsabilità ministeriale verso il Parlamento, di cui lo statista affermava la necessaria presenza implicita nello Statuto. Prima di questa legge l'amministrazione centrale era distribuita fra ministeri e aziende, cui erano preposti intendenti generali e alle quali erano affidati il controllo diretto delle operazioni finanziarie e amministrative centrali, nonché l'esercizio di attività preparatorie ed esecutive rispetto a quelle del Ministro che comportavano una certa autonomia nella liquidazione delle spese.

La legge di riordino dispose l'abolizione delle aziende e il passaggio delle attribuzioni di queste ai ministeri. Il Ministro divenne il vertice dell'intero apparato amministrativo, del quale poteva così assumere una piena responsabilità verso il Parlamento. In tal modo congiungeva in sé il ruolo di componente del governo, responsabile verso il Parlamento, e il ruolo di autorità di vertice della “grande scala dell'ordine esecutivo”, formata dalla gerarchia dei pubblici funzionari. Tale assetto comportava un pieno potere del Ministro (potere d'ordine) sulla direzione degli affari amministrativi, che giungeva a consentire al Ministro di agire direttamente in via di avocazione o in sostituzione dei funzionari (c.d. modello “per ministeri”, proprio del sistema francese).

L'adozione del modello “per ministeri” fu in un primo tempo generalmente accettata, in quanto l'organizzazione verticalizzata dell'amministrazione era considerata come il risultato dell'accentramento delle funzioni di tutela giuridica proprio dell'affermarsi dello Stato moderno¹ e corrispondeva alla visione liberale dello “Stato minimo”, cui competono solo funzioni giuridiche e alcune funzioni essenziali per la convivenza sociale².

¹ Cfr. G. REBUFFA, *Trasformazione delle funzioni dell'amministrazione e cultura dei giuristi*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, in *Archivio ISAP – Nuova serie*, 3, Milano, 1985, 1121-2.

² Cioè funzioni di ordine pubblico e amministrazione della giustizia, da realizzare attraverso l'uso del potere di impero, cui si aggiungevano funzioni viste come essenziali per la convivenza sociale, non sostenibili dalle amministrazioni locali, come l'esecuzione e la gestione di lavori pubblici fondamentali (strade, ponti), la monetazione, poste telefoni. Si presupponeva che la produzione della ricchezza spettasse ai privati. Era ammesso che lo Stato potesse prelevare, con imposte e tasse, una quota dei mezzi finanziari dei privati per far fronte ai propri bisogni, ma vi era consapevolezza che ciò rappresentava un trasferimento di ricchezza da impieghi produttivi ad altri improduttivi. Il prelievo quindi doveva essere effettuato nella misura strettamente indispensabile; la destinazione di ciascuna quota prelevata doveva essere certa; e bisognava soprattutto controllare che tale destinazione venisse in concreto rispettata e che alcuna parte, anche se minima, di tale somma, venisse distratta a fini diversi (G. GUARINO, *Efficienza e legittimità*

La critica alle “ingerenze politiche” nell’amministrazione causate dal doppio ruolo del Ministro, nello stesso tempo responsabile politico verso il Parlamento e vertice dell’apparato amministrativo, è un tema che prese il via dopo la caduta della “Destra storica” (1876) di fronte alla crescita delle competenze dell’amministrazione, all’aumento della burocrazia e al consolidamento della posizione costituzionale dei Ministri.

Si studiavano i “rimedi” alle disfunzioni del sistema parlamentare nel comune convincimento che essi andavano cercati sul terreno dell’amministrazione, lasciando immutata la forma di governo.

Nella grande tematica dei “rimedi” si collocavano l’idea di introdurre organi di giustizia amministrativa, sulla quale concordavano sia fautori sia avversari del decentramento³, ma anche la proposta di dare protezione agli impiegati e ai loro interessi contro eventuali abusi da parte del Ministro attraverso definizione con legge della loro condizione giuridica⁴ e quella di distinguere il ruolo costituzionale dal ruolo amministrativo dei Ministri, attribuendo a questi una funzione di sola direzione e controllo dell’azione, senza più il potere di diretta trattazione degli affari⁵.

3. La genesi della legge comunale e provinciale

Molto meno lineare fu la storia della legge “comunale e provinciale”. Essa si è formata nel solco della legislazione piemontese risalente all’ultima fase dell’assolutismo, rimessa in vigore dalla monarchia sabauda dopo il dominio napoleonico, e si è stabilizzata nella metà dell’800 facendo proprio il modello “amministrativo” di stampo francese⁶. Tale modello fu inizialmente delineato dall’Assemblea costituente rivoluzionaria in due decreti del dicembre 1789 in opposizione al sistema degli intendenti (funzionari regi che venivano stabilmente dislocati in grandi ri-

dell’azione dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell’economia*, I, Milano, 1970, 170).

³ Come, rispettivamente, Marco Minghetti (di cui si veda *I partiti politici e l’influenza loro sulla giustizia e sull’amministrazione*, Bologna, 1881), e Silvio Spaventa. Sulle rispettive posizioni si può vedere B. SORDI, *Giustizia e amministrazione nell’Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, 1985, 143.

