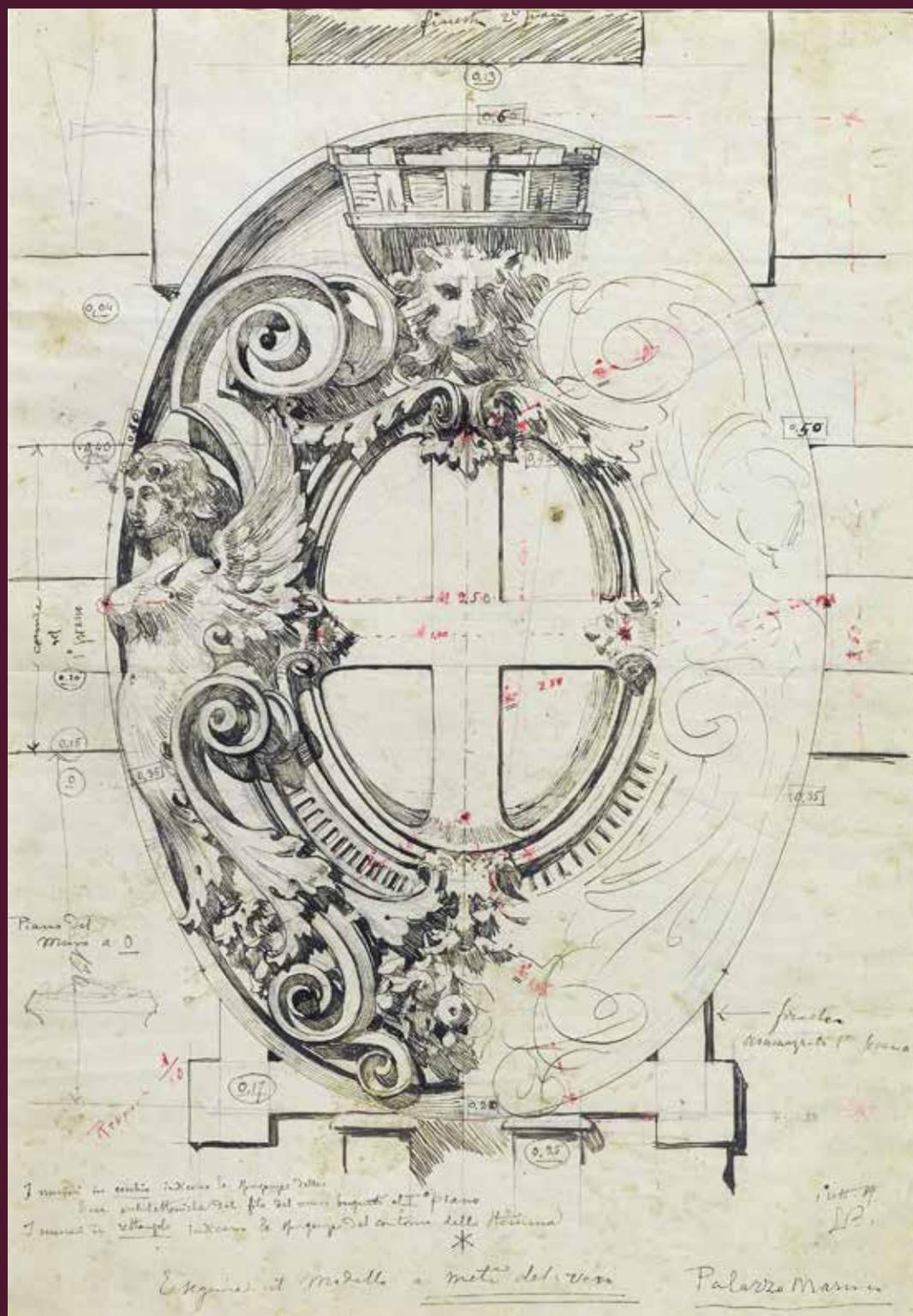


1. Luca Beltrami, Milano, Palazzo Marino, studio dello stemma civico, 1890-1910 ca., RB 1597r, © Comune di Milano, tutti i diritti riservati – Gabinetto dei Disegni del Castello Sforzesco, Milano.



# Norme, risorse e attività dei comuni nel primo cinquantennio dell'Italia unita

Oscar Gaspari, LUMSA Roma

## Norms, Resources and Activities of Italian Municipalities in the First Fifty Years after the Unification

During the first fifty years of the Kingdom of Italy, centralist regulations and reduced financial resources severely limited the activities of the municipalities. The liberal government decided that limited autonomy would strengthen the kingdom, established in 1861, and that it was necessary to reduce financial resources in order to balance the state budget after the war expenditures of the previous years. When large, medium and small municipalities built roads, aqueducts, sewage systems, theatres and municipal buildings, they often did so not with the support of the state, but “on the edge of legality”, as the great jurist Massimo Severo Giannini wrote in 1967.

Municipalities, State Centralism, Public Expenditure, Communal Movement, Urban Planningx

## Premessa

L'attività dei comuni nell'Italia liberale, come ha evidenziato la storiografia, è stata fortemente limitata dalla normativa, sia riguardo alle capacità di decisione, sia nella possibilità di attuare le decisioni prese, in particolare per la scarsità delle risorse disponibili. L'insufficienza dei mezzi finanziari si ripercuoteva su tutte le amministrazioni, indipendentemente dal colore politico e pesava più dei controlli, che dipendevano da diverse variabili, a partire dalla collocazione politica degli amministratori rispetto a quella del Governo: più vicini, meglio trattati e viceversa. Dato che questa insufficienza aveva effetto su tutti, quella finanziaria veniva considerata una questione neutra e, come tale, finiva per avere una funzione catalizzatrice, sia per i comuni, sia per il potere centrale, Stato e Governo, qui intesi, rispettivamente, come amministrazione nazionale e potere politico. Questo significa che le necessità di bilancio spingevano all'unità sia i comuni, per aumentare le possibilità di avere una risposta positiva dal potere centrale, sia quest'ultimo, per dare una coerente e univoca risposta negativa. Nonostante la percezione che ne potevano avere i protagonisti la questione finanziaria, per i comuni, era – ed è – la questione politica fondamentale.

