

MINISTERO PER LA COSTITUENTE

---

COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI  
ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO

**RELAZIONE**  
**ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE**

VOLUME II

*AUTONOMIE LOCALI*  
*PROBLEMA DELLA REGIONE*  
*AMMINISTRAZIONE LOCALE*

ROMA - STABILIMENTO TIPOGRAFICO FAUSTO FAILLI





Dir. pubbl. III - 22

---

e

344. 223 10/12

516-03-04

002





## AVVERTENZA

*In questo volume si pubblicano le relazioni di tre Sottocommissioni: l'una per le « Autonomie locali », dipendente dalla « Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato », istituita presso il Ministero per la Costituente; la seconda per il « Problema della Regione » e la terza per la « Amministrazione locale », ambedue dipendenti dalla « Commissione per la riforma dell'Amministrazione », istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (1).*

*La Sottocommissione per il « Problema della Regione » aveva già esaurito il suo compito e la Sottocommissione per la « Amministrazione locale » aveva già portato a buon punto i suoi studi sul « Comune », quando iniziò i lavori la Sottocommissione per le « Autonomie locali ».*

*Poichè le due Sottocommissioni dipendenti dalla « Commissione per la riforma dell'Amministrazione » avevano operato come organo di studio, alla Sottocommissione per le « Autonomie locali » fu affidato il compito di organo di inchiesta. Tutto avrebbe consigliato che i risultati degli studi delle tre Sottocommissioni fossero coordinati, ma il poco tempo a disposizione ha consentito soltanto che i lavori compiuti fossero insieme pubblicati a cura del Ministero per la Costituente.*

---

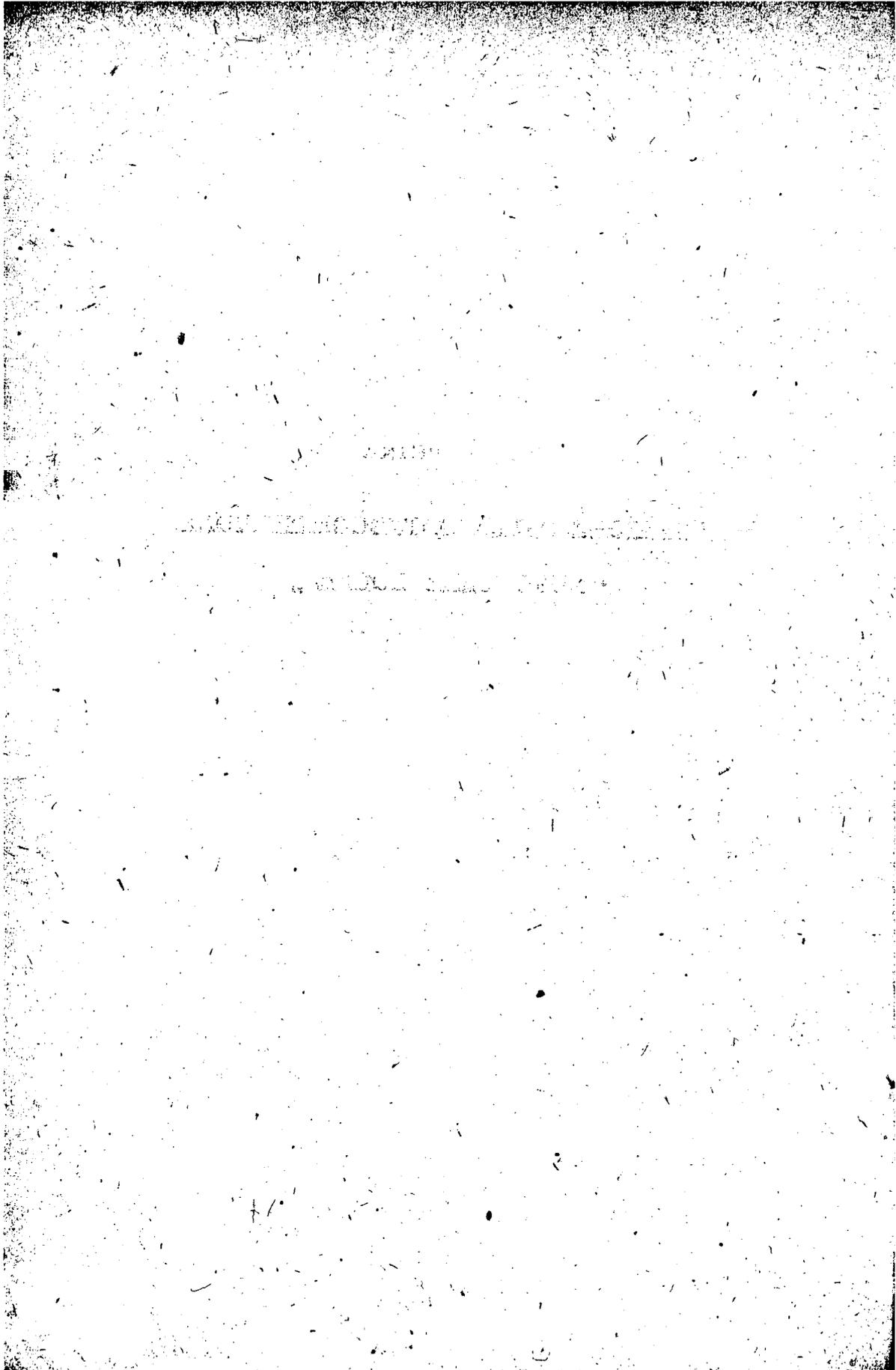
(1) Per la composizione della « Commissione per la riforma dell'Amministrazione » vedi introduzione al Vol. I



PARTE PRIMA

**RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE**

**“AUTONOMIE LOCALI,,**



## RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER LO STUDIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Com'è noto, la Commissione per la Riforma dell'Amministrazione, istituita presso la presidenza del Consiglio vari mesi prima della creazione del Ministero per la Costituente e presieduta dal prof. Ugo Forti, creò una sua Sottocommissione per lo studio del problema della regione, cui fu preposto l'estensore della presente relazione, e un'altra Sottocommissione per l'amministrazione locale, presieduta da Giuseppe Fagiolari, per lunghi anni presidente della V sezione del Consiglio di Stato. Entrambe le Sottocommissioni lavorarono solertemente; la prima ha allestito un'ampia relazione, ricca di elementi storici, che, conforme alle disposizioni a suo tempo impartite dall'allora presidente del Consiglio, Parri, viene pubblicata, unitamente alla presente relazione, nella seconda parte di questo volume.

La nostra Sottocommissione venne creata con uno specifico, dichiarato, scopo d'inchiesta. E, in relazione al compito prefisso, dedicò la prima parte dei suoi lavori a preparare un questionario, che rendesse noto il pensiero di tutti i competenti (uomini politici, studiosi, grandi corpi dello Stato, esponenti dell'amministrazione, centrale e decentrata, presidenti di deputazioni provinciali e segretari di provincie, sindaci e segretari comunali, giornalisti) circa i vari aspetti del problema degli enti locali, che desse luce sulle innovazioni desiderate, sia circa le categorie di questi, sia circa la loro struttura, i loro compiti, il funzionamento, i mezzi da cui attingere risorse, i rapporti tra loro e con lo Stato, e così circa i controlli.

Il questionario (all. n. 1) venne diramato in quasi cinquemila esemplari. Purtroppo non pervennero che circa duemila risposte. E di queste molte giunsero non solo dopo il termine assegnato alla diramazione del questionario, ma allorchè la Sottocommissione, non potendo oltre attendere, aveva dovuto iniziare il lavoro di spoglio: che, per ragioni tecniche, doveva continuare sullo stesso numero di esemplari su cui era stato iniziato.

Pertanto il lavoro di elaborazione è stato compiuto sopra 1621 questionari riempiti. Ve n'è qualche altro centinaio e ancora ne giungono. E formulo il voto vivissimo che questo materiale non resti inutilizzato, bensì si consenta di far compiere uno spoglio supplementare su questi questionari giunti tardivamente, per integrare, ed eventualmente correggere, i dati che emergono dallo spoglio dei 1621 questionari.

In questi esaminati, scarseggiano purtroppo le risposte di alcune categorie, che si sarebbe desiderato dessero il loro fattivo contributo all'inchiesta. Le cinque categorie: Ministri e sottosegretari di Stato, senatori, consultori, parlamentari e personalità politiche non comprese in altre categorie, segreterie dei vari partiti politici, non hanno fatto pervenire nell'insieme che cinquantaquattro risposte; l'altro gruppo: professori universitari, studiosi ed esperti, accademie, riviste, giornali, complessivamente centosette risposte. Allegando diversi ordini di ragioni, talora di incompetenza, non hanno risposto: il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, la Camera di Commercio di Milano, per citare collegi diversi, ma che tutti avrebbero dato una risposta di grande peso morale. E dai capi e funzionari degli enti locali, e, subito appresso, dai funzionari statali destinatari del questionario, che è pervenuta la più gran parte delle risposte.

Non tutte complete, ché spesso il destinatario ha risposto soltanto a quei quesiti che rivestivano per lui un interesse peculiare o in cui ravvisava una propria competenza (così hanno un peso, senza relazione con l'importanza obiettiva della questione, le motivazioni, raccomandazioni e voti dei segretari comunali perché sia conservato loro il trattamento di funzionari statali). Poche tra le risposte hanno una motivazione perspicua. Un notevole numero è motivato, almeno nei paragrafi che più rispondevano a un interesse della persona interpellata. Ma, a un attento esame delle risposte, appare che molte di esse si risolvono in tautologie, e non apportano alcun reale contributo oltre il *sì* o il *no* della risposta.