⁴ Fino al 1908 il rapporto di impiego dei dipendenti civili dello Stato venne disciplinato da regolamenti della pubblica amministrazione. La prima legge organica sullo stato giuridico dei dipendenti statali venne emanata solo nel 1908, codificando principi elaborati dalla giurisprudenza. La legge sull’impiego statale divenne poi il modello-pilota dell’impiego presso tutte le pubbliche amministrazioni di tipo tradizionale. Sui caratteri del rapporto di pubblico impiego (che alle origini significava prevalentemente impiego statale), ritenuto incompatibile col rapporto di lavoro subordinato in ragione dell’inserimento del dipendente nell’organizzazione amministrativa resta di grande interesse M. RUSCIANO, *L’impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978, spec. 9 ss., 37 ss., 311 ss.

⁵ S. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare ed i suoi impiegati amministrativi*, Napoli, 1881, 18-19.

⁶ Sui tratti originari del modello di amministrazione locale francese, poi imbrigliati dal regime napoleonico v. L. VANDELLI, *Poteri locali – Le origini nella Francia rivoluzionaria – Le prospettive nell’Europa delle Regioni*, Bologna, 1990.

partizioni del territorio dello Stato effettuate ai fini della riscossione dei tributi, delegati a svolgerli “affari amministrativi” coi poteri e in rappresentanza del governo del re) e ai particolarismi e privilegi feudali che avevano caratterizzato la situazione della Francia nell’*ancien régime* e venne poi ricompattato e reso coerente agli obiettivi di centralizzazione del regime napoleonico.

I caratteri del modello sono noti; essi si ispiravano fondamentalmente a due criteri di base: il criterio della totale uniformità (vista come corollario del fondamentale principio di uguaglianza) delle strutture locali, ugualmente formate e dotate di uguali competenze per tutto il territorio dello Stato, e il principio del “governo dal centro”, poggiante sulla figura del prefetto (da cui il nome di “sistema prefettizio”).

I decreti del 1789 fissarono due livelli di amministrazione locale: l’organizzazione dipartimentale, intermedia tra i Comuni e lo Stato, e l’organizzazione municipale-comunale, dotata di organi elettivi; a entrambi i livelli furono assegnate funzioni rilevanti, vennero soppressi gli intendenti, sostituendoli con procuratori elettivi con compiti di consulenza, informazione, vigilanza.

Al primo livello vennero abolite tutte le amministrazioni preesistenti, con le più varie denominazioni, nelle città e villaggi e venne fissato un unico ordinamento, imperniato sui Municipi-Comuni, con a capo il sindaco. I Municipi, visti come collettività locali originarie, furono distribuiti su tutto il territorio dello Stato, secondo il principio che ad ogni comunità locale, anche di minime dimensioni, dovesse corrispondere un proprio municipio. Ciò portò all’istituzione di un imponente numero di Municipi (nel 1789 circa 44.000), molti dei quali di dimensioni demografiche e territoriali molto piccole, tutti assoggettati a un medesimo regime giuridico. Un regime a parte fu invece riservato alla capitale. Le funzioni svolte dalle amministrazioni comunali vennero distinte in due specie: funzioni “proprie del potere municipale” e funzioni “proprie all’amministrazione generale dello Stato e da essa delegata ai municipi”, nell’ordine di idee, di matrice giusnaturalistica, che i Comuni dovessero considerarsi come formazioni indipendenti, preesistenti allo Stato, e in quanto tali che lo Stato doveva limitarsi a riconoscere, e nello stesso tempo come parti integranti dello Stato e perciò inseriti nell’amministrazione generale di questo. Alla “doppia natura” dei Comuni si ricollegò una duplice configurazione dei sindaci, i quali assunsero nello stesso tempo carattere di vertice dell’amministrazione municipale e di agente dell’amministrazione statale, collegato con vincoli di diretta dipendenza alle autorità statali. I Comuni, considerati come “minori”, vennero sottoposti alla c.d. tutela amministrativa, cioè a vasti e penetranti poteri di controllo attribuiti ai dipartimenti nei confronti sia degli atti, sia degli organi, a fini di protezione dell’interesse e della volontà generale.

Al livello intermedio, sopresse le istituzioni degli Stati provinciali (che nel vecchio ordine concentravano nelle loro mani una somma di poteri in grado di resistere al potere centrale), la Costituente rivoluzionaria introdusse una nuova ripartizione amministrativa, dividendo il paese in circa ottanta dipartimenti di omologhe dimensioni, inizialmente suddivisi in distretti (che dopo pochi anni

vennero soppressi). I dipartimenti, organizzati su un'assemblea elettiva (consiglio di dipartimento) e su un direttorio, organo esecutivo permanente espresso dall'assemblea al proprio interno, erano configurati come circoscrizioni dell'amministrazione statale. Alle amministrazioni di dipartimento, vennero assegnate funzioni, che si consideravano rientranti "nell'amministrazione generale del Regno", in numerosi settori⁷, con l'incarico di esercitarle "sotto l'autorità e il controllo del Re". Inoltre spettava ai dipartimenti ripartire tutte le contribuzioni dirette fra i distretti.