La forte limitazione normativa, e finanziaria, dell'attività dei comuni era comunque influenzata dal quadro politico-istituzionale la cui evoluzione ha determinato sia quella delle norme, sia quella dei rapporti istituzionali tra comuni e potere centrale. Questo vuol dire che per comprendere l'attività dei comuni non è sufficiente fare riferimento alle norme, e alle capacità dei sindaci – che dipendevano da specifiche condizioni personali e da quelle del comune stesso<sup>1</sup> – ma anche alla positiva evoluzione delle condizioni politico-istituzionali dell'Italia tra l'Unità e la prima guerra mondiale, periodo che quasi coincide con il primo cinquantennio postunitario. Le norme originarie, del 1859-1865, cambiarono con le riforme crispine del 1888-1889 ma fu nell'Italia giolittiana che le possibilità d'iniziativa dei comuni crebbero notevolmente, per esempio con la legge sulle municipalizzazioni del 1903, pur senza che vi fosse stata alcuna modifica delle principali norme di riferimento. Un esempio

<sup>1</sup> Sui sindaci di questo periodo cfr. Piero Aimò, “Il sindaco 'regio' nell'Italia dell'Ottocento”, *Amministrare*, n. 1, 2012, 169-186; Elisabetta Colombo (a cura di), *I sindaci del Re 1859-1889* (Bologna, Mulino, 2010); Oscar Gaspari, Rosario Forlenza, Sante Cruciani, *Storie di sindaci per la storia d'Italia (1889-2000)* (Roma, Donzelli, 2009).

emblematico di come l'evoluzione politico-istituzionale del periodo giolittiano potesse influenzare positivamente l'attività dei comuni – almeno nell'Italia del Centro-Nord<sup>2</sup> – viene da Ernesto Nathan, di origine inglese, ebreo, massone e mazziniano, sindaco di Roma con una amministrazione di liberali di sinistra, radicali, repubblicani e socialisti, dal 1907 al 1913, che avviò un “poderoso [...] intervento di municipalizzazione dei servizi pubblici” e il cui nuovo piano regolatore, con l'aumento della tassa municipale sulle aree fabbricabili, fu tra i motivi della caduta<sup>3</sup>.

Era anche nel quadro di questa evoluzione che i comuni sono stati in grado di attuare iniziative “sulle *frange della legalità*”. L'espressione, del 1967, di Massimo Severo Giannini – probabilmente il maggiore giurista italiano del Novecento<sup>4</sup>, oltre che paladino del ruolo dei comuni nel quadro politico-istituzionale<sup>5</sup> – rende bene l'idea delle difficoltà che gli enti locali hanno dovuto superare nell'esercizio delle proprie funzioni, a partire dal primo cinquantennio post-unitario: “l'istanza storica dell'autonomia comunale non ha trovato sbocco, ma solo degli accomodamenti successivi e di compromesso, che stanno sulle *frange della legalità*”<sup>6</sup>.

Nel caso dell'insufficienza delle risorse finanziarie l'espressione di Giannini si traduceva così: le norme permettevano ai comuni di fare spese ‘facoltative’ – quelle, come si vedrà, che comprendevano gran parte delle opere pubbliche di interesse locale – ma, anche in caso venissero permesse dai controlli amministrativi, quelle stesse norme non garantivano ai comuni risorse adeguate a realizzarle. I comuni dovevano così contrarre debiti e, in questo modo, potevano essere agevolmente tacciati tutti, in blocco e indistintamente, di spreco di risorse dal potere centrale. Era in questo contesto che molti comuni potevano realizzare opere pubbliche che in diversi casi, oggettivamente, non costituivano spreco di risorse.

Si vuole così sottolineare, in questa sede, la possibilità di ridimensionare le responsabilità dei comuni nel proprio alto tasso di indebitamento, rispetto a quelle dello Stato, e di considerare positivamente le opere pubbliche realizzate dai comuni, “sulle frange della legalità”, in modo analogo a quanto fatto, ancora da Giannini, riguardo alla capacità giuridica:

i comuni, soprattutto quelli dell'Italia settentrionale e centrale, furono, almeno agli inizi di questo secolo [il Novecento], i più operosi creatori di istituti giuridici [...] *il primo periodo della nostra storia unitaria ha visto un vero e proprio 'diritto comunale', che ha costituito un'anticipazione di legislazione statale, sopravvenuta sempre tardi, e non sempre bene [...]* Tale processo espansivo è continuo e costante, e l'esempio forse più vistoso lo abbiamo nel campo delle municipalizzazioni.<sup>7</sup>

Da notare che Giannini riconosceva ai comuni del Regno d'Italia l'attitudine alla creazione di un “diritto comunale”, nonostante la normativa cui erano soggetti, negando una qualche continuità giuridica tra quei comuni e quelli dei secoli dall'XI al XIV ipotizzata, in particolare, nel

<sup>2</sup> Per il Sud la situazione era più complessa e poteva essere molto meno favorevole all'autonomia comunale, come testimonia il libro-denuncia contro i metodi elettorali giolittiani, nel meridione, nelle elezioni politiche del 1904 e del 1909: Gaetano Salvemini, *Il ministro della mala vita* (Firenze, Edizioni della Voce, 1910), ora in Id., *Il ministro della mala vita e altri scritti sull'Italia giolittiana*, a cura di Elio Apih (Milano, Feltrinelli, 1966).

<sup>3</sup> Fulvio Conti, “Nathan, Ernesto”, in *Dizionario Biografico degli Italiani* (Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2012), 77.

<sup>4</sup> Cfr. Massimo Severo Giannini nel centenario della nascita, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2015, 833-1046.

<sup>5</sup> Oscar Gaspari, *La Lega delle autonomie 1916-2016. Cento anni di storia del riformismo per il governo locale* (Bologna, Mulino, 2016), 313-318.

<sup>6</sup> Massimo Severo Giannini, “I comuni”, in Id. (a cura di), *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, 1, I comuni (Vicenza, Neri Pozza, 1967), 46; corsivo dell'autore. Sui comuni nel periodo qui considerato cfr., in particolare, oltre al citato Giannini: Piero Aimò, *Comuni e Province: Ottocento e Novecento: Storie di istituzioni* (Pavia, University Press, 2017); Id., *Stato e poteri locali in Italia dal 1848 a oggi* (Roma, Carocci, 2010); Giulio Vesperini, *I poteri locali*, I (Roma, Donzelli, 1999).

<sup>7</sup> Giannini, *I comuni*, 34-36; corsivo dell'autore.

periodo risorgimentale e in quello post-unitario, una presunta continuità che tanto successo ebbe anche in architettura. Ancora Massimo Severo Giannini ha scritto a questo proposito: “può spiacere che alla storia dei comuni italiani, intendendosi per tali i comuni della collettività degli Italiani uniti, non si acceda da propilei monumentali. Ma questo ci impone di dire l’obiettivo analisi”<sup>8</sup>. I comuni dell’Italia unita, quindi, non derivavano la loro natura da quelli medievali ma, fondamentalmente, da una non antica e non italica legislazione francese napoleonica.

