

L'ISTITUZIONE DELLE NUOVE PROVINCIE (1927): QUADRO STORICO, «ITER» E RIPERCUSSIONI

I

Il quadro storico

La prima Camera dello Stato unitario, nei mesi iniziali della sua attività (marzo-maggio 1861), tra gli infiniti problemi sul tappeto, si trova alle prese, nelle singole sedute, con le «petizioni», previste e regolamentate in due articoli dello Statuto¹. Tra di esse non poche contengono proposte, indicazioni e lamentele sull'articolazione amministrativa di aree all'interno delle diverse Province.

È indispensabile comunque fissare un caposaldo sempre valido anche negli anni successivi all'avvento del fascismo. L'art. 74 della Carta statutaria stabilisce in modo sintetico ed ineludibile che «le istituzioni comunali e provinciali e la circoscrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla Legge».

Le istanze – è da notare in via prioritaria – provengono da angoli assai distanti tra loro del territorio nazionale: dalla Toscana alla Campania, dalla Lombardia alla Basilicata, al Molise, alla Calabria e alla Sicilia. Due petizioni valgano come esempio: il Consiglio municipale di Giarre chiede la promozione a capoluogo di circondario dei mandamenti del collegio elettorale² mentre la Giunta comunale ed i consiglieri provinciali di Crema «svolgono alcune considerazioni tendenti a dimostrare la conve-

¹ L'art. 57 riconosce a tutti i cittadini maggiorenni «il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali debbono farle esaminare da una Giunta, e dopo la relazione della medesima, deliberare se debbano essere prese in considerazione, ed in caso affermativo mandarsi al Ministro competente, o depositarsi negli uffici per gli opportuni riguardi». L'art. 58 precisa che «nessuna petizione può essere presentata personalmente alle Camere. Le autorità costituite hanno solo il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo». Pur rilevandone la scarsa vitalità, il diritto di petizione è riconosciuto dall'Assemblea costituente ed inserito nella Costituzione («Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità») (art. 50).

² Atti del Parlamento italiano (d'ora in avanti, AP), leg. VIII, sess. 1861, I periodo, dal 18 febbraio al 23 luglio, Discussioni della Camera dei Deputati, p. 359.

nienza che, nel nuovo ordinamento amministrativo del regno, quella città sia destinata a centro di Provincia»³.

Che il numero delle petizioni non fosse esiguo è confermato da una lettera, inviata nel maggio 1861 dal ministro dell'Interno al presidente della Camera. Minghetti scrive a Rattazzi di essere intenzionato a raccogliere «in un volume i numerosi richiami già trasmessi a questo Ministero dalle rappresentanze comunali e provinciali in ordine all'attuale ripartizione amministrativa del regno». In previsione del conferimento ad una commissione del quadro organizzativo, chiede inoltre il rilascio degli originali o delle copie. L'Assemblea, in un empito di orgoglio promosso da Amari, accorda le semplici copie⁴.

Non solo però nel periodo unitario sono riservate attenzione e considerazione ai problemi della struttura degli enti locali. Dopo il «discorso della Corona», pronunciato l'8 maggio 1848, in occasione dell'apertura della I legislatura dal luogotenente generale del regno, il principe Eugenio di Carignano, in cui si preannunzia la presentazione di un progetto di legge volto a porre «le istituzioni municipali e provinciali in armonia coi nostri ordini politici»⁵, sia il Senato quanto la Camera nelle risposte condividono il peso delle misure in preparazione⁶.

Nell'Assemblea elettiva sin dall'agosto 1849 sono proposte modifiche alla legge comunale del 7 ottobre 1848, emanata in virtù dei pieni poteri concessi al governo, e da parte dell'Esecutivo altri progetti sono avanzati nel 1850 e nel 1852 dai responsabili dell'Interno Filippo Galvagno ed Alessandro Pennati⁷. Sono i primi di una serie assai lunga ed articolata, difficile da ripercorrere e finanche da sintetizzare per la sua minuziosità⁸.

Più ricche di significati e quindi maggiormente impegnative risultano le affermazioni fatte in occasione dell'inizio delle legislature. Il Senato, nel gennaio 1857, lasciando irrisolta l'opzione tra accentramento e decentramento, caldeggia «un sistema di amministrazione che, nel dare efficacia alla rappresentanza degli interessi locali, nulla detragga alla unità ed alla forza dell'azione governativa»⁹.

Il 10 gennaio 1859, dopo la nascita dell'alleanza franco-sarda, Vittorio Emanuele II, avviando i lavori della seconda sessione della VI legisla-

³ Ivi, p. 765. Vd. anche p. 240, p. 278, p. 295, p. 610, p. 693, p. 733, p. 755 e p. 835.

⁴ Ivi, p. 899.

⁵ *Il Risorgimento d'Italia narrato dai principi di casa Savoia e dal Parlamento (1848-1878)*, Barbera, Firenze, 1888, p. 28.

⁶ Ivi, p. 34 e p. 38.

⁷ *1848-1897. Indice generale degli Atti Parlamentari – Storia dei collegi elettorali*, parte I, *Indice degli Atti Parlamentari dal 1848 al 1897*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1898, p. 61.

⁸ Vd. ivi, pp. 61-67.

⁹ *Il Risorgimento*, cit., p. 133.

tura, sollecita «speciali cure» sulla riforma della legge comunale e provinciale¹⁰. Lo stimolo è destinato ad essere raccolto nell'ottobre con le disposizioni innovative della legge del 1848. A vararle è un Esecutivo di nuovo investito di poteri straordinari.

La mano di Cavour si avverte in modo più aperto e chiaro di altri momenti nella redazione del discorso pronunciato il 2 aprile 1860. Non potrebbero, d'altro canto, non esserci novità dal momento che sono presenti anche i rappresentanti della Lombardia, delle Marche, della Toscana e dell'Umbria. I toni cambiano, divenendo più diretti e meno sfumati. Una volta «fondata sullo Statuto la unità politica, militare e finanziaria e la uniformità delle leggi civili e penali», è considerata conseguenza logica e diretta «la progressiva libertà amministrativa della Provincia e del Comune», cui è affidato, forse meglio conferito il compito di rinnovare «nei popoli italiani quella splendida e vigorosa vita che, in altre forme di civiltà e di assetto europeo, era il portato delle autonomie dei municipi, alle quali oggi ripugna la costituzione degli Stati forti ed il genio della nazione»¹¹.

Stretto dalla duplice impossibilità di attribuire significato politico al termine «Regione», allora esclusiva accezione geografica, e di utilizzare la parola «Stato», l'estensore della replica della Camera, il giornalista e letterato milanese Carlo Tenca, attribuisce alla Provincia un risalto apparente ma in realtà improprio. A suo avviso, definite «le più urgenti proposte», spetterà al Parlamento cercare, «nella varietà degli ordini che ressero le Province insieme aggregate», «l'unità che stringe ma non aggioga». «Lasciando a ciascuna quel parziale svolgimento di forze da cui prende impronta la nativa civiltà», sarà possibile fondere «in uno quei vincoli supremi nel cui nodo sta la saldezza degli Stati»¹².

Il discorso del sovrano nella seduta inaugurale della VIII legislatura, il 18 febbraio 1861, inizia con un impegno solenne e preciso conferito a senatori e deputati: l'attribuzione delle «maggiori libertà amministrative a popoli che ebbero consuetudini ed ordini diversi» non andrà disgiunta dalla salvaguardia della «unità politica, sospiro di tanti secoli»¹³.