I decreti del 1789 aprirono la strada a fortissime tendenze centrifughe, che la legislazione rivoluzionaria successiva mirò via via a contrastare. Il grado più alto di centralizzazione lo si ebbe col regime napoleonico, che imperniò il sistema sulla figura del prefetto, istituito in ogni dipartimento come unico effettivo centro di esecuzione delle leggi e degli ordini dei ministri. Mentre nel periodo rivoluzionario tutti gli organi locali (compresi i sindaci) erano elettivi, nella legislazione napoleonica si affermò per tutti gli organi (anche per i componenti dei consigli) il sistema delle nomine dall'alto. In prosieguo di tempo il sistema delle nomine dall'alto venne affiancato dal sistema elettivo, applicato generalmente ai componenti dei consigli.

4. L'amministrazione locale nella legislazione piemontese. L'origine della Provincia

Nel Regno di Sardegna in origine la Provincia non esisteva come corpo morale, era solo una ripartizione territoriale del potere statale. Iniziò ad esistere fra il 1841 e il 1843 in forza di atti di autorità (R. Patenti di Carlo Alberto), perché vi era l'esigenza di organi composti da notabili locali che contemperassero la forza delle autorità statali nel territorio (gli intendenti) per controllare meglio l'attività dei Comuni. All'intendente, rappresentante locale dell'autorità dello Stato, dotato di poteri decisorii, si affiancò un corpo di notabili – il consiglio provinciale – scelti su liste compilate dal governo e da questo designati, dotati di sole funzioni consultive. I consigli provinciali vennero chiamati a esprimere parere sui programmi di lavori pubblici per ponti e strade e sull'intero bilancio. La Provincia piemontese era peraltro di dimensioni troppo piccole per dar vita a un efficiente ente locale, intermedio tra i Comuni e lo Stato.

Poco dopo l'istituzione delle Province si introdusse un altro corpo consultivo, il congresso divisionale, formato allo stesso modo del consiglio provinciale, presso le intendenze generali, cioè ampie circoscrizioni preesistenti che vennero tra-

⁷ Dalla beneficenza alla polizia, dalla vigilanza sugli ospedali a quella sulla pubblica istruzione; dall'incoraggiamento dell'industria e dell'agricoltura alle opere pubbliche, fino al mantenimento della salubrità e della sicurezza pubblica ed all'impiego delle milizie o guardie nazionali (L. VANDELLI, *Poteri locali – Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, 1990).

sfornate da circoscrizioni militari a circoscrizioni amministrative e civili. Le piccole Province non vennero soppresse, ma vennero private della “propria amministrazione”, cioè della possibilità di avere propri bilanci, unico bilancio dovendo essere quello formato dalle intendenze generali.

Con la legislazione del 1847-1848, alla base dell'intero sistema venne collocato il corpo degli elettori: nel decreto legislativo del 1848 erano eletti direttamente tutti i collegi locali: consigli comunali, consigli provinciali e congressi divisionali. Al carattere rappresentativo venne collegata la trasformazione di tutti questi collegi da organi consultivi a organi deliberanti. A contropartita venne introdotto un severo sistema di controlli burocratico – governativi: «da una parte si acconsente a fondare le amministrazioni locali sulla base di una rappresentanza autonoma – e quindi su corpi deliberanti elettivi – ma dall'altro ci si garantisce dalle iniziative di questi collegi e degli organi che ne derivano, negando loro la possibilità di prendere qualsiasi decisione senza l'approvazione dell'autorità governativa centrale e dei suoi rappresentanti periferici»⁸.

La legge ristrutturò le amministrazioni comunali collocando fra il consiglio e il sindaco un corpo intermedio: il “consiglio comunale di credenza” (1847) o “consiglio delegato” (1848), eletto dal consiglio comunale al proprio interno con funzioni ausiliarie del consiglio stesso. Quanto al sindaco, già dal 1815 divenuto di nomina regia, ne venne mantenuta la nomina dall'alto; esso era presentato nella duplice veste di ufficiale del governo e di “capo dell'amministrazione comunale”, preposto a un ufficio comunale, incaricato dell'esecuzione delle deliberazioni dei consigli, con obbligo di rendiconto annuale. In aiuto al sindaco, che durava in carica tre anni, erano previsti vice-sindaci (corrispondenti agli attuali assessori), consiglieri scelti dallo stesso sindaco e nominati dall'intendente.

Quanto alle amministrazioni sovra-comunali, la legge del 1848 teneva fermo l'assetto in bilico tra grandi e piccole Province creato nel 1842-43⁹.

Al decreto legislativo del 1848, presentato dal governo del Re come legge provvisoria voluta dal sovrano per applicare a tutti i corpi collegiali locali il principio rappresentativo introdotto nell'ordine costituzionale, fece seguito, nel successivo decennio, la presentazione di un gran numero di progetti di modifica, di iniziativa sia parlamentare sia governativa, che furono oggetto di continui dissensi tra Parlamento e Governo.