Lo spoglio dei questionari è stato compiuto dall'Istituto Centrale di Statistica, servizio V (spogli e calcoli meccanici centralizzati); e l'opera data dall'Istituto è stata veramente preziosa; condotta con tanta comprensione e intelligenza, che dopo di essa è stato facile allestire la relazione.

I risultati dello spoglio sono stati oggetto della seconda parte del lavoro della Sottocommissione, che li ha sottoposti a esame,

a opera di relatori nominati nel suo seno, e ha votato, sui vari oggetti, mozioni che esprimono il suo pensiero.

In questo suo esame la Sottocommissione ha anche tenuto il possibile conto dei molti voti, progetti, opuscoli che le erano inviati, e che in grande parte riflettevano desideri particolari. Ha pure avuto sott'occhio un analogo materiale rimessole dalla Commissione per la Riforma dell'Amministrazione. Si tratta talora dei voti per la costituzione di certe regioni, non corrispondenti a quelle storiche (Sannio, Molise, Valtellina), o per il potenziamento, anche fuori della costituzione delle regioni, di certi capoluoghi, come La Spezia. Si tratta del desiderio di certe provincie di gravitare amministrativamente verso date grandi città piuttosto che verso date altre. Si tratta della raccomandazione di amministrazioni provinciali affinché, se pur si crei un ente regione, non si sopprima la provincia. Sono voti per la ricostituzione di uffici statali decentrati che furono a suo tempo soppressi (anche delle Cassazioni regionali). Sono ancora i già ricordati voti perchè sia mantenuto ai segretari comunali il trattamento di dipendenti statali, o che concernono semplicemente loro questioni di carriera e di trattamento economico.

Naturalmente la Sottocommissione ha pure avuto presenti i provvedimenti legislativi attuati (autonomia della Valle d'Aosta) o predisposti (autonomia della Sicilia) nel corso dei suoi lavori.

#### I.

Sul paragrafo 1° del questionario, relativo alla grande questione della possibilità di un assetto federale, è stato relatore in seno alla Sottocommissione, con passione e diligenza pari, il commissario Egidio Reale (all. n. 2).

Il primo quesito suonava:

*« Nel nuovo assetto dello Stato italiano, ritenete opportuno il ricorso alla forma federale, attribuendo a ogni regione o a gruppi di regioni l'esercizio del potere legislativo in tutte le materie non espressamente escluse dalla Costituzione ? ».*

Su 1621 risposte, 243 tacciono rispetto al paragrafo in parola; 234 rispondono sì (185 senza motivare), 1144 no (616 senza motivare).

Delle risposte negative, 673 provengono dai capi e segretari degli enti locali, 259 dai funzionari dello Stato; di quelle favorevoli, 128 dai capi e segretari degli enti locali.

Delle risposte negative motivate, la motivazione spesso ripetuta (131 risposte) è: «perchè il federalismo porterebbe a una menomazione dell'unità della patria». Viene poi quella (66 risposte): «perchè porterebbe a inevitabile disgregazione e indebolimento.» Quindi le altre (62 e 61 risposte): perché potrebbe creare e far sorgere forme di separatismo, e perchè apporterebbe un rilasciamento nella coesione delle varie regioni, discordie e antagonismi. Altre motivazioni sono nel senso della non maturità per l'esperimento, della incapacità delle regioni di reggersi economicamente, o accennano alla tendenza antistorica propria alle soluzioni federaliste, in una politica che già si orienta piuttosto sui blocchi che sui singoli Stati. Qualcuno accenna allo sperpero che causerebbe un accrescimento di organi, agli inconvenienti di una moltiplicazione di leggi; altri alla disparità tra regioni che rimarrebbe aumentata. Qualcuno osserva che il federalismo non si può istaurare con un atto di volontà legislativa.

Tra le poche risposte motivate a favore della forma federale, le due risposte che più ricorrono vogliono che si dia il potere legislativo a ogni regione, e che la federazione sia formata sulla base di gruppi di regioni. Qualcuno ha specificato che vorrebbe che lo Stato federale fosse su tre o quattro gruppi di regioni; due hanno giustificato la loro risposte con l'intento di evitare la centralizzazione di tutti i servizi e di snellire la burocrazia, uno con il proposito di far cessare le posizioni di privilegio del Nord a danno del Sud.

È altresì da notare come vari fautori della forma federale dello Stato avanzino poi delle riserve, limitando il numero delle regioni che dovrebbero comporre lo Stato federale o suggerendo di dare piena autonomia legislativa solo a determinate regioni, o limitando il potere legislativo da attribuirsi alle regioni solo a certe funzioni o materie, o persino escludendo il potere legislativo dalle attribuzioni da conferirsi alle regioni.

La relazione Reale, nell'esaminare queste risposte, insiste anzitutto per una retta impostazione del problema, facendo cos presente che nessuno pensa alla possibilità di trasformare l'Italia in una federazione di Stati sovrani; che i fautori dello Stato federale domandano soltanto che alle regioni sia accordata un'autonomia amministrativa e legislativa, in materie loro attribuite dalla Costituzione comune, limitando e subordinando la loro sovranità a quella dello Stato centrale. Ritiene infondati i timori che la struttura federale aggravi i pericoli di disgregazione dello Stato

italiano, pensa che i separatismi locali possano essere combattuti ed eliminati, più che da nuove forme di accentramento, da intelligenti concessioni che accolgano alcune aspirazioni giustificate. Ritiene che il federalismo locale, lungi dall'opporsi alla creazione di forme super-statali, conduca verso un più largo internazionalismo. Non crede neppure fondata l'obiezione secondo cui la forma federale sarebbe possibile solo per nazioni grandi e ricche e con popolazioni, razze e lingue diverse. Fa presente che l'obiezione per cui la struttura federale dello Stato porterebbe impacci alle relazioni economiche, intralci nel ritmo degli affari e della vita in genere, sarebbe fondata soltanto se si consentisse alle regioni di creare barriere doganali o intralci alla circolazione delle persone, ciò che è in massima escluso a priori. Trova fondato il rilievo che le singole regioni italiane sono in condizioni ben diverse di sviluppo economico; ma questo avviene quasi in tutti gli Stati federali, e così nella Svizzera; e all'autorità centrale spetta in tali casi il compito di aiutare le regioni che si trovino in condizioni d'inferiorità. Per suo conto il relatore crede che, solo affidando alle regioni il potere legislativo in larghi campi di attività, sia possibile attuare il decentramento di funzioni e di poteri richiesti anche dai più fervidi fautori dello Stato unitario. Crede che le autonomie legislative delle regioni permetterebbero quell'educazione politica e la creazione di quelle competenze, il cui difetto costituisce una delle incognite maggiori della rinascita italiana.

Il secondo quesito del paragrafo 1° suonava: « *Quali funzioni dovrebbero essere riservate allo Stato federale (centrale) oltre i rapporti con l'estero e la rappresentanza diplomatica e consolare, le forze armate, i codici e l'ordinamento giudiziario?* ».

Si sono avute 234 risposte, molto frazionate. Da questo appare che i non molti fautori della forma federale considererebbero come funzioni più proprie dello Stato centrale le ferrovie, le comunicazioni postali e telegrafiche, le funzioni di vigilanza, di controllo e di coordinamento, quelle inerenti alla valuta, quelle della pubblica istruzione, e in particolare dell'istruzione universitaria.

Il terzo quesito suonava:

« *Nella forma federale, accettate il principio dell'unità doganale del territorio e della percezione da parte dello Stato dei dazi doganali?* ».

Delle 234 risposte favorevoli alla forma federale, 196 sono

per il sì, 29 per il no, 9 tacciono sul punto. Tra gli autori delle risposte affermative, qualcuno ha giustificato la propria per ciò, che lo Stato federale deve disporre di entrate proprie, perchè è lo Stato centrale che deve presiedere a quanto ha attinenza con l'estero, per attuare con i proventi un soccorso agli Stati federati più poveri; qualcuno ha mostrato tendenze protezioniste e altri vorrebbe riservati i dazi doganali allo Stato come avviamento alla loro soppressione.

Tra le risposte negative, 4 dichiarano di voler, almeno per la Sardegna, la linea doganale separata, una afferma che la unità doganale incepperebbe la libertà legislativa degli Stati membri.

La prima domanda del quarto quesito suonava:

*« Ritenete che, a prescindere dai dazi doganali, lo Stato federale (centrale) debba percepire direttamente alcuni tributi ? »*. Sempre tra i 234 fautori dello Stato federale, si sono avute 102 risposte favorevoli e 117 contrarie (oltre a 15 astensioni), per la massima parte non motivate.

Tra le rare specificazioni, alcune vorrebbero che lo Stato centrale percepisce almeno i tributi corrispettivi dei servizi da lui resi, o tutti quelli necessari per porlo in condizioni di assolvere le sue alte mansioni di Stato sovrano. Tra le negative, alcune vorrebbero che lo Stato centrale avesse contributi proporzionalmente alla economia dei singoli Stati, una che lo Stato centrale fruisse di un contributo di cittadinanza italiana riscosso dalle regioni, una che godesse di una sovraimposta per i suoi bisogni riscossa pure dalle regioni.

Un'ultima domanda era questa:

*« Sempre facendo ricorso alla forma federale, pensate che al soddisfacimento delle mansioni rimaste allo Stato federale si potrebbe provvedere con contributi delle regioni ? »*.

Dei 234 favorevoli allo Stato federale, hanno risposto sì 149, no 70; si sono astenuti 15. Dei 149 che hanno risposto sì, 111 vorrebbero che questi contributi fossero stabiliti da un organo misto, composto da deputati della Camera nazionale e da rappresentanti delle diverse regioni, 28 che lo fossero da una rappresentanza delle diverse regioni, 10 lascerebbero tale mansione alla Camera nazionale.