Il primo posto nei quattro disegni di legge sul nuovo ordinamento dello Stato, presentati il 13 marzo 1861, è assegnato a quello intitolato *Repartizione del regno e autorità governative*. Sulle Province Minghetti insiste sul concetto che «nella maggior parte d'Italia esse non sono artificiali né sorte a caso, ma sono un portato della storia ed un risultamento

¹⁰ Ivi, pp. 141-142.

¹¹ Ivi, pp. 160-161.

¹² Ivi, p. 164.

¹³ Ivi, p. 183.

d'interessi veraci». Esprime poi con parole al massimo forti («mi ripugna assolutamente») la contrarietà ad introdurre «grandi mutazioni», anche se si considera incapace ad «agglomerare artificialmente varie Provincie fra loro» e a «dividerle» «per servire a interessi municipali»¹⁴.

Nel dibattito sulle disposizioni transitorie, approvate nel luglio 1861, necessarie vista la scontata lentezza nell'attuazione dell'assetto organico, raggiunto – come è a tutti noto – più tardi, il relatore Tecchio tranquillizza le popolazioni, alle quali va evitato il fastidio «di essere ballottate ad ogni momento dall'uno all'altro capoluogo o di circondario o di provincia»¹⁵.

In una relazione svolta alla Camera dal torinese Carlo Bon Compagni di Mombello l'8 marzo 1862, la commissione incaricata della riforma della legge approvata nell'ottobre 1859 propone il rinvio alla sessione del 1863 della «definitiva riforma dell'ordinamento generale amministrativo che assicuri le più larghe libertà comunali e provinciali». È una decisione giustificata con la complessità della materia, anche se l'Italia vanta nell'ambito delle libertà locali «antiche tradizioni ed abitudini»¹⁶.

Di risposta al discorso del sovrano in occasione dell'avvio della seconda sessione dell'VIII legislatura, la Camera, attraverso il relatore Tenca, nel giugno 1863 considera «d'uopo che il Paese s'adagi in un durevole assetto amministrativo». È un richiamo più che trasparente ad una indubbia stasi operativa¹⁷.

Finalmente il 24 novembre 1864 il ministro dell'Interno Lanza presenta un disegno di legge per l'unificazione amministrativa, destinato ad essere promulgato il 20 marzo 1865. Molte delle norme contenute sono rimaste in vigore per svariati decenni ed in maniera non marginale ancora oggi hanno validità.

Sul tema rilevante delle aree di competenza delle Provincie sono da rileggere e da riconsiderare le parole pronunziate da Francesco Crispi nella discussione sull'articolo 2 della proposta ministeriale («È data pure facoltà al governo d'introdurre nelle attuali circoscrizioni amministrative quei mutamenti che al detto scopo possono essere opportuni»). L'uomo politico siciliano, anticipando fatti e polemiche che vedremo svolgersi tra la fine del 1926 e l'inizio del 1927, esprime l'avviso che:

le circoscrizioni territoriali debbono essere corrette: è impossibile che restino quali sono attualmente; ma io non credo che queste correzioni debbano farsi in un

¹⁴ *Il Parlamento dell'Unità d'Italia (1859-61). Atti e documenti della Camera dei Deputati*, vol. III, Segretariato generale della Camera dei Deputati, Roma, 1961, p. 24.

¹⁵ Ivi, p. 182.

¹⁶ AP, *leg. VIII, sess. 1861, Documenti*, vol. II, p. 852 e p. 856.

¹⁷ *Il Risorgimento*, cit., pp. 203-205 e p. 210.

gabinetto, stendendo sopra un tavolo una carta geografica e tagliuzzando quella carta in Province nel modo che ad un ministro piacerà. Io credo che prima di venire ad una correzione delle circoscrizioni territoriali bisogna fare degli studi tecnici, osservare la struttura del suolo, conoscerne le popolazioni, esaminarne i costumi, i mezzi di comunicazione, i rapporti tra Comune e Comune, trovare insomma quell'armonia che è necessario che ci sia tra un capoluogo ed i Comuni che vogliono a questo capoluogo unirsi affinché se ne faccia una Provincia od un circondario. Ora, in buona fede, io non so che in Italia un lavoro simile finora siasi fatto. Anzi, io debbo accusare tutti i ministri che sono andati al potere dal 1861 in qua, che non abbiano preparato per mezzo di Commissioni locali e con una Commissione centrale gli elementi necessari per una circoscrizione territoriale logica nell'interesse economico e giuridico del Paese.

[...] Io non sono di coloro che credono che una città fiorisca col divenire capoluogo di Provincia ed un'altra rovini col cessare di esserlo.

Per me, malgrado che le capitali di circondario e di Provincia possano godere di certi benefizi artificiali, essendo il centro degli affari, però è mia opinione che il vantaggio reale della città non debba dipendere da tali accidenti. Il vantaggio deve dipendere dallo sviluppo del benessere morale e materiale, che è la conseguenza della libertà vera e feconda.

Ma, o signori, anche i vantaggi artificiali lusingano le popolazioni; e noi abbiamo visto e prima della rivoluzione italiana e durante il breve periodo del Regno d'Italia, sorgere deplorabili conflitti tra Comuni e Comuni appunto in conseguenza del beneficio artificiale che loro viene dall'essere centro di affari politici e amministrativi.

[...] La Provincia non dev'essere che un ente amministrativo; come ente politico non può, né deve esistere perché diviene strumento di dispotismo.

[...] Io dunque conchiudo che è incostituzionale concedere al potere esecutivo il diritto di cambiare le attuali circoscrizioni territoriali; pericoloso alla vigilia delle elezioni generali; sconveniente alla vigilia dell'apertura di un nuovo Parlamento, il quale si potrebbe trovare in condizioni migliori delle nostre per compiere questo lavoro¹⁸.

Il dibattito tenutosi nei primi giorni del febbraio 1865 meriterebbe un'analisi capillare, tanto sono curati gli interventi di tutti i deputati intervenuti. È da rilevare, come bilancio d'insieme, che si dimostrano molto più attenti e preoccupati sul tema dell'organizzazione amministrativa rispetto ai colleghi, che in anni successivi si troveranno a dibattere la questione, rimasta comunque sempre viva. Il senso comunque può essere colto con la citazione di alcune delle affermazioni più ricche di interesse fatte da Conforti, Michelini, Toscanelli e Giuliani. Il primo, già ministro di Grazia e giustizia nel primo gabinetto Rattazzi, rileva che

¹⁸ *Discorsi parlamentari di Francesco Crispi pubblicati per deliberazione della Camera dei Deputati* (d'ora in poi, *Discorsi parlamentari*), vol. I, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1915, pp. 573-576.

certamente nell'abolire le antiche circoscrizioni si commisero molti errori, si offesero gravi interessi, si disconobbero tradizioni storiche; perocché furono fatte in tempo di rivoluzione e si procedette tumultuariamente ¹⁹.

Michellini, invece, dopo aver dichiarato il proprio favore per le «vaste e popolose Provincie», fino ad accettare una Italia divisa «in dieci o dodici», riprende l'argomentazione adoperata per bloccare l'istituzione delle Regioni: confessa infatti il «timore di lasciare una via preparata alla ristaurazione dei caduti governi» ²⁰. Toscanelli, dal canto suo, svolta una analisi comparata tra le legislazioni di diversi Stati, riprende, come sintesi del proprio orientamento, una frase di Pellegrino Rossi: «tutto può farsi in Italia senza pericolo, fuorché cambiare le circoscrizioni territoriali» ²¹. Molto realista è Antonio Giuliani, per il quale

una nuova circoscrizione territoriale che possa dirsi definitiva e sapiente non è opera che alcuno possa reputarsi capace di compiere in poco volger di tempo. Essa richiede tempo lungo e studi grandissimi ²².

