Autonomie locali

di *Vincenzo G. Pacifici*

▪ [Bibliografia](#)

Prospettare il problema delle autonomie locali nella storia dello Stato italiano unitario [...] significa affrontare un tema che, dopo aver suscitato improvviso interesse agli inizi degli anni Sessanta, non ha più cessato di essere posto al centro di nuove ipotesi e nuove ricerche, fino ad accumulare una letteratura che è ormai abbondante.

Ed ancora in realtà, il problema delle autonomie non è solo un problema di organizzazione amministrativa, come spesso tende a ridurlo la dottrina giuridica, ma è anche e soprattutto un problema di lotta politica [Rotelli, Traniello 1975, pp. 19-20].

Prima di avviare l'analisi sulla situazione tra gli anni 1859-1865, è proficuo ed interessante possedere una conoscenza sintetica ma essenziale delle circoscrizioni territoriali in Italia esistenti nei diversi Stati prima del 1861. In «Piemonte» l'area di terraferma è ripartita in 11 divisioni, comprendenti 39 provincie, 406 mandamenti e 2.711 comuni. La «Sardegna» con 3 divisioni è articolata su 11 provincie, 84 mandamenti e 388 comuni. La divisione e il comune dalla legge del 7 ottobre 1848 sono classificati come «corpi morali», la provincia, priva di amministrazione propria, può possedere beni mentre il mandamento infine ha rilievo soprattutto in ambito giudiziario. Nel 1861 il «Piemonte» e la «Liguria» includono 7 provincie, 352 mandamenti e 1.933 comuni. La «Lombardia» comprende nel 1859 8 provincie e 2.955 comuni (in seguito ridotti a 2.109) mentre il «Veneto» nel 1852 è fondato su 8 provincie e 812 comuni. Gli editti del novembre 1850 suddividono lo Stato Pontificio in 4 legazioni, 20 provincie o delegazioni e 1.220 comuni. In «Toscana» esistono nel 1859 7 prefetture, 64 mandamenti e 246 comuni. 7 sono le provincie a «Modena» con 70 comuni, 5 quelle di «Parma» con 105 comuni. Prima della caduta, nel 1860, il Regno delle due Sicilie nella parte continentale è basato su 16 provincie con 56 circondari e 1.057 comuni mentre nell'isola ci sono 24 circondari, 178 mandamenti e 359 comuni.

La classe dirigente alla guida del Regno sabauda nel 1859 sul piano ideologico è liberale moderata ed è composta in maniera predominante da «convinti partigiani del decentramento» [Romeo 1973, p. 77], che hanno costruito il loro orientamento con una elaborazione lenta ma sicura dei concetti organizzativi degli enti locali. L'esame nello Statuto e nelle fonti parlamentari (*Discorsi della Corona e Risposte delle Camere*) consente di ripercorrere un lungo itinerario, che, dopo l'inserimento degli enti locali nella Carta fondamentale (art. 74), giunge nel 1859 all'impegno programmatico dell'esecutivo di «dare uno stabile assetto alle franchigie dei comuni e delle provincie» e nel 1860 alla solenne affermazione del sovrano che

la progressiva libertà della provincia e dei comuni rinnoverà nei popoli italiani quella splendida e vigorosa vita che, in altre forme di civiltà e di assetto europeo, era il portato delle autonomie dei municipî [Aa.Vv. 1888, pp. 161-162].

Una convalida della linea giudiziosamente decentratrice seguita dai liberali moderati è recata dalle parole con cui la prima Camera unitaria risponde nel febbraio 1861 al discorso di Vittorio Emanuele II.

«Fattori di ogni libertà amministrativa, ci guarderemo da tutti i pericoli delle discordie, da tutte le tentazioni delle borie municipali» [ivi, p.189].

Non è possibile poi nell'analizzare l'intervento pronunciato dal sovrano in un'occasione tanto significativa, dimenticare che l'estensore, Camillo di Cavour, ben pratico della materia, sin dal luglio 1850, individua nella centralizzazione amministrativa la causa di «quasi tutti i mali della società moderna» [Cavour (1850) 1932, pp. 184-185].