La relazione Reale a proposito di queste risposte ai quesiti diversi dal primo riconosce che meglio al potere centrale che a

organi periferici debbano essere attribuite le materie e le funzioni di carattere generale ; ma crede che l'istruzione, anche secondaria e universitaria, potrebbe venir lasciata agli organi decentrati.

Infine la relazione Reale ricorda che una struttura federale dello Stato consentirebbe, con una rappresentanza delle regioni da eleggersi dagli organi regionali, l'istituzione della seconda Assemblea legislativa, richiesta da alcuni gruppi di politici e di studiosi come un elemento di equilibrio e di moderazione.

La maggioranza della Sottocommissione, in sede di discussione della relazione Reale, non ha però aderito a quello ch'è sostanzialmente il punto di vista del relatore, la preferenza per la forma federale, bensì è rimasta nella linea delle risposte ricevute al questionario: come si è visto, in preponderanza contrarie alla soluzione federalista.

Conseguentemente, al termine della discussione sulla relazione Reale, la Sottocommissione, pur apprezzando altamente l'opera dell'egregio collega, ha votato la seguente mozione, idonea a esprimere il suo pensiero : mozione che (è bene ricordarlo a intenderne meglio il valore) è scaturita da una discussione nella quale era stato tenuto presente (oltre alle risposte al questionario e alla relazione Reale) anche il progetto di statuto della « regione siciliana ».

*« La Sottocommissione ritiene :*

*che qualunque decentramento, quale possa essere il nome degli enti cui dia luogo (stato-membro, cantone, regione) trova limiti imprescindibili :*

*nella esclusione di ogni forma di trattato tra lo Stato centrale e l'ente decentrato ; questo trarrebbe la sua origine i suoi poteri dalla legge dello Stato, sia pure dalla Costituzione ; e, sia pure con le garanzie fissate per la modifica della Costituzione, dovrebbero potere sempre essere modificati la struttura e i poteri dell'ente decentrato ;*

*nella uniformità dei diritti dei cittadini, e nella esclusione di ogni concetto di cittadinanza regionale ;*

*nella statalità degli organi giurisdizionali, che non potranno mai essere propri dell'ente decentrato ;*

*nel deferimento esclusivo a organi dello Stato (Cassazione o Corte costituzionale) di ogni questione relativa ai poteri reciproci dell'ente decentrato e dello Stato ;*

*nella unità dell'istituto di emissione e così della valuta.*

*Ritiene altresì che non sia ammissibile che lo Stato provveda al concorso nelle spese di enti sui quali non eserciti alcun controllo, soddisfacendo senz'altro alle loro richieste ; né che possa*

*fare senz'altro luogo alla rivalutazione di assegnazioni già fatte, per porle in corrispondenza con il perduto potere di acquisto della moneta».*

## II.

Il paragrafo 2° del questionario mirava a porre alcuni punti di orientamento generale sui rapporti tra Stato ed enti locali e sulla rispettiva distribuzione di mansioni. È stato in proposito diligentissimo relatore il collega avv. Manlio Donati (allegato n. 3).

La prima domanda di tale paragrafo suonava:

*«Esclusa la soluzione di assetto federale, ritenete opportuno attribuire una completa autonomia amministrativa e finanziaria agli enti locali?».*

Sul punto si è avuta molta discordia, giacché lo spoglio delle risposte registra 555 risposte affermative contro 611 negative e 211 silenzi. Qui pure le risposte non motivate prevalgono.

La seconda domanda del paragrafo era invece:

*«Credete preferibile un effettivo decentramento degli organi statali, lasciando inalterato nelle grandi linee l'assetto degli enti locali quale è oggi?».*

Si sono avute 556 risposte favorevoli, 43 negative, 223 silenzi. Qui pure, poche le risposte motivate.

Come appare dalla diligente disamina che la relazione Donati ha compiuto delle risposte, e in particolare delle motivazioni, sono rare quelle che non si risolvano in una petizione di principio, e molte risposte sono seguite da limitazioni tali da mutarne sostanzialmente il significato. Sicché il leggero predominio delle risposte contrarie all'autonomia non permette di affermare un orientamento dell'opinione pubblica. Dalle poche motivazioni apparirebbe che si è contrari all'autonomia per la preoccupazione dei danni che potrebbero derivare dalla parzialità degli amministratori, quale ne fosse l'origine; per la considerazione della diversità delle condizioni economiche locali, per il timore dell'intemperatività delle riforme, data la situazione attuale del Paese. La relazione Donati osserva che l'esperienza non è certo nel senso che il pericolo di abusi, profitti, subordinazione degli interessi pubblici a interessi o ideologie personali, di partito o di casta, sussista meno in una amministrazione accentrata e più in una decentrata; che tale esperienza non dimostra neppure che in un'amministra-

zione accentrata le regioni più progredite economicamente subiscano sacrifici a danno di quelle arretrate; che non si vede perché, dovendosi affrontare il problema di tutta la riorganizzazione politica del Paese, si debba attuare questa riorganizzazione in alto e rimandarla in basso.

Per suo conto l'avv. Donati ha messo in luce nella sua relazione come l'autonomia amministrativa presupponga sempre la subordinazione dell'ente autonomo alle leggi dello Stato, anche per quanto concerne il suo assetto e il suo funzionamento; ch'essa non può quindi confondersi con l'autonomia di organizzazione e con quella di potere; e, mentre esclude il controllo di merito, non esclude quello di legittimità; l'autonomia finanziaria si presenterebbe, a suo avviso, come una esigenza conseguente a quella dell'autonomia amministrativa.

La terza domanda del paragrafo 2° era scissa in due: « *Pensate che gli enti locali possano cooperare a quei controlli di carattere economico che, per loro natura, devono essere espletati dalle amministrazioni centrali dello Stato (per es. al controllo della funzione creditizia e a quello degli scambi con l'estero)?* » (e si sono avuti 828 no, 188 sì, 371 astensioni); « *in caso affermativo, per quali controlli vi sembra possibile e conveniente tale cooperazione? e in che modo essa si dovrebbe svolgere?* » e, tra le 188 risposte affermative, le indicazioni dei controlli, cui gli enti locali potrebbero cooperare, si sono portate soprattutto sugli scambi con l'estero e sul credito, che era l'esempio posto dalla domanda; talora hanno parlato genericamente di tutto ciò che riguarda la vita collettiva; qualche risposta ha parlato dei controlli sull'agricoltura, qualche altra di cooperazione all'accertamento dei redditi per l'imposta diretta; qualche altra dei controlli sulla produzione, sulle industrie e sul commercio. Come organi per la cooperazione ai controlli statali si sono indicate le Camere di commercio, l'ente regione, i Consigli comunali, apposite Commissioni.

La relazione Donati ritiene che queste risposte non diano alcuna indicazione utile, e per suo conto pensa che una cooperazione ai controlli di carattere economico possa essere espletata dall'ente regione, se venga istituito, non da enti più ristretti; che possa svolgersi rispetto al controllo della funzione creditoria e degli scambi con l'estero; che la cooperazione si potrebbe attuare, sia alla periferia, attraverso organi regionali preposti a determinati settori di controllo (per es. ripartizione dei contingenti d'importa-

zione di prodotti destinati prevalentemente ad alimentare industrie regionali), sia al centro, mediante organi interregionali destinati ad affiancare o a sostituire certi organi statali; che la cooperazione stessa, facendo partecipare gli enti locali alla vigilanza sulla raccolta del risparmio e sulla funzione creditoria e alla distribuzione di certe materie prime essenziali provenienti dall'estero, nonché dalle loro contropartite in prodotti nazionali, eviterebbe che le regioni più povere fossero sacrificate alle più ricche.

Al termine della discussione sulla relazione Donati relativa all'autonomia degli enti locali, la Sottocommissione ha votato alla unanimità questa mozione :

*« La Sottocommissione ritiene che non sia possibile lasciare agli enti locali una piena autonomia finanziaria, che consenta loro di scegliere i redditi da tassare, e di disporre senza limiti sulle aliquote ;*

*ritiene invece che l'autonomia finanziaria degli enti locali connessa inscindibilmente con quella amministrativa, debba essere intesa come autonomia amministrativa in materia finanziaria, non già come autonomia di potere ;*

*che, più precisamente, essa debba consistere nel dare con legge statale ai vari enti locali fonti autonome di reddito, almeno sufficienti ad assicurare la loro vita normale ; la legge dovrebbe lasciare a tali enti ampi poteri per l'accertamento dei redditi, la fissazione delle aliquote e dei minimi imponibili ;*

*ritiene altresì che vi debba essere, da parte dello Stato o di un organo delegato dallo Stato, un controllo sul bilancio preventivo ;*

*fa voti che sia reso efficiente e tempestivo l'attuale controllo, d'indole giurisdizionale, sul bilancio consuntivo ;*

*che debba esserci un ulteriore controllo, anche di merito, sulle spese di carattere straordinario, da esercitarsi da organi statali, rispetto a quegli enti locali che non abbiano il proprio bilancio in pareggio ;*

*che inoltre su tutti gli enti locali debba essere fatta salva la funzione ispettiva dello Stato ;*

*che debba infine venire rafforzato l'istituto della responsabilità degli amministratori ».*

## III.

Il paragrafo 3° era dedicato all'argomento, così ampiamente svolto in articoli di riviste, in monografie, in giornali, particolarmente durante il 1945, della opportunità o meno della costituzione di un ente regione: argomento che aveva formato oggetto di ampî studi in seno alla Commissione per la Riforma dell'Amministrazione.

Tale paragrafo, nella sua prima domanda, richiedeva se gli interpellati ritenessero opportuna l'istituzione di un ente regione. Si sono avute 429 risposte affermative, in piccola parte motivate, 114 negative, pur esse in piccola parte motivate, e 12 silenzi.