⁸ Così A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime all'età cavouriana (1770-1861)*, vol. I, Venezia, 1962, 107.

⁹ “Il sistema di corpi locali creato dalle Patenti del 1842 e del 1843 nascondeva in sé un difetto fondamentale: non solo esso aveva trasferito il potere decisivo (approvazione del bilancio) alle Intendenze generali ed ai loro congressi senza abolire le Province, ma riconoscendo anzi a queste una propria rappresentanza; tale incoerenza era destinata a generare ... un grave dissidio non appena l'applicazione del principio rappresentativo-elettivo avesse reso autonomi gli organi collegiali onorari” (A. PETRACCHI, *op. cit.*, 94).

5. I contenuti della legge Rattazzi

L'avvio del processo di unificazione degli Stati italiani e in particolare l'unione della Lombardia al Piemonte pose all'attenzione il tema degli ordinamenti locali. Negli Stati italiani una importante eccezione alla generale diffusione del modello francese era rappresentata dal Lombardo-Veneto, in cui vigeva il modello austriaco voluto da Maria Teresa nel 1775 e ripristinato con modificazioni (dopo la parentesi francese) nel 1816. Il sistema austriaco stabiliva una differenziazione dei Comuni in tre classi; inoltre sembrava più rispettoso dell'autonomia locale, perché prevedeva l'elezione di tutti gli amministratori locali e organizzava nei piccoli Comuni una forma rudimentale di democrazia diretta degli abitanti – i c.d. convocati. Nel maggio 1859 Cavour, convinto che per gli ordinamenti locali “il Piemonte aveva più da imparare che da insegnare”¹⁰, nominò una Commissione presieduta dal conte lombardo Giulini della Porta per studiare il progetto di ordinamento locale da applicare alla Lombardia e poi anche al Piemonte.

La commissione, espressione soprattutto dei moderati lombardi, manifestò preferenza, pur non unanime, per il sistema amministrativo lombardo, che essa volle presentare (nella generale avversione dell'Austria) come di “marca italiana”, sostenendo che la vera origine di questo andava individuata, anziché nell'ordinamento austriaco, nel regno italico. Le proposte della commissione Giulini vennero però travolte dalle vicende militari che portarono alla firma dell'armistizio di Villafranca, e alle dimissioni di Cavour, sdegnato sia per l'improvviso abbandono dell'alleato, sia, soprattutto, per le condizioni della pace.

Gli succedeva al ministero dell'Interno Urbano Rattazzi. Questi approfittò dei pieni poteri concessi dal Parlamento al governo del Re in occasione della guerra per varare la legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859, che si sapeva non gradita al Parlamento. La legge, decisa dunque dal Rattazzi al di fuori di ogni discussione in Parlamento per essere subito applicata alla Lombardia e al Piemonte, fu presentata dal Ministro come disciplina provvisoria in attesa di decidere la legge amministrativa di validità generale per lo Stato italiano. In realtà essa venne estesa alla fine del 1859 all'Emilia, nell'agosto del 1860 alla Sicilia e subito dopo alle Marche e all'Umbria.

La legge si apriva con le norme dedicate alle autorità governative periferiche (titolo I – artt. 1-9 – “Divisione del territorio del Regno e autorità governative”). Per l'art. 1: «Il Regno si divide in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni». In ogni Provincia (che prendeva il posto della precedente Divisione) vi erano un Governatore, un Vice-Governatore e un Consiglio di governo. Il Governatore rappresentava il potere esecutivo in tutta la Provincia, vigilando sull'andamento di tutte le amministrazioni pubbliche, ed in caso d'urgenza poteva adottare i provvedimenti ritenuti necessari nei diversi rami del servizio; nell'amministrazione comunale e provinciale esercitava le attribuzioni determinate dalla legge.

¹⁰ Come ricorda M. NIGRO, *Il governo locale*, I, *Storia, lezioni di diritto amministrativo dell'a.a. 1979-80*, Roma, 1980, 22.

Dipendeva dal Ministero dell'interno e ne eseguiva le istruzioni. Il Consiglio di governo aveva le attribuzioni giurisdizionali attribuite dalla legge, oltre che funzioni consultive. Era presieduto dal Governatore o suoi vicari. In ogni Circondario (corrispondente alle piccole Province piemontesi) vi era un Intendente che eseguiva gli ordini del Governatore e provvedeva nei casi d'urgenza riferendone immediatamente al medesimo. Tutte le autorità governative (Governatori, Vice-Governatori, Intendenti) non potevano essere chiamate a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorché dalla autorità amministrativa ad essi sovraordinata, né sottoposti a procedimento per alcun atto di tale esercizio senza autorizzazione del Re previo parere del Consiglio di Stato.