Riservando alla ricostruzione cronologica l'esame diffuso delle novità contenute nella riforma del 1888, sia consentita una anticipazione di oltre venti anni proprio per riprendere dallo stesso Crispi il consuntivo di immobilismo sul tema dell'articolazione provinciale:

La Camera, anzi il Parlamento italiano, più di una volta, ha toccato questa gravissima questione delle circoscrizioni amministrative, ed io credo cotesta una riforma più che necessaria. Lo dissi in altre occasioni, la circoscrizione amministrativa d'Italia ha origini diverse, e nessuno può dire che sia logica.

Al 1865 fu data al potere esecutivo la facoltà di fare anche questa riforma delle circoscrizioni amministrative; ma i ministri d'allora non giunsero forse in tempo, oppure non ebbero una sufficiente volontà per compiere una riforma così importante. Non dico questo per imputare ad alcuno dei nostri predecessori la mancanza di coraggio, giacché la Camera sa quanto sia difficile quest'opera della riforma delle circoscrizioni amministrative, quanti interessi vi siano connessi, quante ambizioni, quanti pregiudizi [...] ne rendano difficile la esecuzione ²³.

In effetti, nel corso degli anni successivi al 1865, le strutture rimangono immutate, così da lasciar emergere inefficienze non secondarie. Alla fine del 1866 il Senato denuncia un «sistema d'incessanti mutazioni di funzio-

¹⁹ AP, *Camera, leg. VIII, sess. 1863-64-65, Discussioni*, vol. X, p. 7983.

²⁰ Ivi, pp. 7983-7985.

²¹ Ivi, pp. 7985-7987.

²² Ivi, pp. 7987-7988.

²³ *Discorsi parlamentari*, vol. III, p. 110.

nari provinciali, il quale ha nell'ordine amministrativo e nell'interesse delle Province conseguenze più lamentevoli ancora che nell'economico»²⁴.

Sotto l'impulso di Ricasoli, inaugurando la X legislatura, il re il 22 marzo 1867 anticipa la presentazione di «un disegno compiuto di riordinamento amministrativo», tale da assicurare una più ampia libertà alle Province ed ai Comuni «con un rimedio che accresca saldezza al vincolo della unità»²⁵. La promessa è destinata a svanire di lì a qualche giorno con le dimissioni del gabinetto e l'avvento di quello guidato da Rattazzi.

Un passaggio della risposta del Senato al discorso di Vittorio Emanuele II, pronunziato in apertura della XI legislatura, la prima dopo l'annessione di Roma, coglie il *porro unum* spesso eluso o sottovalutato. Il relatore Terenzio Mamiani, figura prestigiosa come poche, auspica che il governo sfrutti l'opportunità

di studiar di nuovo una maggiore semplicità negli ordinamenti giudiziari e ministeriali [sic!], dilatando al pari tempo le attribuzioni e le libertà provinciali e municipali, che sono, del resto, le più feconde e conformi in tutto all'indole nostra²⁶.

Sull'allargamento o meglio sull'approfondimento della questione del decentramento organicamente inteso, appaiono nel 1870 i contributi di Stefano Jacini, lucidi, informati e principalmente realistici²⁷.

Anche nel novembre 1871 Giovanni Lanza, attraverso la voce del sovrano, che dà avvio alla seconda sessione della XI legislatura, preannunzia «proposte di grave momento, come quella riguardante l'autonomia dei Comuni e delle Province, il decentramento amministrativo in quella misura che non scemi forza allo Stato»²⁸. Non si tratta di altro se non di rinnovate affermazioni, dettate nella vecchia ma sempre viva ricerca di un utopistico equilibrio tra nostalgie accentratrici e propositi decentratori.

Dal canto suo ancora il Senato, ancora con Mamiani, condivide il concetto di un allargamento delle franchigie locali, con la precisazione sintetica ma eloquente delle intenzioni politiche reali: «al possibile»²⁹.

La lunga marcia verso una sistemazione stabile è ancora da completare secondo Minghetti, il quale nella seduta di debutto della XII legislatura

²⁴ *Il Risorgimento*, cit., p. 229.

²⁵ Ivi, pp. 234-235.

²⁶ Ivi, p. 258.

²⁷ Per una sobria ma efficace sintesi si veda la voce «Nicola Raponi» in *Dizionario biografico degli italiani* (d'ora in avanti, DBI), vol. LI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2003, pp. 700-701.

²⁸ *Il Risorgimento*, cit., p. 264.

²⁹ Ivi, p. 267.

(23 novembre 1874), lascia assicurare il sovrano su una «ponderata revisione» del sistema amministrativo, «creato in momenti difficili e concitati»³⁰.

La Camera – parla un parlamentare prestigioso al pari di Mamiani, Cesare Correnti – pare ammettere una subordinazione, sempre negata, degli «ordini amministrativi», sui quali sarà possibile finalmente «consacrare» le forze, alla «grand'opera della instaurazione politica» ormai compiuta. È una affermazione probabilmente sfuggita e da adoperare come utile metro critico nelle indagini storiografiche³¹.

Sembra segnare una svolta, conseguenza della «rivoluzione parlamentare», l'affermazione contenuta nell'intervento inaugurale della XIII legislatura. Nell'ultimo discorso prima della scomparsa, il 20 novembre 1876, Vittorio Emanuele II insiste sulla necessità di «sgravare il governo dalle ingerenze soverchie obbligando Province e Comuni ad operosa autonomia»³². Il Senato, nella risposta predisposta da Marco Tabarini, vecchio amico di Ricasoli, dopo avere rilevato che il congegno amministrativo fu impiantato «in mezzo a difficoltà gravissime ed incalzati da necessità prepotenti», riconosce che esso «ha bisogno di essere corretto e semplificato»³³.

La Camera, invece – a curare la relazione è Cesare Correnti³⁴ – nel programma costituente proprio di ogni nuova maggioranza innovatrice, si attribuisce l'obiettivo, con enfasi definito «missione», «di compiere la riforma amministrativa»³⁵.

Ben sappiamo che occorreranno anni per ottenere una metamorfosi profonda negli enti locali con la Sinistra di Depretis intenta alla realizzazione di altre riforme di rilevante portata sociale (le leggi sull'istruzione elementare e sull'ampliamento del suffragio politico). Va rammentato comunque che due tra le novità di maggiore portata varate da Crispi (la designazione del Sindaco e del Presidente della deputazione provinciale da parte delle rispettive assemblee elettive) sono sostenute e caldeggiate nel famoso discorso, pronunciato a Stradella da Depretis l'11 ottobre 1875³⁶, e confermate un anno più tardi nello stesso centro, capoluogo del collegio elettorale³⁷.

³⁰ Ivi, p. 286.

³¹ Ivi, p. 290.

³² Ivi, pp. 301-302.

³³ Ivi, p. 304.

³⁴ Per la vita, la carriera e l'orientamento sempre favorevole alle autonomie comunali e provinciali è utile la voce «Luigi Ambrosoli» in DBI, vol. XXIX, Roma, 1983, pp. 476-480.

³⁵ *Il Risorgimento*, cit., p. 309.

³⁶ *Agostino Depretis e la Provincia di Pavia, 1887-1987*, Amministrazione Provinciale di Pavia, Pavia, s.i.a., pp. 96-97.