## Norme

La prima norma per i comuni, e le provincie, dell’Italia unita fu il regio decreto legge 23 ottobre 1859, n. 3702, noto come Legge Rattazzi, dal nome del Ministro dell’interno in carica nel Regno di Sardegna, Urbano Rattazzi; il modello del provvedimento era quello napoleonico, basato su centralismo e uniformità. Il momento politico-istituzionale era gravissimo, la legge venne emanata nel contesto dei pieni poteri concessi al governo per la guerra, in vista dell’annessione della Lombardia ceduta dall’Impero Austro-ungarico – alla Francia di Napoleone III e da questa ceduta a propria volta – al Regno di Sardegna, a seguito della vittoria sull’Impero nella seconda guerra di indipendenza dell’aprile-luglio 1859.

Il comune era costituito da un consiglio comunale, che eleggeva la giunta, cuore dell’amministrazione locale guidata dal sindaco, di nomina governativa, che era allo stesso tempo ufficiale dello Stato e capo dell’amministrazione locale, e veniva stabilita una rigida distinzione tra spese obbligatorie e facoltative<sup>9</sup>. Erano queste le fondamenta sulle quali si sarebbe basata la legislazione successiva fino al fascismo<sup>10</sup>. La distinzione delle spese, in particolare, avrebbe dovuto indirizzare le ridotte risorse al funzionamento dei servizi comunali, dell’amministrazione e alla costruzione di strutture indispensabili, a partire dalle strade. La distinzione sarebbe cessata solo nel 1978 (art. 7, decreto legge 10 novembre 1978, n. 702, *Disposizioni in materia di finanza locale*), dopo 119 anni, primo segnale della longevità delle norme relative ai comuni in tre regimi costituzionali diversi: liberale, fascista e repubblicano, nonostante le aspre critiche e, in questo caso, l’ormai evidente inutilità.

Ancora in nome dell’emergenza, e nonostante la contrarietà di molti parlamentari liberali, che allora guidavano la nazione, la Legge Rattazzi fu estesa al Regno d’Italia, proclamato a Torino nel 1861. L’estensione di quella legge, inizialmente prevista in via provvisoria, divenne definitiva con il regio decreto 20 marzo 1865, n. 2248, *Per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia*. La norma per i comuni era nell’allegato A, *Legge sull’Amministrazione comunale e provinciale* perché, per accelerarne l’approvazione, il governo decise di presentare un unico provvedimento per diverse leggi<sup>11</sup>, una per allegato<sup>12</sup>.

La classe dirigente liberale, temendo che l’autonomia avrebbe potuto portare allo sgretolamento del giovane regno, contava sul fatto che controllo prefettizio e uniformità normativa avrebbero favorito uguaglianza dei cittadini e unità dello Stato. Niente di più distante dalla necessità dei diversi tipi di comuni esistenti (grandi, medi, piccoli), delle diverse zone geografiche (montagna, pianura, isole), delle diverse caratteristiche socio-economiche (agricole, industriali, turistiche), delle diverse parti d’Italia (Nord, Centro, Sud). Le differenze erano tali e tante che Giannini ha commentato: “è quindi da supporre che avessero ragione coloro che ritenevano preferibile, in un paese come l’Italia, il

<sup>8</sup> Ivi, 15-17.

<sup>9</sup> Ivi, 22-27.

<sup>10</sup> Vesperini, *I poteri locali*, 5.

<sup>11</sup> Aimo, *Stato e poteri locali in Italia*, 38.

<sup>12</sup> Gli altri allegati erano: B. *Legge sulla Sicurezza pubblica*; C. *Legge sulla Sanità pubblica*; D. *Legge sull’Istituzione del Consiglio di Stato*; E. *Legge sul Contenzioso amministrativo*; F. *Legge sulle Opere pubbliche*.

sistema austriaco della differenziazione dei comuni, al sistema franco-piemontese dell'uniformità"<sup>13</sup>. Il diritto di voto era basato sul sesso e sul censo, era cioè riservato a maschi maggiorenni (di 21 anni compiuti) che pagavano tributi ed era limitato, così, a poco più del 2 per cento della popolazione. Il sistema censitario, teoricamente, avrebbe dovuto limitare lo sviluppo delle spese comunali, visto che il loro aumento avrebbe comportato un inasprimento fiscale, che avrebbe potuto coinvolgere i pochi elettori-contribuenti. Un effetto del sistema per censo era il diritto di essere inseriti nelle liste elettorali dei diversi comuni nei quali si pagava una contribuzione diretta<sup>14</sup>.

La legge 30 dicembre 1888, n. 5865<sup>15</sup> identificata genericamente come "che modifica la legge comunale e provinciale [del 1865]", poneva le basi della legislazione locale successiva. Quel provvedimento emanato dal governo di Francesco Crispi era parte di una serie di riforme, passate alla storia come "riforme crispine", che costituirono una vera e propria "seconda unificazione amministrativa" dopo quella del 1865. Le riforme interessarono sanità, assistenza pubblica, giustizia amministrativa e amministrazione centrale e, visto l'intreccio delle funzioni e delle competenze, ebbero effetti duraturi anche sui comuni "al punto che una parte – seppur residuale ma importante – di tale normazione è tuttora in vigore"<sup>16</sup>.

La riforma concedeva anche l'elezione del sindaco da parte dei consigli dei comuni superiori a 10.000 abitanti (e quella del presidente della deputazione provinciale da parte del consiglio provinciale) e l'ampliamento dell'elettorato attivo. Alcuni anni dopo l'elettività del sindaco veniva estesa a tutti i comuni con la legge 29 luglio 1896, n. 346. Queste concessioni ai settori più avanzati del Parlamento erano bilanciate dal rafforzamento dei controlli amministrativi, affidati a un nuovo organo, la giunta provinciale amministrativa, presieduta dal prefetto<sup>17</sup>, che fu da quel momento il bersaglio principale delle richieste di riforma, o di soppressione, da parte dei comuni e delle loro organizzazioni<sup>18</sup>. L'effetto delle riforme crispine venne amplificato da una precedente riforma elettorale, del 1882, del governo della sinistra storica, liberale, di Agostino Depretis, che aveva portato l'elettorato dal 2 al 7 per cento della popolazione maschile e permise, per esempio, l'elezione del socialista Andrea Costa – oltre che al Parlamento – anche a consigliere comunale prima, nel 1889, e poi a sindaco di Imola, nel 1893, carica dalla quale si dimise poco dopo<sup>19</sup>.