Le motivazioni delle risposte affermative sono molto sparse. Predominano le due: « per togliere l'accentramento amministrativo attuale », e « perchè è necessario riunire in nuclei organici e omogenei quanto di diverso presenta la nazione nel campo etnico e geografico ». Un po' meno sparse le poche motivazioni delle risposte negative. Predominano quelle: « perchè si ritiene sufficiente l'esistenza della provincia come ente intermedio tra il comune e lo Stato », e « perchè accrescerebbe la burocrazia » e inoltre « perchè fomenterebbe il regionalismo e risolverebbe anche parzialmente il problema del decentramento e la semplificazione dell'amministrazione ». Come si vede, risposte non molto perspicue, e che non introducono elementi nuovi nel problema già tanto studiato.

La relazione Donati osserva che, mentre non si contesta di solito il fondamento naturale della regione, si discute se a questa corrisponda una localizzazione territoriale degli interessi collettivi tale da rendere imprescindibile o almeno opportuna l'istituzione di un tale ente. E osserva che alle principali obiezioni contro la regione facile si presenta la risposta: a quella che la istituzione di tale ente frazioni l'autorità dello Stato, che ciò avverrebbe solo se si desse alla regione carattere politico, e non meramente amministrativo; a quella che non si debbono favorire eventuali tendenze separatiste, che tali tendenze sorgono e si sviluppano principalmente a causa dell'insoddisfazione di bisogni locali; al timore che fra regioni e regioni si formino delle barriere economiche a vantaggio delle regioni più ricche e in danno delle più povere, che il problema delle differenziazioni economiche tra

le varie parti d'Italia non si risolve in uno Stato accentrato meglio che in uno decentrato; al timore degli appesantimenti burocratici che l'istituzione di un nuovo ente porterebbe, che tutto dipende dal modo con cui quella istituzione venga attuata.

Quanti avessero risposto favorevolmente alla istituzione della regione, avrebbero poi dovuto indicare i criteri da seguire nella ripartizione del territorio dello Stato in regioni. 162 interpellati hanno risposto che dovrebbero essere considerati tutti gli elementi (geografico, storico, economico, comunicazioni, costumi, tendenze della popolazione), 57 si sono appellati al solo elemento geografico, 40 prevalentemente a quello geografico, 45 agli elementi geografico-storico ed economico, 21 si sono pronunciati per la prevalenza dell'elemento economico, 16 per l'esclusività di questo elemento.

Coloro che si erano pronunciati per l'istituzione della regione dovevano pure dire in concreto quale circoscrizione avrebbero attribuita alla regione in cui vivono. Le risposte sono state naturalmente molto sparse. Per il Piemonte, la grande maggioranza si è pronunciata per il mantenimento dell'attuale circoscrizione; così per la Liguria, dove si sono però richieste delle integrazioni a carico della provincia di Alessandria e della Lunigiana; per la Lombardia netta prevalenza del mantenimento della circoscrizione attuale; per la Venezia Tridentina, sia pure con varie specificazioni, mantenimento dello stato attuale; per il Veneto netta prevalenza del mantenimento delle condizioni attuali; due risposte favorevoli al Friuli e una terza per il distacco del Friuli dal Veneto e la sostituzione con la provincia di Mantova; una risposta per l'istituzione di una regione Pianura Padana; per la Venezia Giulia e Zara soltanto due risposte, una delle quali per il mantenimento dello stato attuale. Per l'Emilia prevalenza del mantenimento della situazione attuale con qualche desiderio di ingrandimento a scapito della provincia di Mantova, o addirittura della Lombardia a sud del Po e delle provincie di Apuania e di La Spezia. Una sola risposta per la suddivisione in due parti: la Romagna e l'Emilia. Ma, in compenso, 5 risposte a favore della istituzione in regione della Romagna. Per la Toscana netta prevalenza del mantenimento della situazione attuale e una risposta per la istituzione della regione Maremma. Per le Marche netta prevalenza del mantenimento della situazione attuale; per l'Umbria prevalenza per una sua costituzione sulla base delle provincie di Perugia, di Terni e della parte della Sabina interessata con la pianura di Terni alla

produzione delle risorse idroelettriche. Per il Lazio la maggior parte delle risposte per la sua costituzione con le provincie di Roma, Viterbo, Rieti, Latina e Frosinone. Quattro risposte per l'inclusione nel Lazio di tutta l'Umbria; una risposta a favore di una regione Toscana. Per gli Abruzzi netta prevalenza per la sua costituzione sulla base delle provincie di Aquila, Chieti, Pescara, Teramo. Otto risposte a favore della regione Sannio, ma quattro con le provincie di Benevento, Avellino, Campobasso e quattro con la sola provincia di Campobasso; sei risposte per la regione Abruzzi e Molise con l'attuale configurazione. Per la Campania prevalenza delle risposte sulla base della regione con le provincie di Napoli, Salerno, Avellino, Benevento e Caserta. Per le Puglie tre risposte perchè la regione consti delle provincie di Foggia, Bari, Lecce, Brindisi, Taranto e in gran parte della provincia di Matera; due risposte a favore di uno sdoppiamento in due regioni: la Pugliese con la Capitanata e la terra di Bari, e la Ionica Salentina; due risposte a favore dell'istituzione di una regione Salento con le provincie di Brindisi, Lecce, Taranto. Cinque risposte a favore della regione Lucania: due che la vorrebbero costituita con le provincie di Potenza, Matera e Taranto, una che vorrebbe staccata la provincia di Matera da unire alla Puglia. Per la Calabria sei risposte su sette non vogliono alcun mutamento.

Delle 37 risposte relative alla Sicilia, una sola vorrebbe la suddivisione in due regioni. Per la Sardegna le risposte sono tutte nel senso che debba essere costituita secondo il dato geografico.

Tra le risposte sparse sono da ricordare quattro che vorrebbero costituita un'unica regione delle Tre Venezie, e una che vorrebbe una regione formata da La Spezia, Apuania, le provincie di Parma e Reggio Emilia.

La relazione Donati osserva, in ordine a queste proposte, che in fatto le ragioni storiche non determinano mai le proposte, anche se qualche nome storico sia invocato per avallare proposte che hanno tutt'altra base; che il fattore etnico è a base solo di alcune proposte relative a zone di confine; che le ragioni geografiche vanno esaminate alla stregua del criterio politico della localizzazione territoriale degl'interessi collettivi; che le risposte che fanno capo all'elemento economico sono ispirate al criterio di realizzare una divisione territoriale del Paese secondo zone economiche, sicché affiora una considerazione quasi federalista, la quale considera le varie regioni come contrapposte tra loro e munite di tali poteri da realizzare una specie di protezionismo regionale.

Forse non sempre chi propugna divisioni regionali per zone industriali o comunali ha questa chiara visione; ma se a tanto non si mira, è difficile comprendere come una regione invochi la necessità di uno sbocco al mare, o voglia mutati i suoi confini per abbracciare una zona industriale, quasi che il soddisfacimento dei suoi bisogni rischi di essere meno completo se la zona industriale resti compresa in una regione viciniera.

Alla quarta domanda del paragrafo, se gli organi della regione debbano essere determinati dallo Stato, si sono avute 315 risposte affermative, 91 negative e 23 astensioni.

Le risposte affermative sono motivate eminentemente con la ragione della necessità di mantenere un'uniformità di criteri e d'indirizzi. Dieci risposte vorrebbero che gli organi della regione fossero stabiliti dalla Costituente.

Delle 91 risposte negative, soltanto 19 sono motivate, 8 specificano che gli organi della regione dovrebbero essere elettivi.

Parallelamente era stato chiesto se gli organi regionali dovessero essere uniformi per tutte le regioni; si sono avute 285 risposte affermative e 119 negative, con un numero di motivazioni irrilevante.

Alla domanda se fosse opportuno che ogni regione si desse la struttura organica che ritenesse più idonea, 227 interpellati hanno risposto di no, 105 di sì, e si sono avuti 47 silenzi. Il numero delle motivazioni è stato qui pure irrilevante.

La relazione Donati conviene in massima con la maggioranza delle risposte, in quanto pensa che si metterebbe in pericolo l'unità dello Stato attribuendo a un ente locale quel potere di auto-organizzazione che è un attributo della sovranità; crede che la struttura fondamentale e il carattere degli organi principali della regione abbia a essere materia costituzionale, mentre le leggi ordinarie debbano fissare ogni altra più precisa determinazione; che le regioni debbano avere uniformità di struttura, salvo per quanto tocca gli organi fondamentali di alcune regioni con speciali bisogni, come la Sicilia e la Sardegna, e altresì per molti organi minori di tutte le regioni.

La quinta domanda del paragrafo chiedeva se alla regione dovessero essere assegnate determinate funzioni, ivi elencate.

Alla domanda generica se fossero da assegnare funzioni d'indole economica e sociale, si sono avute 394 risposte affermative,

16 negative e 19 silenzi. Pochissime le motivazioni; 7 specificano che dovrebbero essere assorbite tutte le attuali funzioni di competenza dell'amministrazione provinciale. Alcune limitazioni in accompagnamento alle risposte affermative.

Alla domanda se sarebbe da assegnare alla regione l'istruzione primaria, si sono avute 284 risposte affermative, 132 negative e 13 silenzi. Pochissime le motivazioni, tra cui il gruppetto ancora più numeroso (20) è dato da coloro che vorrebbero riservata l'istruzione primaria ai comuni.

Circa l'istruzione secondaria, 295 risposte perché sia affidata alla regione, 115 negative, 19 silenzi. Tra le risposte affermative, 8 specificano che vorrebbero assegnati soltanto alcuni rami dell'istruzione tecnica e 6 soltanto le scuole di arti e mestieri.