³⁷ Ivi, p. 119 e p. 129.

Nonostante le buone intenzioni espresse e sicuramente professate, nulla si muove sulla condizione e sulla posizione degli enti territoriali, tanto che il relatore sul disegno di legge, ufficializzato da Depretis nel 1880, il fedele deputato pavese Pietro Mazza si dimostra non poco irritato nell'avvio della sua presentazione:

Le nostre franchigie amministrative sorte fin dal 1848 con lo Statuto politico, ed ampliate con l'estendersi del libero Stato, aspettano tuttavia, dacché questo si è integrato, il loro congruo compimento. Anche tenuto riguardo dell'assidua opera legislativa, richiesta fin qui all'assodamento del regno, dalle ardue condizioni politiche, finanziarie ed economiche, appare invero troppo lungo l'indugio frapposto al pure iniziare cotesto riordinamento dei Comuni e delle Provincie, che dell'organismo nazionale sono elementi non meno essenziali nel loro complesso, che la stessa amministrazione civile³⁸.

Il parlamentare non compie però un approfondito esame di coscienza. Al 31 maggio 1880 risale la presentazione del documento e debbono trascorrere oltre 18 mesi perché si giunga all'apertura della discussione sulla scorta della relazione di base.

Anche se le «modificazioni» proposte non sono davvero di poco conto o di scarso spessore il quadro rimane senza novità concrete e lo stesso Crispi, pur «decisionista» con il disegno di legge presentato nel novembre 1887 ed esaminato dall'Assemblea nel luglio successivo, è lontano dal proporre una legge organica e completa³⁹.

Non mancano però nei diversi interventi del presidente del Consiglio passaggi in cui stila un consuntivo su misure annunciate e non realizzate, riconoscendone magari il peso. È il caso della riforma delle circoscrizioni amministrative, sollecitata nel dibattito da un «ordine del giorno» del deputato Luigi Ferrari, in quegli anni non ancora democratico ma prossimo alla conversione moderata⁴⁰.

Al discorso di Crispi del febbraio 1865 si ricollega Mazza, che presenta un articolo aggiuntivo per il riordinamento delle circoscrizioni dello

³⁸ AP, *Camera, leg. XIV, Raccolta degli atti stampati*, vol. III, n. 39/A, p. 1. Sui contenuti del progetto presentato da Giovanni Nicotera, titolare del dicastero nel primo governo della Sinistra, vd. M. DE NOCOLÒ, *Trasformismo, autoritarismo, meridionalismo. Il ministro dell'Interno Giovanni Nicotera*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 146-150.

³⁹ *Discorsi parlamentari*, cit., vol. III, p. 101.

⁴⁰ Questo è il testo del documento: «La Camera, accettando il concetto politico della legge, convinta che fondamento dell'educazione politica del Paese sia il sicuro riconoscimento della vita locale, e una forte organizzazione dei suoi poteri, invita il governo a presentare un progetto di riforma delle attuali circoscrizioni e passa alla discussione degli articoli» (AP, *Camera, leg. XVI, sess. II, Discussioni*, vol. IV, p. 4602). Sulla figura di Luigi Ferrari (1849-1895), vedi la voce «Gerhard Kuck» in DBI, vol. XLVI, Roma, 1996, pp. 635-637. Lo studioso non motiva le ragioni, che lo portano a ritenere «senza dubbio» l'uccisione di Ferrari, dovuta ad «un incidente» e a bocciare l'ipotesi, formulata dalla polizia, di «un complotto politico di stampo socialista».

Stato, come «una necessità, che, per la sua evidenza, non può essere opugnata da alcuno», soprattutto per le Province da sempre ignorate⁴¹.

Crispi torna sulle difficoltà insite nel tema ma riconosce che

le nostre circoscrizioni territoriali sono anteriori al 1860, e molte di esse risalgono ai principî del secolo; ve ne sono, anzi, in alcune parti d'Italia, di quelle che conservano ancora i confini degli antichi feudi. Certo, che una riforma è più che necessaria, massime oggi che col telegrafo e le ferrovie sono sparite le distanze; ma, per farla, vuolsi uno studio accurato delle condizioni locali, e direi anche delle condizioni territoriali, affinché si possano concordare gl'interessi delle popolazioni con quelli della pubblica amministrazione.

[...] Io credo necessario che si provveda [...] a questa riforma, ma essa non può affidarsi ad un semplice articolo di legge; è necessario che la riforma medesima formi oggetto d'una legge speciale.

Non basta dare al potere esecutivo le facoltà necessarie per rifare le circoscrizioni, è necessario che nella legge si decretino tutte le garanzie per soddisfare i desideri delle popolazioni⁴².

Il deputato proponente accetta le spiegazioni del Capo dell'Esecutivo, svelando di essere stato spinto alla proposta da un intervento benevolmente «provocatorio». Chiude, esprimendo l'avviso che dal «buon esito» della «grand'opera unificatrice» dipenda «principalmente il prospetto avvenire d'Italia»⁴³.

È Mazza il deputato maggiormente sensibile al problema ma non mancano altri parlamentari, comunque attenti e sicuramente non da inserire tra i «peones». Il primo è Sidney Sonnino, che arriva a reputare la legge «monca», solo perché negligente in alcuni punti salienti, quali le circoscrizioni ed il decentramento⁴⁴. Il secondo è Giorgio Arcoleo, fautore di «una miglior forma di circoscrizione che dia alla Provincia una vera vita organica, che oggi non ha»⁴⁵.

Il relatore, il lucano Pietro Lacava⁴⁶, offre una spiegazione controcorrente, non allineata con l'indirizzo autonomistico e antiaccentratore, secondo cui nelle circoscrizioni amministrative, accanto al Comune e alla Provincia, figura ancora l'organismo dello Stato⁴⁷.

Il presidente del Consiglio, nella pagina iniziale della relazione sul progetto di legge presentato a Palazzo Madama il 20 luglio 1888, anticipa, come tema di studio di altre sessioni legislative, «molte altre questio-

⁴¹ AP, *Camera, leg. XVI, sess. II, Discussioni*, vol. IV, cit., p. 5043.

⁴² Ivi, p. 5044.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Ivi, pp. 4463-4471.

⁴⁵ Ivi, p. 4537.

⁴⁶ Per la sua lunghissima carriera politica (fu deputato da 1868 fino alla morte avvenuta nel dicembre 1912), vedi la voce «Fulvio Conti» in DBI, vol. LXIII, Roma, 2004, pp. 18-21.

⁴⁷ AP, *Camera, leg. XVI, Discussioni*, vol. IV, p. 4633.

ni non ancora mature nella coscienza pubblica, le quali fanno capo alla circoscrizione del territorio». È questione «di tanta importanza», sulla quale riprende il parere «a ragione» espresso dall'uomo politico francese Jacques-Guillaume Thouret⁴⁸, secondo il quale «il disegno di divisione di un grande Stato [è] quasi per sé solo la costituzione»⁴⁹.

In occasione del dibattito sul bilancio del dicastero dell'Interno, Crispi riaffaccia e motiva un'opinione, «più volte» espressa dopo il varo della «nuova legge». Si dichiara propenso, una volta realizzata l'autonomia delle Provincie, sottratte ai prefetti ed affidate ai Presidenti delle deputazioni, a farne gruppi da porre sotto la vigilanza di un singolo prefetto⁵⁰.