L'elettività del sindaco, pur nel quadro di una sostanziale continuità della compressione dell'autonomia comunale, portò allo sviluppo del protagonismo dei sindaci che, nonostante fossero di nomina regia, avevano già promosso una prima riunione nel 1879 a Torino – che ebbe l'adesione di circa di 60 comuni – dove si reclamò contro la carenza di risorse finanziarie e si chiese, inutilmente, la riduzione delle imposte governative e la possibilità di aumentare quelle municipali. Una nuova riunione di comuni si svolse ancora a Torino nel 1884, anche questa volta senza che il governo accedesse ad alcuna richiesta<sup>20</sup>.

Due anni dopo le riforme crispine, nel 1891, Francesco Fazi, sindaco di Foligno, in provincia di Perugia, diede vita a una prima forma di mobilitazione nazionale di comuni con assemblee a Perugia e Ancona nel 1892, Forlì nel 1893 e Roma nel 1894, alle quali parteciparono diverse centinaia di sindaci che chiedevano, principalmente, maggiore autonomia e più risorse; protagonisti di queste manifestazioni furono i municipi piccoli e medi.

<sup>13</sup> Giannini, *I comuni*, 33.

<sup>14</sup> Aimò, *Stato e poteri locali in Italia*, 77.

<sup>15</sup> Poi trasfusa nel Testo unico della legge comunale e provinciale, emanato con regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921..

<sup>16</sup> Aimò, *Stato e poteri locali in Italia*, 61-66.

<sup>17</sup> La provincia, così, diveniva una istituzione locale a tutti gli effetti e cessava il ruolo di controllo per conto del governo.

<sup>18</sup> Cfr. Oscar Gaspari, *L'Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)* (Roma, Donzelli, 1998), 7-40.

<sup>19</sup> Andreina De Clementi, "Costa, Andrea", in *Dizionario Biografico degli Italiani* (Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1984), 30.

<sup>20</sup> Fernanda Mazzanti Pepe, "Il movimento per le autonomie locali e il decentramento amministrativo nell'ultimo decennio dell'Ottocento", *Storia Amministrazione Costituzione. Annale Isap*, 6, 1998, 127-66.

Le grandi assemblee comunali organizzate da Fazi non sortirono alcun effetto ma, forse proprio per questo, vennero seguite da nuove iniziative, promosse in particolare da grandi città del Centro-Nord alle quali parteciparono anche le amministrazioni provinciali, a Verona nel 1895 e Milano nel 1897-1898<sup>21</sup>.

La fine del XIX secolo fu caratterizzata da una grave crisi politico-istituzionale, la più forte dall'Unità, caratterizzata da una involuzione autoritaria, promossa dal governo del generale Luigi Pelloux che represses, pesantemente, le manifestazioni di protesta per le difficili condizioni di vita dei lavoratori. L'evento più grave avvenne a Milano dove, nel maggio 1898, vennero uccisi dall'esercito circa un centinaio di manifestanti; vi fece seguito il regicidio di Umberto I, nel 1900, per mano dell'anarchico Gaetano Bresci, che volle vendicare quelle vittime.

Nell'età giolittiana, dall'inizio del XX secolo alla prima guerra mondiale, si apriva una fase di positiva evoluzione politico-istituzionale e di sviluppo socio-economico, alla quale i comuni partecipavano attivamente anche dando vita, nel 1901, a Parma, alla loro prima, più grande e longeva organizzazione: l'Associazione (nazionale dal 1946) dei comuni italiani (Anci).

Era in questo contesto che, con la guida politica di Giovanni Giolitti, il governo emanava la legge 29 marzo 1903, n. 103 "Sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni" che codificava la capacità dei comuni di aprire aziende comunali per la gestione di servizi pubblici in particolare di trasporto, e di quelli a rete: elettricità, gas e acqua. Era da tempo, infatti, che i comuni promuovevano servizi a rete, tanto che Guido Zucconi ha scritto di un "Risorgimento sanitario" per descrivere la costruzione "dal nulla di una struttura tecnico-amministrativa" che negli anni Ottanta dell'Ottocento si estese a tutta l'Italia<sup>22</sup>. La legge rispondeva alle richieste del movimento autonomistico e "costituisce uno dei provvedimenti più incisivi e moderni di revisione della legislazione sugli enti locali". Era il modello poi seguito anche dallo Stato a partire dal primo dopoguerra, quello delle "amministrazioni parallele": strutture agili, tecniche, con autonomia gestionale "in grado di produrre beni e fornire servizi di particolare interesse pubblico e collettivo"<sup>23</sup>. Giovanni Montemartini nel 1901, proprio all'inizio dell'età giolittiana, evidenziava il legame tra il protagonismo politico-istituzionale del movimento comunale e per le autonomie locali<sup>24</sup> e lo sviluppo delle municipalizzazioni, quando descriveva una "civica rinascenza [che] fiorisce specialmente nei paesi evoluti", a cominciare da Stati Uniti d'America e Gran Bretagna, dove erano state fondate "leghe tra tutti i Municipi d'uno Stato o di Stati confederati":

Anche in Italia abbiamo una primavera nella vita municipale – continuava il teorico delle municipalizzazioni – Si manifesta specie nei grandi centri, in cui la lotta per la conquista dell'impresa municipale è fatta da partiti organizzati [...] La espressione massima di questo movimento si ha nella Associazione dei Comuni italiani.<sup>25</sup>

I nascenti partiti di massa, prima il socialista, da fine Ottocento, e più avanti il cattolico, dal primo Novecento, contribuivano fortemente alla nuova vitalità dei comuni nei quali individuavano il banco di prova attraverso il quale dimostrare ai cittadini-elettori le proprie capacità di governo, e i socialisti riformisti anche all'interno del proprio partito, il Partito socialista italiano. Erano i

<sup>21</sup> Gaspari, *L'Italia dei municipi*, 7-40.

<sup>22</sup> Guido Zucconi, *La città degli igienisti. Riforme e utopie sanitarie nell'Italia umbertina* (Roma, Carocci, 2022), 47.

<sup>23</sup> Aimo, *Stato e poteri locali in Italia*, 84.

<sup>24</sup> Con l'espressione si fa riferimento al complesso di tecnici, amministratori e politici di diverso orientamento politico e culturale che, sia sul piano nazionale, sia su quello internazionale, aveva l'obiettivo di affermare la centralità delle funzioni e dei problemi delle città presso le istituzioni e l'opinione pubblica per meglio rispondere ai crescenti bisogni dei cittadini; cfr. Oscar Gaspari, *La Lega delle Autonomie 1916-2016. Cento anni di storia del riformismo per il governo locale* (Bologna, Mulino, 2016), 39.