La struttura fondamentale della vita locale era il Comune. Era prevista l'istituzione di un Comune per ciascuna comunità territoriale, anche se di entità demografica minore, con la conseguenza della più minuta frammentazione e parcellizzazione dei Comuni. Secondo l'art 10 della legge ogni Comune era un corpo morale avente una propria amministrazione determinata dalla legge, ed in particolare un consiglio comunale e una giunta comunale. Doveva inoltre essere dotato di un segretario e un ufficio comunale. Il consiglio comunale, composto da un numero di consiglieri variabile a seconda della popolazione, era elettivo ed esprimeva la giunta, mentre il sindaco rimaneva di nomina regia, pur se scelto tra i consiglieri comunali. La giunta municipale si componeva del sindaco, nonché di assessori e supplenti in numero variabile secondo la dimensione demografica del Comune. Il sindaco, ufficiale del governo, era il capo dell'amministrazione comunale. Il consiglio comunale si radunava in sessione ordinaria due volte all'anno, e costituiva il massimo organo deliberativo. La giunta rappresentava il consiglio nell'intervallo delle sue riunioni, e ad essa la legge assegnava scarse funzioni proprie, consistenti in deliberazioni su oggetti di minuta amministrazione, e funzioni delegate dal Consiglio, dell'esercizio delle quali era tenuta a rendere conto. Rispetto alla legge del '48 il sindaco, organo di nomina regia, perdeva a favore della giunta, organo che sostituiva sia il consiglio delegato sia i vice-sindaci, le attribuzioni che gli spettavano quale amministratore comunale¹¹. In compenso conservava ed anzi vedeva accrescersi le funzioni di ufficiale di governo, in particolare riconoscendosi ad esso il potere di adottare provvedimenti contingibili e urgenti di sicurezza e igiene pubblica. A lui spettava di presiedere sia il consiglio, sia la giunta e di rappresentare (dietro delibera del consiglio) il Comune in giudizio.

L'elettorato attivo era stato regolato dalle leggi del '47-'48, le quali lo avevano riconosciuto o per censo o per capacità intellettuale. In base a tali norme il diritto di voto amministrativo, al momento dell'unificazione, spettava al 3,9% della popolazione; in più, solo una piccola parte degli aventi diritto partecipava alle elezioni¹².

¹¹ Lo svuotamento dei poteri del sindaco, organo di nomina regia, a favore della giunta, organo rappresentativo (dei consigli e, indirettamente del corpo degli elettori) fu considerato come una concessione a favore delle libertà locali (M.S. GIANNINI (a cura di), *I Comuni*, vol. I, Venezia, 1967, 26).

¹² Cfr. G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, Roma, 1999.

Quanto alle funzioni, non si faceva alcun cenno alla distinzione (accolta invece nella legge comunale belga del 1831 e nella legge austriaca del 1849) tra funzioni “proprie” del Comune, che lo Stato era tenuto a rispettare, e funzioni ad esso “delegate” dallo Stato. Le funzioni del Comune, così come quelle delle Province, venivano identificate attraverso il riferimento alle spese, distinte in *obbligatorie* e *facoltative*, dandosi per scontato il carattere statale delle funzioni.

Nella legge del 1865 per i Comuni erano elencate venti categorie di spese obbligatorie – tra queste, l’amministrazione degli istituti e dei patrimoni comunali, i servizi demografici, la polizia locale, la giustizia, la viabilità, la costruzione e manutenzione di opere pubbliche, l’intera gamma dei servizi sociali allora esistenti (strade, cimiteri, acquedotti, igiene e sicurezza pubblica, scuole elementari, assistenza e beneficenza) – indicate come relative ad «uffici amministrativi che gli enti locali devono adempiere nell’interesse generale dello Stato, o a funzioni riguardanti interessi particolari di maggiore importanza o quasi essenziali alle stesse amministrazioni».

Ai Comuni era confermata ampia potestà regolamentare in materia di polizia locale (urbana e rurale), igiene pubblica, edilizia, personale, uso e amministrazione dei beni del Comune e delle istituzioni che ad esso appartengono, dazi e imposte comunali.

Era previsto un sistema di finanza locale separato dalla finanza dello Stato. Il Comune aveva facoltà di provvedere alle sue esigenze, oltre che con le rendite del patrimonio, mediante l’imposizione di imposte, dazi di consumo, imposte indirette (tasse di occupazione del suolo, tasse sugli animali, la privativa del peso pubblico e altro). L’ente locale poteva ricorrere all’imposizione solo in caso di insufficienza delle rendite patrimoniali; d’altra parte alla deficienza delle rendite non poteva fare fronte con la contrazione di mutui, ma solo con l’imposizione o l’aumento dei tributi consentiti dalla legge.

Tutte le deliberazioni dei consigli comunali erano sottoposte a visto dell’Intendente (risiedente in ogni Circondario), attestante la regolarità della forma, minutamente regolata dalla legge, mentre per quelle espressamente elencate, riguardanti oggetti rilevanti sotto l’aspetto economico-finanziario, era previsto anche un controllo mediante approvazione della deputazione provinciale.