Le discussioni svolte alla Camera e al Senato e l'intera normativa varata dall'unificazione (non è mai superfluo rammentare che le disposizioni approvate nel 1865 hanno rappresentato per oltre un secolo e rappresentano ancora oggi in buona dose le basi dell'ordinamento amministrativo del nostro Stato) fino alla vigilia del fascismo, animano, costituendone i momenti salienti, il tema delle autonomie locali che

continuerà a rappresentare uno dei problemi irrisolti del Paese e alimenterà [appunto] un flusso inesauribile di proposte, di progetti e di tentativi di riforme da parte di tutte le componenti dello schieramento

politico e, soprattutto, degli uomini della Sinistra che saliranno al potere nel 1876 [Aimo 1997, p. 39].

Il tema-problema del regionalismo, una volta accantonate le elaborazioni federalistiche di Cattaneo e di Gioberti e dopo la bocciatura decisa in Parlamento delle proposte politiche di Farini e di Minghetti, prima si attenua e si scolora e poi si spegne (tornerà nell'agenda politica negli ultimi anni del XIX secolo), lasciando il campo ai dibattiti sull'accentramento e sul decentramento, sui compiti e sulle funzioni dello Stato, dei Comuni e delle Province e sul concetto generale delle autonomie locali [Della Peruta 2001, p. 36].

È lo stesso Minghetti, nel presentare i quattro disegni di legge riguardanti l'ordinamento territoriale, a sottolineare con forza la necessità

di accordare alle varie parti del regno le massime franchigie amministrative possibili, purché rimanga integra, anzi si consolidi l'unità nazionale.

Lo statista bolognese, poi, con una osservazione di grandissimo rilievo, riconosce che le «libertà», cioè le condizioni di autonomia di Comuni e Province, costituiscono «la vera salvaguardia del regime costituzionale». Nella relazione al primo disegno, intitolato *Repartizione del Regno e autorità governative*, l'ente più piccolo, reputato «la prima e la più semplice associazione delle famiglie aventi interessi intimi e quotidiani fra loro» «dee liberamente amministrarsi, salva quella vigilanza, che nella legge relativa sarà indicata». La Provincia, «altra aggregazione puramente naturale», ha «origine pur essa da interessi comuni di un ordine più complesso e dalle tradizioni». Dopo aver ritenuto l'Italia l'unica nazione europea, in cui «la provincia formi un ente spiccato e direi quasi necessario, o per ragione geografica, o per ragione storica», Minghetti offre una rivisitazione storica della formazione della Provincia, tesa a confutare la tesi di quanti (Crispi su tutti) consideravano l'ente come struttura artificiosa e innaturale, rilevando che

intorno alle città, quasi intorno a nucleo di cristallizzazione, poco a poco si agglomerarono i comuni minori o rurali, strinsero vincoli che non si possono né disgregare fra loro né confondere con altri.

Interessante e utile nella nota illustrativa al secondo disegno di legge *Amministrazione comunale e provinciale. Elezioni comunali e provinciali* il passaggio in cui Minghetti ripercorre i momenti precedenti al varo della proposta normativa, basata su una consistente libertà di azione riconosciuta ai consessi elettivi e su un ridimensionamento dell'ingerenza delle autorità centrali [*Il Parlamento*, pp. 7-9, pp. 20-21, pp. 32-45]. Nel dibattito intervengono con due interventi curati e mirati due futuri presidenti del consiglio della Sinistra. Depretis, a differenza di Minghetti, trova «pregi incontestabili», innanzitutto il miglioramento nella direzione del decentramento e della «vera libertà comunale e provinciale», alla legge del 1859, reputata «forse la migliore e la più liberale» fra quelle vigenti nel Vecchio continente [*ivi*, p. 171]. Crispi dal canto suo non individua ancora una intenzione decentratrice reale, realizzata con la concessione da parte dell'esecutivo di «maggior potere alle autorità locali, alle autorità che sorgono dal suffragio popolare». Il «discentramento» è giudicato «una necessità», tale da circoscrivere

i danni inevitabili che sono obbligati a subire, nel gran lavoro dell'unificazione nazionale, molte provincie che per lo innanzi erano Stati autonomi [Crispi (1861) 1915, p. 63, p. 563].