<sup>25</sup> Giovanni Montemartini, *La municipalizzazione dei pubblici servizi* (Milano, Società editrice libraria, 1902), 37.

socialisti riformisti, in particolare, a impegnarsi più decisamente per il *Programma minimo politico e amministrativo* elaborato tra il 1895 e il 1897<sup>26</sup>. Il riferimento per i socialisti italiani, e di tutta Europa, era il “Municipal Socialism”, sostenuto e diffuso dai Fabiani, il movimento socialista inglese impegnato sin dalla prima metà dell’Ottocento nell’attuazione del *Municipal Corporations’ Act* del 1835<sup>27</sup>. Il socialismo municipale, schernito all’epoca da molti che lo definivano come “milk and water socialism”, o “gas and water socialism”<sup>28</sup>, è oggi considerato precursore dell’intervento pubblico in economia a sostegno dello sviluppo economico e del lavoro, più avanti teorizzato da John Maynard Keynes, e possibile modello per il “Global South”<sup>29</sup>.

Le reti politiche dei partiti di massa e quella politico-istituzionale dell’Anci, più ampie di quelle dei liberali, diffondevano nuove esperienze di governo municipale, anche internazionali, a partire da quelle europee. In questo contesto, collegata all’Anci, nasceva nel 1905 a Firenze l’Unione statistica delle città italiane (Usci), sul modello della Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt, Unione degli statistici delle città della Germania). L’Usci forniva strumenti di conoscenza statistica per il governo dello sviluppo urbano, tra il 1906 il 1916 pubblicò sei *Annuari statistici delle città italiane*, che supplivano anche alla forte crisi della statistica nazionale<sup>30</sup>.

Gli anni tra la fine del XIX e l’inizio del XX secolo erano quelli della prima globalizzazione, dell’esplosione urbanistica e dei grandi movimenti demografici, dell’aumento dei consumi e dei servizi pubblici<sup>31</sup>. Le grandi città italiane, insieme a molte città europee, erano protagoniste di questo processo che coinvolgeva l’Europa e gran parte del mondo. L’importanza delle città veniva esaltata dallo svolgimento delle esposizioni universali, considerate uno dei “precedenti storici dei processi contemporanei di globalizzazione così come dei mondi visuali-virtuali della contemporaneità” tanto che i 50 milioni di visitatori della *Exposition universelle internationale* del 1900 di Parigi stabilirono “un record destinato a durare a lungo, superato solo dalla Fiera Mondiale del 1970 di Osaka”<sup>32</sup>.

L’attivismo dei comuni risentiva della ricordata pesante precarietà finanziaria e della grave disparità di condizioni che peggioravano gradualmente in relazione alle dimensioni, grande, media o piccola, e alla collocazione geografica Nord-Centro-Sud e pianura-montagna. In estrema sintesi, un grande comune del Nord godeva di condizioni generalmente molto migliori di un omologo comune del Centro e del Sud e i piccoli comuni della montagna erano quelli che si trovavano nelle situazioni peggiori.

È vero che il periodo giolittiano segnò anche l’apice e che, da lì, iniziò il progressivo decadimento del protagonismo istituzionale dei comuni. L’espansione dello Stato nella società civile, infatti, promosso anche dalle riforme crispine, in particolare in materia di assistenza pubblica<sup>33</sup>, si dilatava dal primo Novecento, quando la discussione sulla riforma dello Stato non venne più impostata in termini di articolazione del potere tra centro ed enti locali, comuni e – per i settori liberali e cattolici più avanzati e la sinistra – regioni. Fu a partire da Giolitti ma, soprattutto, con la

<sup>26</sup> Patrizia Dogliani, *Un laboratorio di socialismo municipale. La Francia (1870-1920)* (Milano, Franco Angeli, 1992), 31.

<sup>27</sup> Ivi, 73.

<sup>28</sup> Noel Thompson, *Political Economy and the Labour Party. The economics of democratic socialism, 1884-2005* (London and New York, Routledge, 2006), 289.

<sup>29</sup> Ellen Leopold, David A. McDonald, “Municipal Socialism Then and Now: Some Lessons for the Global South”, *Third World Quarterly*, 33, 2012, n. 10, 1837-1853.

<sup>30</sup> Oscar Gaspari, *Storia dell’USCI Unione statistica delle città italiane 1905-1987. La rete degli statistici comunali* (Brescia, Libereditazioni, 2022).

<sup>31</sup> Jurgen Osterhammel, Niels P. Petersson, *Storia della globalizzazione* (Bologna, Mulino, 2005); Carlo Fumian, *Verso una società planetaria. Alle origini della globalizzazione contemporanea (1870-1914)* (Roma, Donzelli, 2003).

<sup>32</sup> Alexander C.T. Geppert, “Città brevi: storia, storiografia e teoria delle pratiche espositive europee, 1851-2000”, *Memoria e Ricerca*, n. 17, settembre- dicembre 2004, 1-12: 9.

<sup>33</sup> Si veda la legge del 17 luglio 1890, n. 6972 in tema di assistenza e beneficenza; Aimo, *Stato e poteri locali in Italia*, 67.

centralizzazione dell'utilizzo delle risorse necessario per lo sforzo produttivo conseguente alla partecipazione dell'Italia alla prima guerra mondiale che si impose la centralità dello Stato. Fino ad allora, però, e fino ai primi anni del fascismo, i comuni erano protagonisti della costruzione del Paese, compresa quella della nascente disciplina urbanistica<sup>34</sup>, nonostante la legislazione e nonostante le risorse ridotte.

La storiografia, che si è concentrata sull'evoluzione della legislazione e della pubblica amministrazione nazionale, ha scritto di una Italia liberale con un centralismo "debole"<sup>35</sup> o "all'italiana"<sup>36</sup>, che fu abbastanza forte da negare alla realtà comunale il riconoscimento istituzionale del proprio ruolo ma, nonostante questo, in tutto il periodo liberale i comuni furono in grado di sostenere lo sviluppo della nazione, in particolare, attraverso i servizi municipali.

## Risorse

Le risorse finanziarie dei comuni, a partire dalla legge del 1859 e per tutto il cinquantennio post-unitario, erano sostanzialmente di tre tipi<sup>37</sup>:

1. imposte dirette;
2. dazio consumo;
3. sovrimposte su quelle erariali.