Si è poi chiesto se alla regione dovrebbe essere assegnata la tutela sulle istituzioni di assistenza e di beneficenza: 377 risposte affermative (di cui 9 specificano che vorrebbero affidata la vigilanza, non la tutela), 40 risposte negative, 12 silenzi.

Alla domanda se sia da assegnare alla regione la rete stradale oggi affidata allo Stato: 209 risposte negative, 201 affermative, 19 silenzi; numero di motivazioni irrilevante.

Alla domanda se sia da assegnare alla regione l'attrezzamento e l'esercizio dei porti, 226 risposte affermative (di cui 11 con la esclusione dei porti di prima categoria e della prima classe della seconda e decima con l'esclusione dei porti di importanza nazionale), 174 risposte negative, 29 silenzi. Tendenza, tra le poche motivazioni, a escludere i porti di grande traffico.

Circa l'esercizio delle miniere e in particolare dei beni demaniali con le aziende termali oggi di Stato, 283 risposte per il passaggio alla regione (ma 11 con esclusione delle miniere), 118 risposte negative, 28 silenzi.

Il relatore avv. Donati osserva che proprio l'esame delle funzioni, intorno a cui si discute, mostra che esiste un complesso di funzioni destinate a soddisfare direttamente bisogni locali e, d'altro canto, tali da non poter essere convenientemente espletati da un ente minore della regione. Vorrebbe incluse nelle funzioni di questa alcune d'indole economica e sociale, come la disciplina dei rapporti agrari, i lavori pubblici, le Camere di commercio, le attività turistiche, là dove gli sembra che il controllo del credito e degli scambi con l'estero, l'eventuale nazionalizzazione dei grandi complessi monopolistici, ecc., costituiscano piuttosto fun-

zione di Stato. Vorrebbe altresì assegnate alla regione l'istruzione primaria e quella secondaria, compresa la professionale, la tutela sulle istituzioni di assistenza e di beneficenza, o almeno su larga parte di esse, la rete stradale, attualmente affidata alle provincie e parte di quella statale, l'esercizio dei porti d'importanza non nazionale, l'esercizio delle aziende termali di Stato (è invece contrario ad affidare, alle regioni, le miniere), i servizi pubblici riguardanti la navigazione interna, i trasporti automobilistici e le ferrovie secondarie.

Alla sesta domanda se fosse da attribuire alla regione un potere legislativo vero e proprio, si sono avute 236 risposte negative (di cui 23 motivate, con l'argomento che l'attività regionale debba svolgersi nell'orbita della legge fissata dallo Stato), 178 risposte affermative, 15 silenzi.

Le 178 risposte affermative, favorevoli a un potere legislativo della regione, sono nella maggioranza (134) per una limitazione di questo potere alle sole funzioni della regione; 15 risposte vorrebbero che la regione avesse potere legislativo nelle materie relative alle sue funzioni, e potestà regolamentare per l'applicazione delle leggi statuali di carattere generale; 11 risposte vorrebbero il potere legislativo della regione in materia di agricoltura, industria e commercio, lavori pubblici, scuola, lavoro e assistenza sociale, igiene.

Le motivazioni alle risposte affermative si richiamano al concetto dell'autogoverno e anche dell'autonomia; le risposte negative sono motivate, in genere, con le stesse considerazioni che fanno respingere la forma federale.

Tra i fautori di un potere legislativo regionale, 94 vorrebbero che i provvedimenti legislativi regionali non acquistassero efficacia senza intervento di un organo dello Stato, e 81 vorrebbero invece che acquistassero senz'altro efficacia. L'organo di cui si vorrebbe l'intervento sarebbe il Capo dello Stato.

Alla domanda se l'organo statale che dovrebbe dare efficacia alle norme della regione avrebbe anche un potere di controllo, si sono avute 113 risposte affermative, 31 negative, 34 silenzi.

Circa il controllo che dovrebbe esercitare l'organo dello Stato, 45 risposte sono nel senso di un controllo di sola legittimità, 9 di legittimità e di merito, 8 di legittimità senza efficacia sospensiva, 6 per un controllo repressivo limitatamente alla costituzionalità e legalità dei provvedimenti.

Alla settima domanda se siano estensibili alla regione, con opportuni adattamenti, le norme che oggi vigono per l'esercizio dei servizi pubblici da parte dei comuni e delle provincie, si sono avute 334 risposte affermative, 57 negative, 38 silenzi: motivazioni irrilevanti.

La relazione Donati aderisce alla risposta affermativa, in relazione al carattere che a suo avviso dovrebbe avere la regione, di ente locale autonomo, intermedio tra il Comune e lo Stato.

Sempre in tema di regione, punto essenziale è quello se essa debba avere entrate proprie.

Alla relativa domanda ottava si sono avute 353 risposte affermative, 54 negative e 22 silenzi. Ma gran parte delle risposte affermative motivate (che sono peraltro il minor numero) reclama una integrazione statale.

Il questionario conteneva pure un quesito, alternativo a quello se la regione dovesse avere entrate proprie, che chiedeva se invece non si dovesse provvedere ai suoi bisogni con una integrazione da parte dello Stato; logicamente, quanti avevano risposto che la regione avesse entrate proprie, avrebbero dovuto rispondere di no a questo quesito, e quanti avevano ritenuto che la regione non dovesse averne, avrebbero dovuto rispondere di sì. Ma molti hanno risposto di sì a tutte e due i quesiti, ritenendo che la regione dovrebbe avere entrate proprie e assegnazione da parte dello Stato. Si sono peraltro avute 273 risposte negative alla domanda se dovesse avere invece delle entrate proprie un'assegnazione da parte dello Stato, e 76 risposte positive, oltre a 80 astensioni.

Su questo punto molto delicato dell'assetto delle finanze regionali, il questionario aveva cercato di specificare le sue domande.

Per la percezione da parte della regione di tutte le imposte dirette si sono avute 127 risposte favorevoli (solo 20 motivate, di cui parecchie con l'attenuazione « in linea di massima »), e 104 negative (di cui 32 motivate, per lo più con limitazioni e attenuazioni alla risposta), oltre a 52 astensioni. Una risposta negativa notevole traccia un abbozzo di riforma fiscale.

Alla domanda se si ritenesse che le entrate costituite dalle imposte dirette fossero sufficienti a realizzare l'autonomia finanziaria della regione, si sono avuti 135 no, quasi tutti non motivati, 100 sì, tutti non motivati, e 118 astensioni. Alla domanda

conseguenziale alle risposte negative, degli altri tributi che dovrebbero essere ceduti dallo Stato alla regione per assicurarle l'autonomia finanziaria, si sono avute 135 risposte; le risposte che più ricorrono sono: la compartecipazione ai proventi dei monopoli; la sovrainposta sulla ricchezza mobile; alcune addizionali sugli spettacoli; parte dell'imposta sulle entrate. La domanda se sarebbe anche a pensare a nuovi tributi, e quali, è stata in gran parte disertata, essendosi avute 105 astensioni, 21 no, motivati con l'impossibilità di creare ora nuovi tributi, 9 sì (un diritto di una lira su ogni giornale, un tributo che colpisca ogni manifestazione esteriore di agiatezza).

Maggior interessamento ha destato la domanda numero nove se, nel caso che la regione non sia in grado di provvedere con entrate proprie ai suoi fini, e sia necessario, in via eccezionale, il contributo dello Stato, questo abbia a imporre controlli sulla gestione finanziaria dell'ente. Su 429 risposte (queste pure eminentemente provengono da comuni), 194 sono motivate: solo 29 escludono pure in questo caso ogni controllo; altre risposte lo vorrebbero limitato al preventivo esame dei bilanci e dei consuntivi.

La domanda numero dieci: «*Pensate di attribuire alla regione la percezione di tutte le imposte dirette e indirette, obbligandola a versare allo Stato un'assegnazione?*», ha dato 251 no, 97 sì, 81 silenzi. Pochissime le motivazioni. I 97 sì sono poi molto divisi sull'organo che dovrebbe stabilire questa assegnazione, mentre quasi nessuno ha risposto circa la sua entità. Sempre in relazione all'ipotesi che la regione percepisca tutti i tributi e faccia allo Stato un'assegnazione, 142 risposte sono state nel senso che la materia imponibile e l'aliquota dei tributi dovrebbero essere diverse da regione a regione, 74 per la uniformità.

Domanda di notevole interesse era pur quella numero undici: «*Pensate che un assetto regionale dovrebbe essere preceduto da un livellamento economico delle regioni nella misura in cui esso sarebbe possibile?*». Si sono avute 226 risposte negative, 130 positive, 73 silenzi, la più gran parte dei no è perchè non ritiene praticamente attuabile tale livellamento, che altri osservano dipendere da fattori non eliminabili; sui sì, solo 23 motivazioni, sparpagiatissime. Successive specificazioni di questo quesito ci

dicono: che la maggioranza (68 contro 44) ritiene che il livellamento non dovrebbe prescindere dalle cause delle diverse condizioni economiche delle regioni e da intenti di riparazione; che una tenue maggioranza (50 contro 43 e 37 silenzi) precisa che la riparazione dovrebbe essere al pregiudizio che la legislazione o la politica doganale italiana posteriori all'unificazione hanno recato ad alcune regioni; che la maggioranza (115 contro 66 e 45 silenzi) pensa si debba stabilire un fondo di solidarietà attraverso cui le regioni più ricche aiutino le più povere (dei no, 13 specificano che lo Stato dovrà però contribuire al funzionamento delle regioni più povere).

La relazione Donati esprime il parere del relatore complessivamente sulle domande 8-11, nel senso che la regione debba avere entrate proprie, che non sia possibile attribuirle la percezione di tutte le imposte dirette, che sia invece conveniente attribuire una parte di dette imposte (per es. della fondiaria, integrando in tal caso gli introiti della regione, molto probabilmente insufficienti, con alcune addizionali: sugli spettacoli, sul reddito, sulle entrate, ecc.).