Il 20 gennaio 1891 ancora Crispi presenta a Montecitorio il disegno di legge con il titolo *Riordinamento delle Prefetture e delle Sottoprefetture*. È da riprendere quasi integralmente per la grande attenzione posta alla ricostruzione storica del tema delle aree provinciali:

La questione delle circoscrizioni amministrative reclama da lungo tempo una soluzione. Essa è complessa. Si tratta di conciliare i benefici di una forte organizzazione politico-amministrativa con la semplificazione dei pubblici servizi senza turbare violentemente antiche divisioni che hanno generato comunanza di interessi, di aspirazioni e di propositi.

Quasi tutti i progetti presentati per la riforma delle istituzioni comunali e provinciali consentirono nel riconoscere la necessità d'un razionale riordinamento delle circoscrizioni amministrative; ma si limitarono a far voti perché, ripresi con animo risoluto gli studi, ne uscisse alla fine una circoscrizione amministrativa degna del nostro Paese.

Il presente progetto ha pertanto l'intento di sciogliere quei voti, di preparare gli elementi per compiere una riforma, senza di che ogni altra, nei nostri ordinamenti amministrativi, riesce vana e manchevole.

L'attuale circoscrizione delle Provincie è universalmente censurata. Sorta in tempi in cui i politici riguardi più potevano che le ragioni amministrative [*sic!*], non è da meravigliare se essa sia riuscita o troppo ampia o soverchiamente ristretta.

Mentre in una parte d'Italia vennero riunite quattro, cinque e anche sei antiche Provincie per formare le nuove, in altre si rispettarono le circoscrizioni esistenti.

Di tale guisa le Provincie presero posto nell'ordinamento dello Stato con sproporzioni immense di popolazione e di territorio.

Sicché ora abbiamo sei provincie da cento a dugentomila abitanti⁵¹, venti da dugento a trecentomila⁵², quindici da trecento a quattrocento mila⁵³, nove da

⁴⁸ VOCE REDAZIONALE, in *Enciclopedia Italiana di Scienze, Lettere ed Arti*, vol. XXXIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1949, p. 782.

⁴⁹ AP, *Senato del Regno, leg. XVI, sess. II, Documenti - progetti di legge e relazioni*, vol. II, n. 151, p. 1.

⁵⁰ *Discorsi parlamentari*, cit., vol. III, p. 557.

⁵¹ Grosseto, Livorno, Sondrio, Portomaurizio, Massa Carrara e Belluno.

⁵² Siena, Ascoli Piceno, Rovigo, Ravenna, Pesaro Urbino, Macerata, Ferrara, Piacenza, Benevento, Arezzo, Reggio Emilia, Forlì, Teramo, Sassari, Caltanissetta, Parma, Ancona, Pisa, Trapani e Modena.

⁵³ Mantova, Lucca, Cremona, Girgenti, Siracusa, Foggia, Chieti, Venezia, Reggio Calabria, Campobasso, Treviso, Aquila, Verona, Padova, Avellino.

quattrocento a cinquecentomila⁵⁴, sette da cinquecento a seicentomila⁵⁵, dieci da seicentomila ad un milione⁵⁶, due di oltre un milione⁵⁷.

La sproporzione dei territori non è meno rimarchevole⁵⁸.

È vano sperare che si possa compiere la riforma delle istituzioni comunali e provinciali finché si avranno Provincie con l'estensione di mille chilometri quadrati circa e con poco più di centomila abitanti, finché si avranno Provincie con quattrocento Comuni ed altre con cinque.

Quale i rimedi?

La «provincia» in Italia ci venne con l'invasione straniera e in molte parti essa è interamente francese.

Una volta istituita, fra i Comuni compresi nella sua cerchia s'andarono via via stringendo tali rapporti di interessi e di civiltà che la Provincia poté apparire come un portato della natura, non altrimenti che il Comune.

Ma il vero è che la nostra Provincia è opera della legge che, se può conservarsi nelle proprie storiche condizioni, non è però come il Comune un ente che la legge trova e non crea.

Ond'è che altri vuole Provincie piccole come quelle che sono più conformi all'indole, alle tradizioni, agli interessi delle nostre popolazioni; altri domanda grandi circoscrizioni onde con maggior potenza intellettuale, morale ed economica procedere alle opere di generale interesse; chi mette innanzi un consorzio obbligatorio di Provincie, col nome di Regione; chi partendo dallo stesso concetto delle Regioni propone d'insediare nelle metropoli delle Regioni, dove già convenono spontaneamente gli affari delle Provincie circostanti, le direzioni distaccate dei dicasteri centrali per ciascuno dei principali servizi⁵⁹.

Il progetto lascia le Provincie come oggi sono per non dare di cozzo in ostacoli gravissimi e scompigliare enti, che, se sono opera di legge, hanno però generato molteplici interessi distinti dagli interessi dei Comuni e da quelli dello Stato.

D'altronde la causa del male che si lamenta più che in altro va ricerca nella confusione della Provincia con la Prefettura.

Convieni quindi svincolare la Provincia e la Prefettura dal legame che le tiene strette insieme.

L'amministrazione dello Stato è separata da quella della Provincia. La Provincia poi ha interessi che hanno un'indole piuttosto territoriale. Gli interessi, i bisogni dello Stato sono d'indole generale. Perciò le due circoscrizioni non possono essere determinate da identici criteri⁶⁰.

⁵⁴ Vicenza, Bergamo, Cagliari, Catanzaro, Bologna, Messina, Cosenza, Brescia e Pavia.

⁵⁵ Udine, Como, Potenza, Lecce, Catania, Salerno, Perugia.

⁵⁶ Cuneo, Bari, Palermo, Novara, Caserta, Alessandria, Genova, Firenze, Roma, Napoli.

⁵⁷ Torino e Milano.

⁵⁸ Le Provincie più estese sono nell'ordine: Potenza, Torino, Lecce, Foggia, Cosenza, Cuneo, Novara, Udine, Aquila mentre quelle di dimensioni più ridotte sono Padova, Ravenna, Ancona, Forlì, Benevento, Massa Carrara, Rovigo, Cremona, Lucca, Porto Maurizio. La Provincia di Napoli con i suoi 1065 kmq è la più piccola in assoluto.

⁵⁹ Per brevità si riassume il contenuto della nota 4 II colonna di pp. 2-3: «[...] il movimento amministrativo locale ha 4 gradi in Prussia e nell'Austria-Ungheria, 3 nella Francia, nel Belgio e nell'Italia, nell'Inghilterra e nella Spagna; un grado nell'Unione Americana, dove lo Stato sta di fronte ai Comuni, poca essendo l'importanza della Contea».

⁶⁰ AP, *Camera, leg. XVII, sess. I, Documenti – Disegni di legge e relazioni*, vol. III, n. 42.

Nel novembre dello stesso 1891 il neopresidente del Consiglio, rivale storico di Crispi, il suo conterraneo Antonio di Rudinì, in un discorso, pronunciato alla Scala, patrocina un'idea simile. Manifesta infatti il proposito di varare «circoli», in cui raggruppare tre o quattro Provincie⁶¹.

«Alle decise spinte autonomistiche del socialismo municipale da una parte e delle correnti cattoliche dall'altra» replica Giolitti, ora controllando ora frenando, ammettendo al più proprio per le Provincie l'«istituto consorziale»⁶².