Controlli speciali erano poi previsti per i regolamenti comunali. Questi erano sottoposti al controllo del Ministero competente per materia, che in caso di accertamento negativo di legittimità poteva annullarli in tutto o in parte, non apportare ad essi modificazioni¹³. In taluni casi erano previsti interventi sostitutivi da parte del prefetto e della deputazione provinciale.

Sopra il Comune venne conservata la sola Provincia, che prese il posto della precedente Divisione. La nuova Provincia venne però privata a favore dello Stato di molte delle funzioni che le Divisioni avevano e venne inoltre configurata come

¹³ Peraltro i Ministeri attraverso apposite circolari disciplinavano a volte anche in modo pervasivo le attribuzioni dei Comuni. Cfr. G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, cit., 22.

entità ambigua, in parte “corpo morale” (cioè persona giuridica pubblica), in parte organo statale, in modo analogo ai dipartimenti francesi. Era organizzata in un consiglio provinciale, eletto dagli elettori comunali, e da una deputazione provinciale, che rappresentava il consiglio nell’intervallo fra le sue sessioni, composto di deputati eletti dal consiglio provinciale e di cui peraltro faceva parte il Governatore della Provincia (poi Prefetto) con poteri di presiederla e convocarla, il quale, in pratica, ne “domina l’attività”¹⁴. Le spese obbligatorie, limitate e di non grande rilievo, riguardavano la viabilità, la beneficenza legale a favore dei malati di mente, l’istruzione secondaria e tecnica, se non vi provvedano particolari istituzioni o il governo.

Priva di proprie competenze e di reali poteri, le Province finivano per essere solo lo strumento attraverso il quale si sviluppava l’assoggettamento dei Comuni al controllo statale, ed infatti i primi governatori-presidenti delle deputazioni provinciali furono uomini politici.

6. *L’affossamento dell’idea della Regione fra l’ottobre 1860 e l’ottobre 1861*

Tornato al potere il Cavour nel gennaio 1860, l’avversione verso l’accentramento, condivisa da tutta (o quasi) la classe politica italiana, rimise in moto la progettazione di una legge per l’amministrazione locale italiana orientata in senso autonomistico. Il compito di formare una nuova legge venne promosso fin dal maggio 1860 di fronte alle reazioni negative suscitate dalla legge Rattazzi e all’opposizione che la sua estensione in Toscana aveva suscitato nel gruppo autonomistico facente capo al Ricasoli.

I tentativi di dare un assetto autonomistico all’amministrazione locale si combinarono con l’idea di introdurre la Regione come istituto più ampio delle già allargate Province. Il primo documento ufficiale che espone i criteri per il riordinamento amministrativo dello Stato, cioè la nota del Ministro dell’interno Luigi Carlo Farini alla commissione temporanea costituita con legge presso il Consiglio di Stato, è del 13 agosto 1860. Indicando il modo con cui «coordinare la forte unità dello Stato con l’alacre sviluppo della vita locale, colla soda libertà delle Province, dei Comuni e dei consorzi» (di tipo facoltativo), e colla progressiva emancipazione dell’insegnamento, della beneficenza e degli istituti municipali e provinciali dai vincoli della burocrazia centrale”, essa parlava, oltre che delle Province e dei Comuni, di «altri centri più vasti, che hanno avuto e hanno tuttavia ragione di esistere nell’organismo della vita italiana, di centri al di sopra della Provincia, al di sotto del concetto politico dello Stato ... Questi centri possiedono antichissime tradizioni fondate in varie condizioni naturali e civili ... io penso che si debba tener conto di questi centri, i quali rappresentano quelle antichissime autonomie italiane che fecero sì nobile omaggio di sé all’unità della nazione ... Se vogliamo compiere un’efficace opera di discentramento, e dare alla nostra patria gli istituti che

¹⁴ Cfr. A. AMORTH, *Le Province*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario*, vol. II.

più le si convengono, bisogna, a parer mio, rispettare le membrature naturali dell'Italia. Se noi volessimo creare l'artificiato dipartimento francese riusciremmo a spegnere le vive forze locali, spostandone e distruggendone i centri naturali e turbando l'antico organismo, pel quale esse si mantengono e si manifestano».

L'idea della Regione, lasciata dal Farini volutamente nel vago¹⁵, fu ripresa e sviluppata dal Minghetti, che la definì come «un consorzio permanente di Province, il quale provvede alla istruzione superiore, alle accademie di belle arti, agli archivi storici e provvede inoltre a quei lavori pubblici che non sono essenzialmente retti dallo Stato, né sono proprio dei consorzi facoltativi e delle singole Province»¹⁶.