Un sistema di ripartizione delle imposte che evitasse i contributi da parte dello Stato gli sembrerebbe desiderabile, ma prima che si realizzi una tale aspirazione occorrerà ricorrere ai contributi statali ogni volta che la situazione lo richieda.

Non crede possibile addivenire a un livellamento delle condizioni economiche delle varie regioni, prima d'istituire il nuovo ente, la diversità dello sviluppo economico delle singole regioni gli pare una realtà maturata da troppi fattori per poter essere superata in un tempo relativamente breve.

Alla domanda del numero dodici, se l'istituzione delle regioni dovrebbe portare alla scomparsa delle provincie, si sono avute 289 risposte affermative, 128 negative, e 12 silenzi. Parecchie delle risposte affermative sono motivate con la paura della elefantiasi burocratica e delle ingenti spese di amministrazione, e altre con l'inutilità delle provincie che l'esperienza avrebbe dimostrata. Delle risposte negative motivate, la maggior parte prospetta il timore di un nuovo accentramento, altre insistono sulla diversità di funzioni che dovrebbero avere regioni e provincie. Circa il modo d'impedire, ove si conservino le provincie, un ulteriore incremento di organi burocratici, le risposte sono molto frantu-

mate: parecchie pensano a una economia di organi e d'impiegati statali, parecchie sono ostili alle prefetture. Circa l'opportunità, ove scompaiano le provincie, di lasciare negli attuali capoluoghi alcuni uffici regionali, si hanno 223 risposte affermative contro 46 negative, ma pochissime quelle motivate. 167 contro 52 concordano sul punto che per ragioni di economia gli uffici regionali lasciati sussistere negli attuali capoluoghi di provincia potrebbero venire aggregati ai municipî.

La relazione Donati è favorevole alla scomparsa della provincia; gli interessi in essa localizzati possono essere tutelati dalla regione e talora da consorzî di comuni.

Contro il mantenimento delle provincie invoca pure la grande differenza di risorse economiche, per cui dati servizi possono essere convenientemente espletati solo da talune provincie. Queste sono inoltre entità poco definite e piuttosto variabili, secondo lo sviluppo delle industrie, dei commerci e delle vie di comunicazione, come provano i mutamenti degli ultimi anni.

La relazione Donati è in ogni caso per l'abolizione dei prefetti, che connette all'idea che gli enti locali debbano fruire di una vera autonomia amministrativa.

Crede che negli attuali capoluoghi di provincia, e in genere nei maggiori centri della regione, si potrebbero stabilire alcuni uffici per il disbrigo di certi servizi, ma non li vorrebbe aggregare ai municipî, per il pericolo che i comuni se ne servissero per fini particolari.

La discussione seguita in seno alla Sottocommissione sulla relazione Donati, ha portato alla votazione della seguente mozione:

*« La Sottocommissione a lieve maggioranza è favorevole alla istituzione dell'ente regione, mentre la minoranza ritiene prematura la creazione dell'ente, e vorrebbe ci si limitasse a quella di un organo, come la Consulta regionale, idoneo a manifestare al governo le proposte e le aspirazioni della regione, e a formare così una coscienza regionale ;*

*a grande maggioranza ritiene che, se formato l'ente regione, non potrebbe ulteriormente sussistere l'ente provincia: la regione dovrebbe così avere alcune attribuzioni amministrative, oggi dello Stato (quelle che trovino particolare rispondenza nella coscienza regionale), le mansioni delle provincie, e altre funzioni, specie di carattere sociale-economico, che oggi non trovano l'organo idoneo a esplicarle, e che potrebbero alimentare le fortune delle diverse regioni ;  
all'unanimità ritiene che le regioni debbano essere formate*

*secondo il tradizionale criterio geografico, salvo lievi modifiche volute da ragioni economiche e di comunicazioni ;*

*che l'assegnazione di funzioni amministrative alle regioni dovrebbe venir fatta dalla legge in via di massima, lasciando però allo Stato, d'accordo con le regioni medesime, di stabilire in concreto le funzioni di ciascuna, tenendo conto dei loro desideri, delle loro capacità, dell'affidamento che diano di bene espletare le singole funzioni ; ciò anche allo scopo di attuare con una certa gradualità l'istituzione della regione ;*

*che le regioni non debbano avere un potere legislativo, bensì un potere regolamentare, ed eventualmente fruire di delega legislativa, da parte dello Stato in determinate materie ;*

*quanto alla loro struttura, che debbano avere organi elettivi ; circa i rapporti con lo Stato, che debba esserci un organo governativo decentrato per il collegamento più efficace tra la regione e lo Stato, e per vigilare che la regione espliciti le funzioni affidatele e non esca dall'ambito a essa riservato ; tale organo non dovrebbe avere poteri di controllo e pertanto la sua esistenza nulla detrarrebbe all'autonomia della regione ;*

*che abbia a esserci un organo di controllo di composizione eminentemente elettiva, con rappresentanza della minoranza, integrato da esperti di nomina governativa ».*

#### IV.

Il terzo paragrafo del questionario era completato da un quarto, diretto a chiedere se, nel caso che si ritenesse applicabile l'ente regione, fosse necessario un organo di collegamento tra lo Stato e le regioni, con funzioni politiche e amministrative.

Si sono avute 260 risposte favorevoli, 160 contrarie e 20 silenzi. Come sempre, poche risposte motivate.

Circa la formazione di quest'organo, le proposte sono varie : Consiglio regionale di nomina elettiva con a capo un commissario governativo ; governatore di nomina governativa o anche elettiva ; alto commissario o governatore regionale e collegio giurisdizionale, composto in parte da membri elettivi e in parte da organi del potere legislativo ; commissario di Stato ; commissario elettivo ; giunte provinciali amministrative consorziate nelle unioni regionali delle provincie ; prefetto della regione ; deputazione regionale ; alto commissario nominato dal Consiglio dei

ministri; sottosegretario di Stato messo a capo del Consiglio o Congresso nazionale; Senato elettivo; organo a tipo del « Local Government Board » inglese (da staccarsi dal Ministero dell'Interno) con un Consiglio nominato dal Senato della regione.

Come si vede le specificazioni oscillano tra un organo elettivo e un organo governativo, un organo individuale e un organo collegiale, un organo già esistente per altre funzioni e un organo appositamente creato.

Circa le funzioni da attribuirsi a questo organo le proposte sono pure molteplici: molte generiche (propulsione, coordinamento, collegamento, vigilanza, consulenza, osservazione, ecc.); altre relativamente specifiche (funzioni giurisdizionali, amministrative di primo grado, funzioni analoghe a quelle del sindaco nel comune, ma anche più esentato da compiti amministrativi, e come coordinatore più politico che amministrativo; funzioni inerenti alle direttive politiche del governo, potere di veto sulle determinazioni del consiglio regionale, deferimento alla Camera dei rappresentanti in caso di disaccordi, sovrintendenza sul funzionamento degli uffici statali); qualche risposta, infine, appare come il riflesso di una concezione che fa della regione un ente privo di autonomia amministrativa (funzioni analoghe a quelle che attualmente ha il prefetto della provincia) o fornito addirittura di autonomia politica (funzioni analoghe a quelle dei rappresentanti accreditati presso i governi esteri).

All'ulteriore domanda del questionario, se a questo organo di collegamento dovrebbero anche venire attribuite funzioni di controllo, 212 risposte sono state affermative (ma pochissime motivate), 32 negative, 15 silenzi. Alla specificazione se le funzioni di controllo dovessero toccare solo la legittimità o anche il merito, le risposte non quadrano interamente, ma sono nettamente nel senso che dovrebbe essere affidato un controllo sulla sola legittimità (209 risposte positive, 23 negative, 27 silenzi alla domanda se il controllo abbia a essere contenuto entro il limite della legittimità; 49 risposte affermative, 178 negative, 32 silenzi, alla domanda se il controllo abbia a venire esteso al merito).

Circa la formazione dell'organo di collegamento, l'idea di un organo collettivo è respinta a tenue maggioranza dai rispondenti (120 risposte contro 108 e 31 silenzi).

## V.

Sempre a chiarire le idee sulla regione, il questionario domandava se, ove fosse respinta l'idea dell'ente regione, si reputasse opportuno fare luogo a consorzi di provincie per il disimpegno in comune di tutte le funzioni provinciali.

Si sono avute 79 risposte negative (parecchie in difesa dell'autonomia delle provincie), 21 favorevoli, 26 astensioni. Maggior favore ha incontrato l'idea di consorzi di provincie solo per particolari funzioni (55 risposte affermative, 6 negative, 44 silenzi).

La relazione Donati, dalla motivazione delle risposte che accennano agli inconvenienti e alle difficoltà di una organizzazione consorziale delle provincie, trae argomento a dimostrare la necessità della istituzione della regione. Invero dei consorzi obbligatori per il disimpegno in comune di tutti i servizi delle provincie, darebbero luogo a una organizzazione complessa, con tutti i difetti che, a torto o a ragione, si attribuiscono alla regione (e in più quello di complicare veramente l'apparato burocratico), senza i vantaggi della struttura regionale. E con un sistema di consorzi volontari, osserva l'avv. Donati, non si risolve la questione dei servizi pubblici che dovrebbero essere affidati a enti locali territoriali, ma che molte provincie non possono esercitare. Quanto a una nuova ripartizione provinciale, che faccia scomparire le provincie più esigue, osserva il Donati che, o si creano delle regioni un po' ridotte, o si è ancora di fronte a inadeguate localizzazioni d'interessi.

## VI.

Il paragrafo 6° veniva a parlare delle provincie per il caso che dovessero venire conservate.