Dalla posizione non si allontana neanche in occasione della discussione dei bilanci del dicastero dell'Interno per gli anni 1901-1902 e 1902-1903⁶³. Il relatore, il radicale Pilade Mazza, eletto a Roma, il 12 giugno 1902 non nasconde la situazione di grande squilibrio e di stridente disomogeneità:

Le nostre circoscrizioni amministrative – rileva – non potrebbero essere invero più infelici! Vi sono Provincie il cui capoluogo ha mezzo milioni di abitanti, e Provincie il cui capoluogo ne ha 10 mila! Vi sono Provincie che sono vaste per 10 mila chilometri, e Provincie che non ne hanno che mille. Vi sono Provincie che hanno un milione di abitanti ed altre che non arrivano a 100 mila. Vi sono Provincie che hanno, come Como, 500 Comuni, ed altre, come Livorno, che ne hanno 8. Evidentemente questa disuguaglianza di divisione da un lato dimostra la inutilità dell'ente Provincia, e dall'altro dimostra che quando si crearono queste circoscrizioni si sia mirato più alla ragione politica, che agli interessi di esse Provincie, dato che la Provincia non rappresenta mai degli interessi materiali⁶⁴.

Un passaggio dell'intervento a Montecitorio del presidente del Consiglio nella seduta del 13 maggio 1914 è un felice quanto efficace *flash* sulla natura difficile e sul ruolo complesso degli enti locali. La legge comunale e provinciale – sostiene Salandra – «è in continuo divenire» ed il testo unico di imminente pubblicazione «cesserà presto di essere completo», dal momento che «nei Paesi liberi queste istituzioni si debbono evolvere secondo l'esperienza insegna e secondo i mutati bisogni sociali»⁶⁵.

Durante gli anni della guerra non mancano nelle aule del Parlamento momenti di discussione sulle riforme da compiere in materia di decentramento e di autonomie locali⁶⁶.

⁶¹ *La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo*, vol. III, a cura di L. Lucchini, Tipografia della Camera dei deputati C. Colombo, Roma, 1899, p. 166.

⁶² G. DE CESARE, *L'ordinamento comunale e provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 591.

⁶³ Ivi, pp. 596-597.

⁶⁴ AP, *Camera, leg. XXI, Discussioni*, vol. III, p. 2771.

⁶⁵ Ivi, *leg. XXIV, Discussioni*, vol. III, p. 2659. Il 4 febbraio dell'anno successivo in effetti sarà pubblicato in un testo unico (n. 168), per la quarta volta, la legge regolatrice degli enti locali. Le precedenti edizioni erano state quelle del 10 febbraio 1889, n. 5921, del 4 maggio 1898, n. 164, e del 21 maggio 1908, n. 269.

⁶⁶ G. DE CESARE, *op. cit.*, pp. 598-599.

Dell'attenzione, dell'interesse e della volontà concorde delle due assemblee sono prova due decreti luogotenenziali, predisposti dal gabinetto Orlando e firmati nel marzo e nell'aprile 1918, a conflitto ancora vivo e aperto, dal luogotenente Tomaso di Savoia, duca di Genova.

Con il primo si istituisce una commissione incaricata «di studiare e proporre i provvedimenti occorrenti al passaggio dallo stato di guerra a quello di pace»⁶⁷. Il secondo guarda più lontano e vara una commissione, incaricata dello studio e dell'elaborazione delle «riforme da apportarsi agli ordinamenti amministrativi e tributari delle Provincie e dei Comuni del Regno». Presieduta dal senatore Raffaele Perla, è composta, oltre che da direttori generali ed alti burocrati ministeriali, da due senatori (Pietro Lucca e Vettor Giusti del Giardino), da due deputati (Carlo Schanzer e Vincenzo Riccio) e da due tra le più prestigiose figure del mondo economico e del mondo politico, Luigi Einaudi e Luigi Sturzo⁶⁸. È pleonastico rilevare che nulla di concreto si fece e che non si registrarono novità di sorta.

Iter istitutivo

Con l'avvento del regime fascista il tema-problema delle Provincie subisce una decisa accelerazione soprattutto grazie al varo, avvenuto a brevissima distanza (poco più di un mese) dalla conquista del potere, delle disposizioni che delegano i pieni poteri al governo per il riordinamento dei sistemi tributari e della Pubblica Amministrazione⁶⁹.

La legge sugli enti locali è pubblicata poi con il regio decreto del 30 dicembre 1923, n. 2839⁷⁰. Fondato su 119 articoli, indica le modifiche da apportare alle norme del testo unico del 4 febbraio 1915. Mussolini, in veste di ministro dell'Interno, in avvio della relazione, rivendica la conformità «negli ordinamenti sostanziali» della legge a quella del 1865 e lamenta che «all'evoluzione civile del Paese e della sua coscienza giuridica non ha corrisposto la contemporanea innovazione degli istituti»⁷¹.

È indubbiamente convincente la distinzione operata da De Cesare tra i due «strumenti operativi» del riformismo amministrativo di Mussolini: «il *decentramento burocratico*, da valere in generale per le competenze

⁶⁷ Decreto luogotenenziale n. 361, 14 marzo 1918, in «Gazzetta Ufficiale del Regno» (d'ora in poi, «Gazzetta Ufficiale»), 27 marzo 1918.

⁶⁸ Decreto luogotenenziale n. 511, 18 aprile 1918, in «Gazzetta Ufficiale», 26 aprile 1918.

⁶⁹ Legge 3 dicembre 1922, n. 1601, in «Gazzetta Ufficiale», n. 293, 15 dicembre 1922.

⁷⁰ È in «Gazzetta Ufficiale», n. 6, 8 gennaio 1924.

⁷¹ AP, Camera, leg. XXVII, sess. 1924, Documenti, vol. II, doc. XI.

ministeriali e locali, e il *decentramento istituzionale* più propriamente riferibile all'ente Provincia»⁷².

Per il secondo, che interessa direttamente il nostro studio, viene offerta una spiegazione largamente motivata: viene allontanata qualsiasi eventualità di politicizzazione dell'organo, ricondotto, invece, direi rigorosamente, alla propria natura autentica, quella amministrativa. Questa finalità emergerà con il suo peso essenziale, fino a rappresentarne la *ratio* nella decisione della creazione di nuove Province.

Intanto, però, grazie alla delega di poteri ottenuta con la legge del 3 dicembre 1922, il 2 settembre 1923 – ed è la prima volta dal 1861, non calcolando quelle introdotte dopo ampliamenti territoriali – vengono create due nuove Province, quella dello Jonio, con capoluogo Taranto, e quella della Spezia⁷³.

Che la linea del regime evolvesse verso una svolta sempre più nettamente e soprattutto esplicitamente autoritaria, è confermato dal telegramma cifrato «riservatissimo», inviato il 28 agosto 1924 a tutti i prefetti dall'allora responsabile dell'Interno. Federzoni insiste sulla necessità che

comizi elettorali [per consultazioni locali] non vengano convocati se non quando condizioni ambiente locale diano pieno affidamento che operazioni relative potranno svolgersi assoluta tranquillità e che sia assicurata prevalenza partiti nazionali⁷⁴.

Non sfuggirà che si parli di «partiti nazionali» e non ancora di «partito unico» ma il percorso è iniziato. D'altro canto Mussolini è tutt'altro che propenso ad una soppressione o ad un ridimensionamento del ruolo degli enti territoriali. Il 10 novembre, infatti, indirizza al presidente del Congresso dell'Unione Province, in quei giorni in corso nella capitale, questo telegramma non reticente sui compiti futuri dell'istituto:

Nel ricambiare con grato animo il saluto rivoltomi 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 provincia⁷⁵.

⁷² G. DE CESARE, *op. cit.*, p. 663. È di assai recente pubblicazione il saggio, al solito attento e centrato, di P. AIMO, *Le Province nel regime fascista*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 15 (2007), pp. 59-74.