Dazio consumo e sovrimposte (specie su redditi, terreni e fabbricati) costituivano le principali fonti di entrata per i comuni, distribuite però in modo difforme nel territorio nazionale, per via del legame con le diverse situazioni socio-economiche dei comuni e, nel caso della tassa di famiglia e della imposta sul bestiame, istituite nel 1868, anche per la diversità delle imposizioni tra comuni. Il dazio consumo ricadeva soprattutto sulle classi più povere, veniva applicato a tutte le merci che passavano la cinta daziaria nei 'comuni chiusi' – spesso circondati da mura – o invece al momento della vendita al minuto nei 'comuni aperti'. Per il principio guida del sistema finanziario pubblico, quello della comunione dei cespiti – che vedeva amministrazione centrale e periferica utilizzare le stesse risorse – lo Stato assorbiva una quota del reddito ricavato dall'esazione del dazio consumo, curato dal comune, attraverso un cosiddetto abbonamento annuo, o canone, versato dal municipio esattore.

Le conseguenze della scelta di limitare le risorse finanziarie dei comuni – da sottolineare, a beneficio di quelle dello Stato – furono subito chiare. Il marchese Gioacchino Napoleone Pepoli, cugino di Napoleone III e, all'epoca, sindaco di Bologna (dal 1866 al 1868), dichiarava alla Camera il 30 maggio 1866: "Col sistema di perturbare i Comuni per riordinare lo Stato, noi otteniamo che nel paese si abbia la calma alla superficie, e lasciate la tempesta nel fondo [...] lo credo che voi col vostro sistema d'espediti applicate una maschera che ride [quella del bilancio dello Stato] ad un volto che piange [quello del bilancio dei comuni]"<sup>38</sup>.

Riguardo al principale gettito a vantaggio dei comuni, il dazio comunale, per essere di costosa esazione e di grave ostacolo al commercio, era stato soppresso in Inghilterra e in Belgio nel 1860, in Olanda nel 1863, in Spagna nel 1867 e in Germania nel 1875<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Patrizia Dogliani, Oscar Gaspari (a cura di), *Tra libera professione e ruolo pubblico. Pratiche e saperi comunali all'origine dell'urbanistica in Italia* (Bologna, CLUEB, 2012).

<sup>35</sup> Raffaele Romanelli, "Centralismo e autonomie", in Id. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi* (Roma, Donzelli, 1995), 126-186: 126.

<sup>36</sup> Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)* (Bologna, Mulino, 1996), 75.

<sup>37</sup> In effetti "la sfera patrimoniale dei Comuni era all'epoca dell'unificazione consistente" e, quindi, forniva una egualmente consistente fonte di entrate, destinata però al declino (Valentini 425), salvo che per una minoranza di comuni, specie nelle zone di montagna.

<sup>38</sup> "Tornata del 30 maggio 1866", in *Rendiconti del Parlamento italiano. Sessione del 1865-66 (IX Legislatura) dal 18 novembre 1865 al 30 ottobre 1866, 3, Discussioni della Camera dei deputati, dall'8 maggio all'8 giugno 1866* (Firenze, Tip. Eredi Botta, 1866), 2633-2672: 2661.

<sup>39</sup> Dogliani, *Un laboratorio di socialismo municipale*, 47.

All'interno di schemi rigidi e vincolanti, legislativo e organizzativo, vi erano comunque spazi di manovra all'interno dei quali le "élites locali erano in grado di sfruttare a loro vantaggio, trasferendo sulla parte più debole (e su quella più forte) della popolazione il costo delle politiche pubbliche, statali e comunali". Il poco di autonomia finanziaria a disposizione, in ogni caso, non era sufficiente a compensare il continuo e crescente flusso delle spese e i debiti dei comuni, così, aumentavano progressivamente tanto che in alcuni casi si arrivò a clamorosi dissesti finanziari, come quelli di Roma nel 1870, Firenze nel 1878, e Napoli nel 1879, che ebbe un intervento diretto dello Stato<sup>40</sup>.

Marongiu scrive che: "Sella e Minghetti lo dissero francamente [...] che la politica del pareggio [del bilancio nazionale] non poteva non sacrificare gli interessi locali, accollando sempre più a comuni e Province spese estranee alla loro natura e restringendo sempre più, nei fatti, quelle risorse concesse loro dalla equità e dalla legge fondamentale"<sup>41</sup>. Romanelli ricorda però che i comuni utilizzavano le proprie risorse anche per finalità non produttive, come la costruzione di piazze, monumenti, teatri, strutture che erano espressione della cultura borghese degli amministratori comunali, e portavano ad una "modernizzazione senza sviluppo"<sup>42</sup>. In conclusione, le responsabilità dello Stato nel deficit dei comuni sarebbero state come minimo bilanciate da quelle della classe dirigente locale.

La storica dell'economia Rosa Vaccaro, da parte sua, commenta negativamente la situazione finanziaria dei comuni nell'Italia liberale dall'Unità al primo Novecento e, in particolare, la loro capacità di rispondere alle richieste di nuovi e migliori servizi pubblici che venivano sia dalla società, sia da Stato e Governo. Vaccaro mette in relazione "il dissesto finanziario dei comuni durante l'Italia liberale e le conseguenze sociali ed economiche che produsse nelle diverse parti del paese": Nord, Centro e Sud. Per tutto l'Ottocento i bilanci municipali furono costretti a un vero e proprio "percorso verso l'insolvenza"<sup>43</sup>, per via dei crescenti compiti imposti dallo Stato ai comuni, in particolare, in materia di istruzione, strade, sanità e igiene, compiti ai quali non furono in grado di rispondere adeguatamente perché le risorse economico-finanziarie a loro disposizione erano troppo rigide.

L'impegno dei comuni nello sviluppo dei servizi pubblici era comunque impegnativo anche per gli altri paesi europei. In Inghilterra, per esempio, Georg Bernard Shaw scriveva che "This 'Municipal Socialism' has been rendered possible by the creation of a local debt now reaching over £181,000,000 [sterline]", un debito per il quale i comuni inglesi, sul finire dell'Ottocento, pagavano 10 milioni di sterline l'anno<sup>44</sup>.

Ancora secondo lo studio di Vaccaro, a due decenni dall'Unità "il debito dei comuni aveva assunto dimensioni molto consistenti" e "all'inizio del secolo XX la situazione era diventata molto critica in quanto l'indebitamento dei comuni era più che raddoppiato e stava diventando insostenibile [...] divenne inevitabile un deciso intervento dello Stato"<sup>45</sup>.