Il 13 marzo 1861 il Ministro presentò alla Camera dei deputati quattro progetti di legge: sulla ripartizione del Regno e sulle autorità governative, sull'amministrazione provinciale e comunale, sui consorzi tra Comuni e Province e tra privati per causa di pubblica utilità, infine sull'amministrazione regionale. Nelle indicazioni del Minghetti, il fulcro del progettato decentramento stava nelle modifiche che si proponevano nell'ordinamento dei Comuni e delle Province (soprattutto in quelle concernenti la Provincia), nonché nel progetto in materia di consorzi. Quanto all'amministrazione regionale, la proposta era invece avanzata come una parte del complesso dei progetti per l'ordinamento amministrativo del Regno, utile intanto per agevolare il passaggio dall'applicazione, nelle diverse parti d'Italia, di differenti ordini amministrativi all'applicazione dell'unica legge nazionale, ma non «così necessaria e collegata alle altre (parti), che dal non ammetterla pericolasse il generale sistema». L'esperienza, concludeva il Ministro, si sarebbe incaricata di confermare se la Regione dovesse costituire un semplice espediente transitorio oppure divenire una articolazione permanente che l'Italia poteva darsi per non lasciar cadere la multiforme ricchezza delle sue tradizioni.

Contrariamente alle raccomandazioni e alle previsioni del Ministro, la proposta sulla Regione veniva però assunta nella pubblica opinione come simbolo dei disegni del Minghetti nella loro totalità. E appunto la questione delle Regioni, avversate sia da posizioni politiche conservatrici, sia da forze liberali (nel Mezzogiorno d'Italia)¹⁷, ebbe un ruolo decisivo in quel rovesciamento degli schieramenti parlamentari, che nel giro di un anno – fra l'ottobre 1860 e l'ottobre 1861 – portò il nuovo Ministro Ricasoli (succeduto al Cavour dopo la sua morte) al ritiro dei progetti Minghetti, fatte salve le disposizioni transitorie, che, sostituendo nelle Province alla figura del governatore quella dei prefetti, prevedevano il passaggio di molti poteri dal ministero ai prefetti.

¹⁵ La nota si limitava a suggerire alla Commissione di «non dare alle grandi accennate circoscrizioni territoriali una rappresentanza elettiva, come quella che ben si addice alle Province e ai Comuni».

¹⁶ Relazione introduttiva pubblicata in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica. Da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, 1964, 279 ss.

¹⁷ Un ruolo determinante nel rovesciamento delle posizioni parlamentari, dopo le annessioni della Sicilia e di Napoli, sull'assetto delle amministrazioni locali e sull'ipotesi della Regione lo ebbe la «questione meridionale». V. su ciò ampiamente E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, cit., e C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-66)*, Milano, 1964, 369 ss.

7. L'allegato A della legge n. 2248/1865 e i successivi testi unici

La prima legge comunale e provinciale italiana, riprodottriva, con alcune piccole modificazioni, della legge Rattazzi, fu emanata nel quadro dell'unificazione legislativa compiuta nel 1865: essa fu una delle sei leggi amministrative – l'allegato A – votate in blocco dalle Camere fra il 1864 e il 1865 e promulgate con l'unico decreto del 20 marzo 1865 n. 2248¹⁸. Rispetto alla legge Rattazzi l'All. A della legge del 1865 introdusse una diversa ripartizione di competenze tra consiglio, sindaco e giunta, che comportò un ampliamento del ruolo del consiglio e una netta preminenza del sindaco nell'amministrazione esecutiva comunale, senza peraltro privare del tutto la giunta delle sue competenze di carattere esecutivo¹⁹. Inoltre i prefetti, succeduti, come si è visto, ai governatori, ma con poteri più ampi, diventavano i pilastri dell'ordinamento amministrativo locale²⁰.

Il sistema di amministrazione locale uscito dalle leggi dell'unificazione fu dunque un sistema "binario", nel quale ai "corpi morali" collegati con le popolazioni viventi sul territorio, aventi compiti di amministrazione attiva, si giustapponevano organi periferici dello Stato, aventi compiti di sorveglianza e coordinamento sull'attività dei primi. Questi compiti si realizzavano in una fitta rete di controlli sugli enti locali, distinti in controlli sugli organi e controlli sugli atti.

La supremazia dello Stato si attuava tramite uguale conformazione con legge di tutte le principali componenti dell'ente locale: la struttura, l'organizzazione di governo, le funzioni, la finanza, il personale e i procedimenti. Era però consentito agli enti locali di perseguire, in regime di parziale autonomia, la cura degli interessi delle collettività di riferimento nell'ambito delle spese facoltative.

La legge del 1865 subì in seguito consistenti mutamenti che andavano a intrecciarsi con quelli che investivano l'ordinamento e l'amministrazione statale nel mutare dei contesti istituzionali – dalla "costituzione oligarchica" (Stato monoclasse), che va dall'unificazione fino all'inizio degli anni '90, alla "costituzione liberale democratica" (Stato pluriclasse), fino al regime fascista –, restando però invariati i connotati di fondo: l'impianto centralistico e l'uniformità di disciplina giuridica, al primo strettamente connessa.

L'ascesa al potere della sinistra di Depretis (1876) che pure prometteva un'apertura sul problema dell'amministrazione locale, non comportò alcuna modifica della legge del 1865. Sul piano delle funzioni, in concomitanza con la crescita del-

¹⁸ L'All. B conteneva la legge di pubblica sicurezza, l'All. C la legge sulla sanità pubblica, l'All. D la legge sul Consiglio di Stato, l'All. E la legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo, l'All. F la legge sulle opere pubbliche.