Sulle risposte al questionario relative a questo tema ha riferito ampiamente, e con la nota competenza, il commissario avv. Gilardoni. (all. n. 4).

Questi ritiene che, trattandosi di problema di ordine generale e che involge una questione di principio sulla distribuzione di funzioni pubbliche fra lo Stato e gli enti locali, avrebbero dovuto rispondere anche coloro che si erano pronunciati per la soppressione della regione.

Vi è però stato un po' di sbandamento, in quanto alla prima domanda se, posto che le provincie debbano essere conservate, sia il caso di accrescerne le funzioni, si sono avute 602 astensioni, riconducibili probabilmente, per la massima parte, a coloro che si erano pronunciati per la soppressione delle provincie.

Tra coloro che hanno risposto, 564 sono stati per l'accrescimento delle funzioni, e 455 per la negativa. Come sempre, poche le motivazioni: tra le 45 positive da ricordare quella per cui l'accrescimento di funzioni della provincia varrebbe per decentrare le funzioni dello Stato; tra le 51 negative, abbastanza frequente quella (contraddittoria rispetto al quesito): perché le provincie dovrebbero scomparire. Qualcuno ha detto che, più che accrescere, occorre rivedere le funzioni.

I fautori dell'accrescimento delle funzioni della provincia erano stati invitati a indicare se e quali funzioni ritenessero opportuno trasferire dallo Stato alla provincia oppure dal comune alla provincia.

Per il primo trasferimento (dallo Stato) si sono avute 404 risposte positive contro 111 negative; per il secondo (dai comuni), 369 risposte positive contro 134 negative.

Le proposte sono varie e semplicemente elencate senza particolare illustrazione. Tra le più rilevabili sono le seguenti:

1) *Dallo Stato alla provincia.*

A) Esecuzione diretta di servizi:

- 1) manutenzione delle strade;
- 2) servizi relativi all'agricoltura attualmente disimpegnati dagli Ispettorati agrari;
- 3) acque pubbliche.

B) Esercizio di funzioni di controllo sui provvedimenti dei comuni e delle istituzioni di beneficenza.

2) *Dal comune alla provincia:*

- 1) manutenzione delle strade attualmente comunali, escluse le vie interne degli abitati;
- 2) assistenza ospedaliera.

In questa occasione sono state pure avanzate proposte di affidare alla provincia le mansioni dell'Opera protezione maternità e infanzia o quelle in materia di lotta antitubercolare; e, all'opposto, di esonerarle da funzioni o pesi di carattere statale, come l'accasermamento dei corpi di polizia.

La relazione Gilàrdoni è favorevole :

a) al passaggio alle provincie della manutenzione delle strade comunali (escluse quelle interne all'abitato) e delle statali ;

b) a un'accettazione della proposta di attribuire alle provincie le funzioni di controllo sui comuni e sulle istituzioni di beneficenza, nel senso che il controllo di legittimità sugli atti dei comuni sia attribuito alla deputazione provinciale, organo elettivo, integrato a tal fine da esperti governativi ;

c) alla provincializzazione degli ospedali comunali, che permetterebbe di coordinare in un territorio sufficientemente vasto l'assistenza sanitaria, consentendo istituti specializzati e istituti per i cronici ;

d) al trasferimento alla provincia delle funzioni in materia di lotta antitubercolare, oggi esercitate dai consorzi antitubercolari, nonché quelle in materia di protezione della maternità e infanzia.

Ritiene poi che non sia il caso di dare alle provincie nuove mansioni in tema di acque pubbliche e che, se in linea generale sarebbe accettabile la proposta di passare alla dipendenza della provincia gli Ispettorati provinciali dell'agricoltura, oggi è da ricordare che questi svolgono mansioni che esigono una disciplina unitaria.

Alla domanda se le funzioni indicate potessero venire trasferite alle provincie anche nel caso in cui si ritenesse opportuna la creazione della regione, ci sono state 301 risposte affermative e 144 negative.

Questione vitale è, a giudizio degli autori del questionario, quella del come provvedere alle finanze delle provincie.

Si è chiesto se si ritenga opportuno o meno che i mezzi con i quali le provincie debbano far fronte alle loro spese restino quelli attualmente previsti oppure se si debba far luogo a una riforma e, in tal caso, attribuendo alle provincie addizionali varie a tributi statali, oppure a quelli comunali, oppure tributi autonomi, oppure contributi statali. Segue la solita domanda diretta a conoscere se, nel pensiero degli interrogati, la loro risposta valga anche nell'ipotesi d'istituzione della regione.

Si è formulata infine l'ipotesi della istituzione di una Cassa di compensazione diretta ad attenuare la differenza tra le condizioni finanziarie delle diverse provincie, domandando se sia ritenuta attuabile e opportuna e chiedendo se, in caso affermativo,

debba essere o meno alimentata con quote di determinati tributi istituiti dalle singole provincie.

In sostanza, come avviene per i tributi comunali, si è chiesto se la finanza provinciale debba essere nettamente distinta da quella dello Stato da un lato e da quella dei comuni dall'altro, e se debba quindi poggiare su tributi propri con facoltà di accertamento, oppure se possa continuare nel sistema vigente che è per così dire misto. Questo in linea di principio, mentre in tale occasione si è domandata anche, naturalmente, l'indicazione delle fonti di entrata che si ritenga opportuno attribuire alla provincia, formulando poi l'ipotesi di cui sopra si è detto circa l'istituzione di una Cassa di compensazione.

Alla prima domanda, e cioè quella con cui si chiede se si ritenga che debba provvedersi alla finanza provinciale con addizionali a tributi statali, si sono avute 308 risposte favorevoli e 122 contrarie.

Si tratta evidentemente di una questione di principio ma, dalle motivazioni invero scarse, si rileva che gli interrogati non hanno spesso afferrato lo scopo della domanda: così taluno ha risposto che « per accrescere le entrate delle provincie non si può più oltre gravare la proprietà fondiaria e quella edilizia già troppo onerate », ma evidentemente qui si trattava non di sufficienza o di elevatezza di tributi, bensì e solo di opportunità di conservare o abolire una interdipendenza tra la finanza provinciale e quella statale.

Alla domanda se debba provvedersi alle finanze provinciali con addizionali a tributi comunali, si sono avute 138 risposte per il sì e 266 per il no, queste ultime non motivate. Anche qui il problema non è stato considerato, da chi ha risposto, sotto il profilo generale, ma in relazione solo a proposte specifiche di nuovi mezzi di entrata da attribuirsi alle provincie.

Taluno propone di istituire un'addizionale provinciale alle imposte comunali di consumo, altri all'imposta sul valore locativo, altri all'imposta comunale sul bestiame e altri, infine, all'imposta di famiglia.

Circa l'altra domanda intesa a richiedere se si debba provvedere alle finanze provinciali con tributi appositi, cioè con tributi autonomi, si hanno 262 risposte positive e 139 negative.

Queste ultime non hanno motivazioni che presentino interesse; per quanto si riferisce alle prime, si indicano nuove fonti d'entrata per le provincie, oltre quelle esistenti. A prescindere da proposte generiche che non si comprendono facilmente, quale è quella di istituire un « tributo sulla sanità e l'igiene », una proposta positiva è quella di attribuire alle provincie la tassa di circolazione sugli autoveicoli.

Altra proposta è quella di ripristinare la tassa sui velocipedi già prevista a favore delle provincie e dei comuni dal T. U. 14 settembre 1931, n. 1175 (art. 214 e seg.) e poi abolita col D. L. 24 novembre 1938, n. 1931.

Su questi punti la relazione Gilardoni assume a capisaldi che nessun principio contrasta alla sovraimposizione degli enti locali in genere, e delle provincie in specie, alle imposte statali fondiarie. Il problema delle finanze locali è di sufficienza e di varietà di fonti; il sistema delle addizionali ha il collaudo di lunghi decenni di esperienza. Se per le imposte personali è opportuno che gli enti locali abbiano una facoltà di accertamento, potendo meglio conoscere la reale potenzialità economica del contribuente, per le imposte reali è invece più utile che l'accertamento dell'imponibile intervenga con criteri uniformi in tutto il territorio nazionale.

È pertanto favorevole a continuare nell'addizionale sulla imposta fondiaria e fabbricati; e poiché deve pure contribuire a provvedere il fabbisogno per i servizi provinciali la larga massa dei contribuenti non fondiari o titolari di redditi soggetti alle imposte mobiliari, ritiene che le provincie debbano partecipare all'imposta comunale di consumo. È contrario ad ammetterle a partecipare alle imposte sul valore locativo o di famiglia, che hanno carattere strettamente comunale.

Alla provincia sarebbe da devolvere, secondo il relatore, tutto il gettito della tassa di circolazione sugli autoveicoli, ove fosse loro affidata pure la manutenzione delle strade statali; e sarebbe opportuno devolvere loro la ristabilenda tassa sulle biciclette, giustificata come concorso alle spese stradali.

La domanda se dovesse provvedersi alle finanze della provincia con contributi statali, ha avuto 175 risposte favorevoli e 218 contrarie. Poche motivazioni tra le risposte contrarie (i contributi statali sarebbero in contrasto con il principio dell'autonomia degli enti locali). Le motivazioni delle risposte favorevoli

tendono in massima a specificare che solo in casi estremi d'insufficienza si dovrebbe avere il contributo statale; solo qualcuno è favorevole al contributo statale per ridurre il numero degli enti impositori o per attuare una perequazione a favore delle provincie più povere.

La relazione Gilardoni è contraria al contributo statale, che diminuisce il senso di responsabilità degli amministratori, e giustifica controlli lesivi al principio di autonomia degli enti locali. A lenire la differenza di potenzialità economica tra enti ed enti, si dovrebbe avviare con l'attribuzione di fonti molteplici di entrata, che si adeguassero alle caratteristiche delle singole zone.