Il caso di Firenze in questo senso, citato in precedenza, fu paradigmatico e viene per questo sinteticamente descritto dall'autrice. Tra il 1865 e il 1870 il comune affrontò spese notevoli per essere all'altezza del ruolo di capitale d'Italia – appena prima del trasferimento a Roma – accumulando debiti che non fu poi in grado di pagare tanto da costringere il Governo, nel 1878, ad un'operazione di salvataggio che si risolse "in gravosi oneri per il suo bilancio ed in

<sup>40</sup> Aimò, *Stato e poteri locali in Italia*, 75-76.

<sup>41</sup> Gianni Marongiu, *Storia del fisco in Italia*, I, *La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)* (Torino, Einaudi, 1995), 329.

<sup>42</sup> Raffaele Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale* (Bologna, Mulino, 1988), 57-73.

<sup>43</sup> Rosa Vaccaro, *I comuni nell'Italia liberale. Tra debito e progresso sociale* (Assago MI, Cedam, 2012), 2, 57.

<sup>44</sup> George Bernard Shaw et al., *Fabian Essays in Socialism*, a cura di Id. (London, The Fabian Society, 1889), 52.

<sup>45</sup> Vaccaro, *I comuni nell'Italia liberale*, 157-159.

una limitazione della sua autonomia<sup>46</sup>. Vaccaro afferma che grazie a alcune leggi promulgate a cavallo tra gli anni Ottanta dell'Ottocento e il 1900 e al "consistente intervento della Cassa depositi e prestiti" le condizioni finanziarie dei comuni migliorarono nel primo Novecento. Il vero problema, però, era dato dalla mancanza sia di controlli e di limiti alla spesa dei comuni, sia – e si potrebbe anche sostenere, soprattutto – di mezzi che potevano essere garantiti solo da "una riforma fiscale che consentisse a Stato e comuni di dotarsi di risorse sufficienti [...] per amministrare una società in rapida evoluzione". Sarebbe stata necessaria, a questo scopo, "una imposta progressiva sul reddito"<sup>47</sup>, che sarebbe stata istituita però solo nell'Italia repubblicana. Le conseguenze di questa situazione furono pesantissime per la società civile dell'Italia liberale: mancò una significativa diminuzione dell'analfabetismo, non migliorarono sostanzialmente né le vie di comunicazione locali, né le condizioni igienico-sanitarie<sup>48</sup>.

Riguardo al tema dell'istruzione è necessario fare riferimento a come veniva effettivamente applicata la legge sull'istruzione primaria emanata nel 1911, la legge Daneo-Credaro<sup>49</sup>, dai nomi dei ministri della pubblica istruzione "padri" della norma, Edoardo Daneo, liberale, e Luigi Credaro, radicale. Con quella legge il governo giolittiano estese le proprie prerogative all'ambito dell'educazione di base, con la minore spesa possibile, nel quadro del crescente intervento dello Stato nell'economia e nella società, anche per bilanciare l'influenza dei nuovi partiti. Quello della scuola, infatti, era un tema caro a tutti, partiti e movimenti, specie a quelli di massa, che attraverso l'istruzione vedevano la possibilità sia di migliorare le misere condizioni culturali del popolo, sia di ampliare la propria influenza attraverso le amministrazioni locali che guidavano in sempre maggior numero.

Anci e Usci collaborarono per realizzare indagini sull'applicazione della legge e mobilitare comuni e opinione pubblica riguardo alla necessità che lo Stato mantenesse l'impegno, stabilito per legge, di finanziare le amministrazioni locali che avessero voluto mantenere le competenze sull'istruzione. Quella iniziativa sembra ridimensionare l'idea, sostenuta anche da storici contemporanei, che la legge Daneo-Credaro "addossò l'onere dell'istruzione elementare allo Stato senza privare i comuni delle loro naturali risorse con ciò contribuendo alla loro effettiva autonomia e alla crescita"<sup>50</sup>.

La legge Daneo-Credaro prevedeva che le scuole elementari dei capoluoghi di provincia e di circondario venissero lasciate alla gestione comunale, mentre quelle degli altri municipi, i più piccoli, venivano avocate all'amministrazione scolastica provinciale, appositamente costituita, salvo espressa richiesta delle amministrazioni. A cinquanta anni dall'Unità, scrive Rosa Vaccaro, quella legge "sollevò i comuni da una spesa particolarmente onerosa, dando un importante passo in avanti nella diffusione dell'istruzione", in conclusione: "stanziò un notevole sostegno finanziario per la costruzione e la manutenzione degli edifici scolastici, competenze che erano rimaste a loro carico [...] finalmente lo Stato cominciò a muoversi [...] verso un appropriato modello di distribuzione delle risorse stanziato per la scuola elementare" dopo che queste erano state concentrate nel Nord e nel Centro, dove i comuni più si erano occupati della materia.

Leggendo però attentamente la legge, come fa la stessa Vaccaro, rimanevano nei bilanci comunali oltre che le spese per la costruzione e la manutenzione dei locali (per le quali venivano concessi prestiti), anche quelle per gli arredi, il materiale di cancelleria, il personale

<sup>46</sup> Ivi, 61.

<sup>47</sup> Ivi, 261, 271.

<sup>48</sup> Ivi, 288-320.

<sup>49</sup> Legge 4 giugno 1911 n. 487, *Riguardante i provvedimenti per l'istruzione elementare e popolare*.

<sup>50</sup> Gianni Marongiu, *La politica fiscale nell'età giolittiana* (Firenze, Olschki, 2015), 343.

non insegnante e l'alloggio dei maestri. In una nota la studiosa ricorda poi anche che i comuni "rimanevano obbligati a corrispondere annualmente all'erario un contributo consolidato pari al totale delle spese obbligatorie e facoltative sostenute per l'istruzione nell'ultimo biennio prima dell'entrata in vigore della nuova normativa"<sup>51</sup>.

Come chiarisce una coeva circolare dell'Anci questo significava che i comuni più piccoli, sia quelli che cessavano di amministrare le scuole, sia quelli che volevano mantenerne la competenza, non avrebbero pagato le spese per gli insegnanti di nuove scuole ma dovevano continuare a versare ogni anno allo Stato le spese per gli insegnanti da essi sostenute nel biennio 1910-11. I comuni più grandi, invece, dovevano continuare a pagare "il maggiore onere derivante dall'apertura di nuove Scuole" compresi gli stipendi agli insegnanti cui lo Stato contribuiva con stanziamenti previsti da leggi anteriori<sup>52</sup>.