Il progetto di una nuova legge organica, presentato da Lanza nel novembre 1864, provoca tra il gennaio ed il febbraio successivo un dibattito approfondito e intenso, nel corso del quale il ministro dell'Interno del gabinetto La Marmora deplora l'introduzione nel disegno di «alcuni pochi emendamenti, che bastavano per renderl[o] meno liberale e meno informat[o] al principio del decentramento» [Lanza (1865) 1887, pp. 340-341]. Con l'approvazione da parte del Senato il progetto diviene legge il 20 marzo e conclude – a sentire Crispi – «l'iter formale dell'unificazione amministrativa» [Crispi (1865) 1915, p. 563].

Negli anni successivi, a partire dall'inverno 1868-1869, periodo in cui vengono presi in esame due schemi di legge, dovuti a Cadorna, ministro dell'Interno nel secondo gabinetto Menabrea, sull'ordinamento dell'amministrazione centrale e degli enti territoriali, si confrontano due *leader* con visioni non poco distanti. Da Sinistra Crispi reclama l'elettività dei sindaci e dei presidenti delle deputazioni provinciali. Da Destra Minghetti, pur favorevole di una «libertà piena» per i due

enti, la vincola a una potestà superiore, che sorvegli sul rispetto delle attribuzioni [Minghetti (1869) 1889, pp. 561-562]. Nel celebre e celebrato discorso programmatico pronunciato nell'ottobre 1875, ad alcuni mesi dall'avvento al potere, Agostino Depretis, pur preoccupato dell'impegno crescente dei cattolici nei Comuni in previsione di una scalata alle Provincie e poi alla Camera, sottolinea la necessità di concedere agli enti territoriali la possibilità «di muoversi liberamente nella sfera di loro competenza» [Depretis (1875) 1988, p. 96]. Solo dopo l'approvazione della legge elettorale politica (novembre 1882), l'uomo di governo lombardo, forte di una lunga esperienza, costruita come consigliere e sindaco di Stradella e come consigliere e presidente del consiglio provinciale di Pavia, definisce un progetto, contenente disposizioni assorbite nelle leggi del dicembre 1888 e del luglio 1894. Le norme elaborate nel dibattito sul disegno *Modificazioni ed aggiunte alla legge comunale e provinciale 20 marzo 1865* e divenute legge allo spirare del 1888, portano all'elettività tanto dei sindaci, circoscritta, però, per esplicita volontà del *leader* siciliano a 513 comuni (capoluoghi di provincia o di circondario e centri con popolazione superiore ai 10.000 abitanti), quanto dei presidenti delle deputazioni provinciali.

«In questa parte così importante e vitale del nostro diritto pubblico» – come sosteneva Saredo – è impossibile e forse addirittura assurdo pensare di scrivere la «fine». Negli anni successivi al 1889 infatti, anno di approvazione del Testo unico normativo sugli enti locali, non mancano i progetti dell'esecutivo né ancora meno le analisi dottrinarie e pubblicistiche. Dopo il tramonto di Crispi, è Antonio di Rudinì il solo a saper raggiungere un obiettivo innovativo sostanziale con la legge che introduce in tutti i Comuni l'elettività dei sindaci (luglio 1896). L'iniziativa dello stesso Presidente del Consiglio, che porta all'istituzione, valida per un solo anno, del Commissariato per le provincie della Sicilia, è stata giudicata «il *clou* della politica di decentramento burocratico propugnato da Rudinì» [De Cesare 1977, p. 561]. Giovanni Giolitti, il *dominus* incontrastato della scena politica nel primo quindicennio del XX secolo, non supera mai le «colonne d'Ercole del decentramento burocratico». Sulla scia dei predecessori dimentica di avere denunciato nel 1897 l'impronta «perniciosissima» dell'ordinamento napoleonico e le rivendicazioni fatte nel 1899 per una autonomia di più

estese dimensioni, e nel 1904, una volta assunto il potere, rinvia il varo della riforma, giustificando la decisione con la mancanza in Comuni e Province di elementi validi e qualificati [Giolitti (1904) 1954, pp. 1596-1597].