⁷³ I regi decreti n. 1911 e n. 1913 sono in «Gazzetta Ufficiale», n. 222, 21 settembre 1923. Certamente frutto delle stesse misure è da considerare il provvedimento del 4 marzo 1923 (n. 545), con cui il circondario di Rieti viene trasferito dalla Provincia di Perugia a quella della Capitale.

⁷⁴ Archivio Centrale dello Stato (d'ora in avanti, ACS), *Ministero dell'Interno, Telegrammi ufficio cifra* (d'ora in poi, TUC), *Partenze (17-29 agosto 1924)*, n. 18947. È pubblicato integralmente come *Appendice A*.

⁷⁵ Ivi, *Partenze (3-19 novembre)*, n. 24434.

L'istituzione delle nuove Provincie (1927): quadro storico, iter e ripercussioni (I) 101

Reca la data del 30 luglio 1926 la relazione del direttore generale dell'Amministrazione Civile, Vittorio Serra Caracciolo⁷⁶, preparata in seguito alle disposizioni impartite da Federzoni. Prima di formulare ipotesi tecniche sulle riforme della rappresentanza degli enti locali, ribadisce la «necessità di abbandonare il sistema elettorale, quale è ancora in vita per tutte le rappresentanze provinciali e per una parte di quelle comunali». Il funzionario, che di lì a qualche mese (dicembre 1926) subirà il drastico provvedimento del collocamento «a riposo per ragioni di servizio»⁷⁷, sostiene che

il favore generale con cui è stato accolto l'istituto del podestà nei Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti⁷⁸ dimostra come sia entrata nella coscienza pubblica la convinzione che la designazione degli amministratori degli Enti autarchici a mezzo del suffragio universale ha fatto il suo tempo⁷⁹.

Il 2 gennaio 1927 è presentato da Mussolini, dal 9 novembre precedente di nuovo ministro dell'Interno, il decreto di «riordinamento delle circoscrizioni provinciali». È interessato quasi per intero il territorio nazionale: sono create Provincie in Piemonte (Aosta e Vercelli), in Lombardia (Varese), Venezia Tridentina (Bolzano), Venezia Giulia (Gorizia), Liguria (Savona), Toscana (Pistoia), Umbria (Terni), Lazio (Frosinone, Rieti, Viterbo), Abruzzo (Pescara), Basilicata (Matera), Puglia (Brindisi), Sicilia (Castrogiovanni⁸⁰ e Ragusa) e Sardegna (Nuoro)⁸¹.

Approvato sia dalla Camera il 3 giugno⁸² quanto dal Senato il 15 dicembre⁸³, è convertito nella legge del 29 dicembre 1927, n. 2584⁸⁴.

Anche se non si svolge nelle aule di Palazzo Madama e di Montecitorio alcun dibattito, il decreto è sottoposto all'esame delle competenti commissioni, che non si limitano ad una analisi superficiale e banale.

⁷⁶ Sulle tappe della sua carriera, vd. A. CIFELLI, *I prefetti del Regno nel ventennio fascista*, Pubblicazioni della Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Roma, 1999, p. 255.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Legge del 4 febbraio 1926, n. 237.

⁷⁹ ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'Amministrazione civile, Divisione affari comunali e provinciali*, b. 2045. È pubblicata in *Appendice B*.

⁸⁰ Riprenderà con il RD del 27 ottobre 1927, n. 2050, il nome classico di Enna.

⁸¹ È in «Gazzetta Ufficiale», n. 7, 11 gennaio 1927. Nel numero successivo viene pubblicata la legge 23 dicembre 1926, n. 2246, che modifica la circoscrizione territoriale delle Provincie di Parma, Pavia e Piacenza, mentre il 31 marzo dello stesso anno viene promulgato un regio decreto legge, che dispone modesti ampliamenti nelle Provincie di Frosinone, Lecce, Perugia, Varese e Viterbo. Quella umbra in particolare incorpora due Comuni: Monte Santa Maria Tiberina e di Monterchi, oggi di nuovo compreso nell'area amministrativa di Arezzo (vd. in «Gazzetta Ufficiale», n. 86, 15 aprile).

⁸² AP, *Camera, leg. XXVII, Discussioni*, vol. VIII, pp. 7812-7813 e p. 7950 (favorevoli 180 e contrari 4).

⁸³ AP, *Senato, leg. XXVII, Discussioni*, vol. VIII, p. 9520 e p. 9550 (sì 149, no 14).

⁸⁴ È in «Gazzetta Ufficiale», n. 14, 18 gennaio 1928. Va notato che questa legge è inserita con il numero 581 nel provvedimento c.d. «taglialeggi», emanato, in attuazione dell'art.14 comma 12 della legge del 28 novembre 2005, n. 246, dal governo in carica dalla primavera del 2008.

A questo punto va attribuito adeguato rilievo a due circolari di Mussolini, la prima del 9 novembre 1926 e la seconda del 5 gennaio 1927, preludio ed epilogo pratico del regio decreto del 2 gennaio.

Nel tornare alla guida del dicastero chiave dell'Interno, Mussolini indica ai prefetti il «controllo e [la] severa vigilanza sulle Pubbliche Amministrazioni e sull'impiego del pubblico danaro» tra «le direttive generali politiche» da seguire⁸⁵. Sulla seconda si è intrattenuto esaurientemente Renzo De Felice. Secondo lo storico reatino

assegnando agli organi locali dello Stato [i prefetti] il compito di farsi interpreti e sollecitatori delle necessità e delle aspirazioni dei cittadini, egli [Mussolini] privava il PNF persino di gran parte delle possibilità di esercitare almeno una propria effettiva azione di 'iniziativa' politica e di definirsi quindi come il tramite naturale tra il popolo e lo Stato⁸⁶.

E Mussolini, nelle righe di apertura della circolare del 5 gennaio, tiene a rilevare e soprattutto a far rilevare, perché se ne abbia nozione e coscienza, che, dopo aver «aumentato» il numero delle Provincie e reso la situazione generale politica «assolutamente tranquilla», la sua volontà di «fissare più specialmente le norme alle quali il prefetto deve ispirare quotidianamente il delicato ed importante esercizio del suo potere».

E la solenne riaffermazione del prefetto come «la più alta autorità dello Stato nella Provincia» e come «il rappresentante diretto del potere esecutivo centrale», non può che trovare una fruttuosa applicazione in ambiti territoriali meno estesi e più facilmente controllabili. Si pensi alle nuove Provincie, create in Piemonte, in Lombardia, in Liguria, in Toscana e soprattutto nel Lazio ed in Umbria. In un momento di grande sintonia tra Mussolini ed i suoi Ministri va ripresa anche, per l'importanza primaria attribuita ai prefetti, la circolare del 2 luglio 1925, con cui Federzoni li invita a trasmettere

breve relazione telegrafica circa situazione attuale politica partito fascista codesta Provincia chiarendo se esso si presenti compatto ed omogeneo oppure se presenti qualche servizio o dissensi in atto o allo stato latente precisando in tal caso a quali persone questi possono risalire⁸⁷.

⁸⁵ B. MUSSOLINI, *Opera omnia*, vol. XXII, *Dall'attentato Zaniboni al discorso dell'Ascensione (5 novembre 1925-26 maggio 1927)*, La Fenice, Firenze, pp. 462-463.

⁸⁶ R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, II, *L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Einaudi, Torino, 1968, pp. 301-305.