In estrema sintesi con la legge Daneo-Credaro lo Stato si accollava le spese solo per gli insegnanti delle scuole dei paesi più piccoli, che già le sostenevano o che, a loro spese, ne costruivano di nuove. Certo era stato fatto un passo in avanti ma, dal punto di vista dei comuni, il carico era rimasto in gran parte sempre sulle loro spalle e il risultato era particolarmente negativo nelle zone più disagiate, nel Sud come nei piccoli paesi, così che: "non solo al momento dell'Unificazione il tasso di analfabetismo era più elevato al Sud, sia nelle città che nelle campagne, ma nel mezzo secolo successivo la sua riduzione risulta anche molto più lenta"<sup>53</sup>.

Nonostante tutto, però, pare indubbio che le città italiane nel primo Novecento rappresentarono un momento un fondamentale di modernizzazione dell'Italia. Stefano Fenoaltea è lo studioso che ha forse meglio sottolineato questo momento, seppur indirettamente, ricordando l'importanza di istruzione pubblica e acquedotti, gestiti dalle città, in particolare per il confronto con quanto fatto, o meglio con quanto sprecato direttamente dallo Stato, in particolare per le ferrovie, da lui citate in quanto ritenute da molti suoi colleghi come indice di sviluppo economico. Nelle conclusioni della sua ricerca sull'economia italiana tra Unità e grande Grande guerra lo storico dell'economia ha scritto che:

Gli italiani nel 1913 sono più numerosi che nel 1861, producono e consumano di più. Sono più sani, meglio istruiti: è indubbio il contributo delle politiche di scolarizzazione di miglioramento degli impianti idrici [gli acquedotti].  
Non è invece palese il beneficio netto ottenuto dagli ingenti investimenti per estendere la rete ferroviaria lungo la penisola. Si è costruito troppo, sembra per motivi prima strategici, per assicurare il controllo militare delle regioni appena annesse, poi banalmente elettorali; cosa più grave, si è ampiamente sprecato l'investimento fatto. Le alte tariffe imposte dallo Stato scoraggiavano il traffico.<sup>54</sup>

Più recentemente Fenoaltea, nella sua ultima opera, ha confermato l'importanza da lui attribuita alle città nello sviluppo nazionale e, insieme, ai dati raccolti nell'*Annuario* dell'Usci. Attraverso quei dati infatti, Fenoaltea, in riferimento alla popolazione registrata dal censimento 1911, è stato in grado di ricostruire il valore degli affitti per stanza in 40 città – divise tra centro urbano e aree diverse e tra affitti per borghesi e lavoratori – costruendo un parametro di riferimento per stimare il valore economico delle costruzioni edilizie, di cui sottolinea una forte crescita negli anni precedenti alla prima guerra mondiale<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> Vaccaro, *I comuni nell'Italia liberale*, 107-108, 113.

<sup>52</sup> "Associazione dei comuni italiani, Milano, marzo 1916", *Bollettino dell'Usci*, n. 3, 1916, 57-58.

<sup>53</sup> Vaccaro, *I comuni nell'Italia liberale*, 288.

<sup>54</sup> Stefano Fenoaltea, *L'economia italiana dall'unità alla grande guerra* (Roma-Bari Laterza, 2006), 274-275.

<sup>55</sup> Id., *Reconstructing the Past. Revised Estimates of Italy's Product, 1861-1913* (Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 2020), 183-200.

## Conclusioni

La vicenda delle norme, delle risorse e delle attività dei comuni nel primo cinquantennio unitario è paradossale. Costretti ad agire “sulle frange della legalità”, i comuni erano al centro di un dilemma che ha diviso gli amministratori locali e i politici nazionali – ieri e gli storici oggi – sulla responsabilità dei debiti comunali e sull’insufficienza dei servizi offerti ai cittadini: colpa di uno Stato accentratore che scaricava competenze e spese, o di comuni inattivi e spreconi? Così, per esempio, scrive ancora Vaccaro a proposito delle strade comunali: “i comuni non avevano le risorse necessarie per provvedere alle manutenzioni”; e poco dopo, relativamente a sanità e igiene, “l’inattività dei municipi influenzò certamente l’andamento del tasso di mortalità”, che rimaneva troppo alto<sup>56</sup>. Sembra evidente che il dubbio aveva e ha natura politica, che dipende, in gran parte, dal punto di vista dal quale si guarda. Nel caso si guardi dalla parte del movimento comunale e per le autonomie locali, non vi sono molti dubbi.

La legge 24 marzo 1907, n. 116<sup>57</sup>, che stabiliva il graduale passaggio dai comuni allo Stato di tutte le spese di competenza statale quali erano, per esempio, le spese per l’arredamento e il funzionamento dei tribunali, era stata definita dall’organo ufficiale dell’Associazione dei comuni “la nostra legge”<sup>58</sup>, in quanto frutto di una lunghissima battaglia condotta dall’organizzazione che proseguiva, idealmente, quella avviata dalle citate mobilitazioni di sindaci del 1879, 1884 e degli anni Novanta dell’Ottocento. Quella legge era stata emanata dal governo Giolitti “nel momento forse più felice per la finanza pubblica dal momento dell’unità”; con essa “comuni e province furono sollevati di buona parte delle spese a favore delle amministrazioni statali [...]”; a partire dal 1° gennaio 1909 la totalità delle spese sarebbe passata allo Stato<sup>59</sup>. Quella legge venne abrogata – a meno di un anno dalla marcia su Roma – con il regio decreto del 3 maggio 1923, n. 1042, ripreso poi dalla legge 24 aprile 1941, n. 392. Per ritornare alla situazione del 1907 ci sarebbero voluti 82 anni, dopo le reiterate proteste del movimento comunale e per le autonomie locali in tutto il periodo repubblicano. È stato solo con la legge del bilancio dello Stato per il 2015 che è stato previsto che: “a decorrere dal 1° settembre 2015 le spese obbligatorie di cui al primo comma sono trasferite dai comuni al ministero della giustizia”<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Vaccaro, *I comuni nell'Italia liberale*, 299, 301.

<sup>57</sup> *Graduale avocazione allo Stato delle spese di cui all'art. 272 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R. decreto 10 febbraio 1889, n. 5921, e integrazione provvisoria delle deficienze nei bilanci dei comuni del Mezzogiorno continentale, della Sicilia e della Sardegna, causate dall'applicazione della legge 15 luglio 1906, n. 383.*

<sup>58</sup> “La nostra legge”, *L'Autonomia comunale*, nn. 4-5, aprile-maggio 1907, 100; sulla questione, cfr. Gaspari, *L'Italia dei municipi*, 165-171.

<sup>59</sup> Alessandro Polsi, “Il profilo dell’ente provincia dall’unificazione al fascismo”, *Storia Amministrazione Costituzione. Annale Isap*, 12, 2004, 179-239: 210.

<sup>60</sup> Il riferimento è all’art. 1, co. 528, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190..