Sonnino nel suo primo dicastero (marzo 1906) tenta, in chiara contrapposizione a Giolitti, di salvaguardare l'autonomia degli enti locali contro i provvedimenti di scioglimento, stabiliti, tra «inconvenienti ed abusi», dal potere esecutivo. Con un disegno di legge intende svincolare la politica dall'amministrazione, accrescendo le garanzie di autonomia dei Comuni e delle Province. All'opinione pubblica e al Parlamento è assegnato il compito di vigilare in modo continuo ed organico nei rapporti tra il potere centrale e gli enti territoriali. Nonostante Sonnino abbia definito l'iniziativa normativa, «una legge di libertà e di giustizia», essa appare francamente lontana da una linea di concreto ed autentico decentramento [Sonnino (1906) 1925, pp. 201-206].

Il dibattito sulle autonomie perde di intensità e torna a rianimarsi, dopo alcune norme varate a tutela degli enti elettivi nel delicato settore impositivo, nel 1913, al momento della discussione del bilancio del ministero dell'Interno. Giolitti rimprovera i Comuni per una gestione non propriamente oculata del finanziamento statale, agitando implicitamente lo spauracchio dello scioglimento. Al Senato, invece, sostiene il progetto di attribuire alle Province, in una visione puramente burocratica del decentramento, «molte delle attribuzioni che ora sono esercitate dallo Stato» [Giolitti (1913), cit., p. 1176]. È da tener presente che il Testo unico del 1915, approntato dal ministero Salandra, quarto nella serie del periodo liberale, dopo quelli del 1889, del 1898 e del 1908, semplice aggiornamento del precedente, è l'ultimo in materia prima dell'avvento del fascismo e sarà assunto come modello, trent'anni più tardi, negli anni di avvio della Repubblica democratica.

Addirittura negli anni del conflitto mondiale non mancano nelle aule parlamentari momenti di impegno sulle riforme necessarie in materia di decentramento e di autonomie locali. Nel dicembre 1923 viene pubblicata una nuova legge sugli enti locali. Mussolini, quale ministro dell'Interno, nella relazione illustrativa, ne sottolinea la conformità addirittura con quella del 1865 e denuncia che «all'evoluzione civile del Paese e della sua coscienza giuridica non ha corrisposto la contemporanea

innovazione degli istituti» [Mussolini 1924, p. 3]. Opportunamente il riformismo amministrativo di Mussolini è stato considerato fondato su «due strumenti operativi»: «il «decentramento burocratico», da valere in generale per le competenze ministeriali e locali, e il «decentramento istituzionale», più propriamente riferibile all'ente Provincia». Per il secondo viene offerta una spiegazione non scontata e non banale: viene scartata qualsiasi ipotesi di politicizzazione dell'organo, ricondotto alla propria natura autentica, quella amministrativa. Questa finalità emergerà con il suo peso determinante, fino a costituirne la *ratio*, nella decisione della creazione di nuove Province. Dapprima (1923) vengono varate – e sono le prime dal 1861, senza calcolare quelle introdotte dopo ampliamenti territoriali – le Province dello Jonio, con capoluogo Taranto, e di Spezia (poi La Spezia). Successivamente nel 1927, nel quadro del «riordinamento delle circoscrizioni» vedono la luce in Piemonte (Aosta e Vercelli), in Lombardia (Varese), nella Venezia Tridentina (Bolzano), nella Venezia Giulia (Gorizia), Liguria (Savona), in Toscana (Pistoia), in Umbria (Terni), nel Lazio (Frosinone, Rieti, Viterbo), in Abruzzo (Pescara), in Basilicata (Matera), in Puglia (Brindisi), in Sicilia (Castrogiovanni, poi Enna, Ragusa) ed in Sardegna (Nuoro). È questo il risultato di una linea, anticipata da Mussolini in un telegramma inviato nel novembre 1924 al presidente del congresso dell'Unione provincie, allora in corso a Roma. I compiti dell'istituto sono così delineati

[...] sono sicuro che Amministrazioni Provinciali ispirandosi supremo bene Patria daranno concorde opera per degno adempimento nuove e maggiori funzioni loro attribuite dal Governo in conseguenza decretata conservazione ente provincia [Pacifici 2009, p. 100].