⁸⁷ ACS, ACS, TUC, *Partenze (1-11 luglio 1925)*, n. 15146. Il 29 luglio Federzoni conferma la sua fiducia con un nuovo telegramma, in cui invita i funzionari ad inviare un quadro della situazione «in forma assolutamente concisa e schematica» (TUC, *Partenze (20 luglio-1 agosto)*, n. 17777).

D'altro verso, però, proprio nel campo prefettizio, non mancheranno per Mussolini le delusioni e le amarezze. Da un esame, condotto su tutte le sedi istituite durante il regime, anche in data anteriore al 1927 (Spezia e Taranto) o in data successiva (Littoria ed Asti), si ricava che nella stragrande maggioranza dei casi i funzionari, titolari per la prima volta o di nomina recenti nelle nuove sedi, sono raggiunti in tempi più o meno ravvicinati dalla misura più severa, la rimozione «per ragioni di servizio», che chiude la carriera. Alcuni hanno modo di operare anche in sedi diverse dalla prima mentre altri sono accantonati dopo un periodo esiguo. I più «fortunati» sono Lorenzo La Via, primo prefetto di Savona, collocato in quiescenza con la motivazione comune agli altri nel 1944, dopo essere stato direttore generale per la Demografia e la Razza⁸⁸ e Giuseppe Siragusa, che avvia la sede di Taranto, nominato nel febbraio 1931 consigliere di Stato⁸⁹.

Per offrire un quadro il più possibile esauriente va constatato che, salvo due eccezioni, quelle dei funzionari, consoli generali della Milizia, i prefetti di Nuoro Ottavio Dinale⁹⁰ e di Littoria Mario Chiesa, laureato in ingegneria meccanica⁹¹, tutti gli altri hanno percorso le diverse tappe della carriera dopo regolari e normali concorsi di accesso, espletati durante il periodo liberale.

Ma il Parlamento, sempre più debole ed emarginato, quale giudizio esprime su una legge, comunque rilevante per le strutture dello Stato?

Alla presidenza della Camera il 30 gennaio 1927 viene presentato il disegno di legge di conversione del regio decreto del 2 gennaio. La relazione illustrativa è firmata dal capo del governo, primo ministro segretario di Stato, ministro dell'Interno. Mussolini inizia, insistendo sulla «improrogabile necessità» della soluzione «integrale» del problema, tanto più che

la conoscenza anche superficiale delle vecchie circoscrizioni rendeva manifesto come molte di esse fossero troppo vaste⁹² per consentire agli organi ed alle autorità che vi erano preposti, adeguata efficacia ed intensità di azione.

Fissa quindi così i compiti nuovi delle Amministrazioni provinciali, la cui azione

deve rivolgersi non più soltanto a finalità che interessano l'intera circoscrizione, ma anche alla risoluzione dei problemi di indole particolare che richiedono specializzazione di mezzi e specifico adattamento ad esigenze locali.

⁸⁸ A. CIFELLI, *op. cit.*, p. 150.

⁸⁹ *Ivi*, p. 258.

⁹⁰ *Ivi*, p. 105.

⁹¹ *Ivi*, p. 73.

⁹² Non si può di fronte a queste affermazioni non ricordare che allora ed in seguito nulla è stato fatto per ridurre le dimensioni, ieri straordinarie, oggi abnormi della provincia di Aquila.

Dopo essere tornato sulle ragioni ispiratrici delle leggi sui poteri dei prefetti e sull'estensione dei Podestà, spiega che

nella determinazione delle nuove circoscrizioni provinciali si è tenuto conto principalmente della configurazione geografica del Paese, come della convergenza di interessi che possono costituire la base organica di un'omogenea unità territoriale, cercando, sin dove era possibile, di conservare la preesistente circondariale, al fine di ridurre al minimo indispensabile lo spostamento degli interessi precostituiti⁹³.

Cinque mesi più tardi, il 31 maggio, il deputato siciliano Dante Maiorana «riferisce» sui lavori della commissione incaricata dell'esame, commissione che annovera tra i suoi componenti appena un superstite delle legislature prefasciste, il piemontese Giovanni Alice. Pur logicamente condizionata dalla retorica antidemocratica ed antielettorale, la relazione non è priva di passaggi assennati, quali quelli sull'ascesa di molti centri e sulla contrapposta caduta di altri, quelli sui mutamenti sociali e strutturali di alcune Regioni e quelli sulle condizioni demografiche. La considerazione finale sulla possibilità della creazione di «un consorzio obbligatorio fra Province per spese o servizi di carattere obbligatorio» presenta una novità «felice» allora ma – chi vorrà negarlo? – efficace e proficua anche oggi⁹⁴.

A Palazzo Madama l'analisi è svolta da una commissione guidata dal vecchio «cattolico deputato» Cesare Nava, senatore con Giolitti nel 1921, e composta, tra gli altri, da un uomo di profonda esperienza in campo amministrativo, Alberto Dallolio, per oltre 11 anni (giugno 1891-luglio 1902) sindaco di Bologna e per circa 30 anni consigliere provinciale⁹⁵. Vanta crediti di grande qualificazione il relatore, il salernitano Alberto Pironti, per lunghissimi anni direttore generale dell'Amministrazione Civile, creato senatore da Facta alla vigilia della «marcia su Roma»⁹⁶, che avverte in avvio che

La ripartizione del regno in Province e circondari, quale fu effettuata, con procedura necessaria frettolosa, nelle prime unificazioni amministrative, è rimasta per oltre mezzo secolo immutata. Non già perché non vi si ravvisassero incongruenze e difetti, ma perché la gravità del problema sgomentava.

Lega la creazione delle nuove Province all'indirizzo inaugurato con i decreti del 30 dicembre 1923, del 26 giugno 1924 e soprattutto del 21

⁹³ AP, *Camera, leg. XXVII, Discussioni, sess. 1924-29, Raccolta degli Atti stampati per ordine della Camera*, vol. XXIV, n. 1244.

⁹⁴ Ivi, n. 1244/A.

⁹⁵ Vd. la voce «Alessandro Albertazzi» in DBI, vol. XXXII, Roma, 1986, pp. 125-128.

⁹⁶ Sulla carriera e sui ruoli ricoperti da Pironti, vd. M. SAJJA, *I prefetti italiani nella crisi dello Stato liberale*, I, Giuffrè, Milano, 2001 (vd. la voce «Pironti»).

L'istituzione delle nuove Province (1927): quadro storico, iter e ripercussioni (I) 105

ottobre 1926, che, stabilendo la soppressione di 94 circondari, portava alla conclusione pratica che

ciascuna Provincia sia tale, per moderata estensione territoriale e consistenza numerica, che l'azione amministrativa dell'Ente, e quella dell'autorità governativa, possano in maniera adeguata raggiungervi le proprie finalità.

Pironti sostiene che il numero delle Province, passato da 69 a 76 con la istituzione di quelle di Taranto e di Spezia e dai territori annessi di quelle di Trento, Trieste, Pola, Zara e Fiume, ed ora portato a 92, «non può veramente ritenersi esagerato in confronto della popolazione legale del regno che risulta accertata in 39.989.785 e da quello dei Comuni (9077 al 31 marzo 1927)». Conclude con la rivendicazione dell'urgenza e dell'opportunità dei provvedimenti, varati con l'intenzione di sanare «un lungo passato di vani tentativi e di sterili voti»⁹⁷.

Vincenzo G. Pacifici

[segue]

⁹⁷ AP, *Senato del Regno, leg. XXVII, Discussioni, I sess. 1924-27, Documenti – Disegni di legge e relazioni*, vol. XV, nn. 1052/A-1053/A.