¹⁹ Ancora F.G. SCOCA, *La figura del sindaco dal 1848 ad oggi*, in *I Comuni*, a cura di M.S. Giannini, Vicenza, 1967, 80 e nt. 57.

²⁰ L'art 3 dell'All. A della legge del 1865 attribuiva al prefetto il compito di rappresentare il potere esecutivo in tutta la Provincia e di vegliare sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, di fare in caso di urgenza i provvedimenti che ritenesse necessari nei diversi rami di servizio e soprintendere alla pubblica sicurezza, disponendo della forza pubblica. L'art. 173 della stessa legge gli conferiva la carica di presidente della deputazione provinciale. Esso quindi assumeva la duplice veste di rappresentante del Governo e di vertice di una amministrazione locale. Come ufficio statale periferico, era affiancato dal consiglio di prefettura.

le competenze amministrative dello Stato, si ebbero progressivi ampliamenti degli oggetti delle spese obbligatorie, che andavano ad aggravare notevolmente le condizioni finanziarie degli enti e a restringere la possibilità di porre in bilancio spese facoltative²¹. Sul piano del potere regolamentare, man mano che lo Stato liberale monoclasse si andava trasformando in uno Stato democratico pluriclasse, la legislazione statale invadeva il campo, che prima era proprio, ma non riservato, della regolamentazione comunale, riducendo il ruolo delle fonti locali a quello di regolamenti esecutivi²². Sul versante statale vi furono cambiamenti nell'amministrazione periferica, in quanto alle prefetture andarono via via ad aggiungersi altre ramificazioni dell'amministrazione centrale, direttamente collegate con i rispettivi ministeri – dai provveditorati degli studi, uffici su base provinciale, in diretta relazione con il ministero della Pubblica Istruzione, alle intendenze di finanza, sottoposte al ministero delle Finanze, agli uffici e servizi dipendenti dal ministero dei lavori pubblici (genio civile, poste, amministrazione forestale) – che andavano da un lato a indebolire il potere dei prefetti e dall'altro ad aumentare il novero dei controlli atipici, sia sotto il profilo degli uffici titolari, sia sotto il profilo dei poteri attribuiti agli uffici stessi. Si era quindi ben lontani dal modello francese, nel quale sono concentrati nel prefetto tutti i servizi pubblici dipendenti dai vari ministeri.

Solo con Crispi, con la legge 30 dicembre 1888, n. 5865, poi fusa nel TU 30 dicembre 1889, n. 5291, si approdò a una “cauta” riforma²³ della legge comunale e provinciale.

Le innovazioni, ispirate a principi di autonomia e di rappresentatività democratica, introdotte nel 1888 riguardavano:

- l'ampliamento del suffragio amministrativo, che venne adeguato a quello politico (aumentato da Depretis nel 1882)²⁴;
- la riorganizzazione della Provincia come corpo a sé, dotato di un presidente espresso dal consiglio provinciale, con correlativa sottrazione al prefetto della presidenza della deputazione provinciale e della rappresentanza della Provincia;

²¹ Osservava U. BORSI, *Le funzioni del Comune italiano*, in *Trattato Orlando*, vol. II, parte II, Milano, 1915, 446: «Data la distinzione tra funzioni obbligatorie e facoltative, è logico che i Comuni debbano disporre delle proprie risorse in primo luogo per l'adempimento delle une e in secondo luogo per l'adempimento delle altre. L'esercizio di funzioni facoltative presuppone perciò l'esercizio di tutte le funzioni obbligatorie ed il supero dei mezzi finanziari oltre la misura da queste richiesta. Ciò è logico, ripetiamo, ma solo nell'ordine legale, perché, dati gli oggetti e gli scopi di molte funzioni obbligatorie e data la limitata quantità e produttività dei cespiti di entrata che alimentano le finanze municipali, accade che specialmente i più piccoli Comuni debbano trascurare la cura di importanti interessi locali, mentre per necessità si pongono in grado di provvedere ad interessi generali, di interferenza statale. È questo un immediato effetto della viziosa composizione della categoria delle funzioni obbligatorie, alla quale, come sappiamo, ha presieduto più spesso il principio di sgravare e di non aggravare il bilancio dello Stato, che l'oculata ed imparziale considerazione della entità degli scopi sociali propri del Comune».

²² Sull'ampiezza e dei regolamenti comunali in età liberale e sul depotenziamento della potestà regolamentare locale via via che si espandeva la legislazione statale cfr. M.S. GIANNINI, *Il Comune*, cit., 35); F.P. PUGLIESE, *La normazione comunale*, 209 ss.; T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, 1994, 31 ss.

²³ Così la definisce M. NIGRO, *Il governo*, cit., 38.

²⁴ Con legge n. 665/1912 venne introdotto il suffragio universale maschile per le elezioni politiche, poi esteso a quelle amministrative con legge n. 640/1913.