Alle Province ed ai Comuni, con i presidi e i podestà, spetterà durante il regime un ruolo esclusivamente amministrativo, rigorosamente subordinato al potere prefettizio.

Il tema dell'autonomia e del decentramento torna nell'immediato dopoguerra con il ripristino dei procedimenti elettivi per la scelta degli amministratori nei Municipi (ha una valenza forse spesso trascurata il fatto che le elezioni comunali precedono di alcuni mesi la consultazione popolare ed autenticamente universale per l'Assemblea costituente). L'orientamento trova concreta manifestazione nella

concessione di forme di autonomia assai estese a talune regioni (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) e sanzione fondamentale nella Costituzione, che stabilisce all'art.5:

La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principî e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Soltanto nel 1970 l'ordinamento regionale è stato completato e attuato e in anni recenti sono state apportate alla Costituzione modifiche, tendenti a delineare una nuova impostazione federale, complessa, difficile e non priva di ombre e di interrogativi. In un bilancio sulla situazione italiana dal ripristino della libertà a oggi pesano e non poco le incertezze e le aporie, dovute alla mancata realizzazione di una armonica sintonia tra i 3 livelli di enti autonomi.

Bibliografia

Aa.Vv., *Il Risorgimento d'Italia narrato dai principi di Casa Savoia e dal Parlamento (1848-1878)*, Barbera, Firenze 1888; *Agostino Depretis e la provincia di Pavia*, coord. scientifico Brignoli M., Colombo A., Amministrazione provinciale di Pavia, Pavia 1988; Aimo P., *Stato e poteri locali in Italia, 1848-1955*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1997; *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti*, vol. II, doc. XI; Cavour C. Benso (conte di), *Discorsi parlamentari 1850-1851*, vol. II, a cura di A. Omodeo, La Nuova Italia, Firenze 1932; De Cesare G., *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Giuffrè, Milano 1977; Della Peruta F., *Unità e federazione durante il Risorgimento*, in *Storia dell'autonomia in Italia tra Ottocento e Novecento*, a cura di A. Varni, il Mulino, Bologna 2001; *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, vol. IV, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1889; *Discorsi parlamentari di Giovanni Giolitti pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, voll. III-IV, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1954; *Discorsi parlamentari di Sidney Sonnino*

pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati, vol. III, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1925; *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, vol. IV, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1889; *Discorsi parlamentari di Francesco Crispi pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati*, vol. I, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1915; *Il Parlamento dell'Unità d'Italia (1859-1861). Atti e documenti della Camera dei Deputati*, vol. III, Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma 1961; *La legge sulla amministrazione comunale e provinciale (4 maggio 1898, n. 164) commentata da Giuseppe Saredo*, vol. I, *Introduzione generale. Cenni storici e precedenti parlamentari sulle leggi comunali e provinciali dal 1814 al 1900*, Unione Tipografica, Torino 1901; *La vita e i tempi di Giovanni Lanza. Memorie ricavate da suoi scritti e coordinate dall'avv. Enrico Tavallini*, vol. I, Roux e C., Torino-Napoli 1887; Pacifici V.G., *L'istituzione delle nuove Provincie (1927): quadro storico, iter e ripercussioni (I)*, in «Nuova Antologia», a. 144°, 2009, fasc. 2252; Romeo R., *I problemi del decentramento in Italia a metà del XIX secolo*, in *Dal regionalismo alla regione*, a cura di E. Rotelli, il Mulino, Bologna 1973; Rotelli E., Traniello F., *Il problema delle autonomie come problema storiografico*, in *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, a cura di M. Legnani, il Mulino, Bologna 1975.