La domanda se dovessero venir mantenute le disposizioni vigenti in materia di finanza provinciale, ha avuto 145 risposte positive e 245 negative. Dalle poche motivazioni si comprende che i più ritengono sufficiente un perfezionamento del sistema con l'attribuzione alle provincie di nuove fonti.

Alla domanda se le risposte precedenti dovessero valere solo nella ipotesi in cui non s'istituisse l'ente regione, o anche in quella della coesistenza di provincia e di regione, si sono avute 132 risposte affermative e 155 negative.

Si era infine chiesto se si ritenesse «attuabile e opportuna una cassa di compensazione che cerchi di attenuare le differenze tra le condizioni finanziarie delle diverse provincie», e, nella ipotesi di risposta affermativa, se tale cassa dovesse «essere istituita con quote di determinati tributi istituiti dalle singole provincie».

Alla prima domanda si sono avute 272 risposte positive (le motivazioni si fondano sul criterio di equilibrare le disponibilità finanziarie delle varie provincie), e 205 risposte negative (motivazione: non essere opportuno né decoroso che una provincia venga in soccorso a un'altra; le provincie più povere aumenterebbero le loro spese se esistesse questo fondo).

Alla seconda domanda si sono avute 214 risposte positive (Cassa alimentata con quote di tributi provinciali) e 162 negative.

La relazione Gilardoni osserva che, a parte il nome, la cassa di compensazione non differisce sostanzialmente dal contributo integrativo statale: si tratta sempre di attribuire, quale mezzo di entrata a determinate provincie o a determinati comuni, un provento che non sia un'entrata propria. Ma come si

distribuirebbero alle provincie deficitarie i mezzi complementari destinati a consentire loro di raggiungere il pareggio ?

Il Gilardoni ricorda che nel 1930 la Commissione per lo studio della riforma della finanza locale aveva proposto che un'aliquota dell'addizionale provinciale alla imposta sulle industrie, commerci e professioni, e un'aliquota delle sovraimposte fondiari provinciali, concorressero alla costituzione di un fondo per la integrazione dei bilanci provinciali (un altro fondo era previsto per quella dei bilanci comunali). Ma il testo della legge non accolse queste proposte, e la relazione riconosce che proposte del genere urtano contro la riluttanza degli amministratori pubblici di applicare imposte che non vadano totalmente a favore dei contribuenti nei cui confronti sono applicate.

La relazione ricorda i più recenti provvedimenti legislativi che a favore delle amministrazioni locali deficitarie destinano addizionali a tributi statali.

Circa la distribuzione dei contributi d'integrazione, la relazione è d'avviso che non sia pratico l'esame del bilancio caso per caso, ma meglio valga un sistema fisso di distribuzione, e ne indica uno che le pare preferibile.

Dopo adeguata discussione, è stata votata la seguente mozione :

*« La Sottocommissione è d'avviso che non sia in massima opportuno trasferire alle provincie mansioni dello Stato, neppure quella di manutenzione delle strade, per cui è particolarmente attrezzata l'A. A. S. S. ;*

*nella sua maggioranza non è neppure favorevole al trasferimento alle provincie di mansioni comunali, ritenendo che ove i comuni non siano in grado di provvedere direttamente a certe funzioni, meglio valga che queste siano trasferite a consorzi intercomunali, facoltativi od obbligatori.*

*Per quel che tocca ai proventi delle provincie, la Sottocommissione è d'accordo sulla opportunità di continuare a stabilire a favore delle provincie un'addizionale sulle imposte fondiaria e fabbricati ;*

*ritiene che, una volta attuata una revisione delle imposte di consumo, possa aversi una partecipazione a queste delle provincie ;*

*che le finanze provinciali possano essere utilmente alimentate da lievi tasse sulle biciclette e sui veicoli in genere ;*

*che siano in massima da escludere le integrazioni di bilanci*

*da parte dello Stato; che quando però ciò sia necessario, occorre che provveda lo Stato, non potendosi ottenere che gli amministratori delle provincie più ricche impongano tributi a carico dei loro amministrati, ove sappiano che il gettito andrebbe erogato almeno in parte a favore di altre provincie; che lo Stato potrebbe, per dare questi contributi, tenere conto della proporzione, nelle varie provincie, tra il gettito delle sovraimposte immobiliari e quello dell'addizionale alla imposta sull'industria, contribuendo a favore delle provincie che non raggiungano la proporzione fissata;*

*che comunque il contributo dello Stato andrebbe determinato in base a criteri fissi, prescindendo dall'esame dei singoli bilanci».*

## VII.

Questo paragrafo del questionario era dedicato a due argomenti di vitale importanza, l'ordinamento delle funzioni e quello delle finanze comunali.

Ne è stato competente e diligente relatore il prof. Moffa. (all. n. 5).

Il quale comincia a notare che, se ci si voglia svincolare dalle esigenze di una rigida partizione sistematica, si deve considerare corrispondente il concetto di funzioni e quello di attività del comune.

Circa l'ordinamento delle funzioni comunali si prospettava un triplice tema: 1) modifica o conservazione delle attuali funzioni dei comuni; 2) trapasso eventuale di funzioni delle provincie o dello Stato ai comuni; 3) istituzione di consorzi intercomunalî, obbligatori o facoltativi, per taluni servizi consorziabili.

Alla prima domanda, se debbano essere modificate le attuali funzioni dei comuni, si sono avute 784 risposte favorevoli, 498 negative e 339 silenzi.

Le risposte favorevoli motivate si dividono tra quelle che vogliono attribuire ai comuni mansioni oggi di altri enti, e quelle che, all'opposto, vogliono sottratti ai comuni i compiti non comunali, ma per propria natura statali.

Tra le risposte negative, un certo numero è nel senso che il comune risponda oggi in pieno alle sue esigenze, e abbisogni solo di buoni amministratori; altri pongono limitazioni a questa risposta negativa, proponendo il ritorno della scuola primaria ai

comuni, l'alleggerimento di questi delle spese per assistenza medica e distribuzione dei medicinali ai poveri, o che lo Stato provveda al finanziamento dei propri servizi.

La relazione Moffa osserva in proposito che è *vexata quaestio* quella di segnare la distinzione tra le funzioni proprie del comune e le funzioni assegnategli dallo Stato. La dottrina ha cercato di catalogare i provvedimenti di fondamentale necessità dei comuni, in quanto strettamente necessari alla loro ragion d'essere e consoni al principio della loro individuazione. Tali :

a) i provvedimenti di pubblica beneficenza, sia elemosiniera che di ricovero ;

b) i provvedimenti d'igiene e sanità pubblica, intesi nel più lato senso della prevenzione delle malattie, della fornitura dell'acqua potabile, della sistemazione e manutenzione delle fognature, dei parchi e giardini pubblici, della pulizia stradale, dell'illuminazione, dell'edilizia, della viabilità, della vendita delle derrate alimentari, della costituzione dei servizi antincendi, dei servizi cimiteriali, ecc. ;

c) i provvedimenti economici per l'agricoltura e le industrie estrattive, il commercio e le istituzioni operaie ;

d) i provvedimenti per la cultura intellettuale ;

e) i provvedimenti relativi ai registri anagrafici e allo stato civile.

Non è escluso che altre funzioni — pur essendo di carattere precipuamente governativo e mancando, quindi, di un vincolo di connessione immediata con i bisogni locali — debbano necessariamente competere all'ente comunale, quali : la pubblicazione delle leggi, degli ordini e manifesti governativi, la vigilanza per la tutela dell'ordine pubblico interno e ogni altra incombenza, in genere, attinente all'attività giuridica.

È constatazione generale, tuttavia, come non sia agevole fissare un esatto criterio ricognitivo delle funzioni propriamente municipali, in quanto i loro elementi caratteristici, desumibili dall'esperienza, si rivelano a volte instabili, mutevoli e insuscettabili di formule positive e concrete.

Donde il prudentiale e condiviso generico rilievo che la funzione municipale « *corrisponde a un interesse non esorbitante dai confini della circoscrizione territoriale dell'ente* ».

Alla successiva domanda del paragrafo, se alcune attribuzioni dei comuni dovessero venire trasferite alle provincie, si

sono avute 645 risposte negative, 499 positive e 477 silenzi. Poche motivazioni, molto sparse, quasi mai perspicue.

Coloro che hanno risposto favorevolmente a un passaggio di funzioni dai comuni alle provincie, hanno indicato anzitutto il servizio delle strade comunali e consorziali (274 risposte in tal senso), poi la spedalità e assistenza, cura e ricovero degli infermi poveri (182 risposte), i servizi sanitari (82 risposte), quelli igienici (56 risposte) - trattasi di tre tipi di risposte che sostanzialmente si sommano - l'istruzione media (54 risposte), il servizio della pretura e del carcere (26 risposte), il servizio vigili del fuoco (26 risposte), l'istruzione primaria (26 risposte).

Dall'esame di queste risposte la relazione Moffa nota che, mentre s'invoca un ritorno alle funzioni naturalmente proprie dell'ente comunale e si fa appello al principio dell'autonomia del comune, si propugna poi nel contempo lo spossessamento di non poche di siffatte funzioni, specie di quelle attinenti all'amministrazione sociale e perciò intimamente connesse alla naturale attività comunale.

Ove tali funzioni dovessero davvero distogliersi da quelle di competenza del comune, ben poco rimarrebbe dei compiti essenziali di questo.

Alla domanda se si riteneva opportuno che alcune delle attuali funzioni provinciali passassero al comune, si sono avute 857 risposte negative e 271 positive, oltre 493 silenzi. Le funzioni che si vorrebbero di preferenza trasferite ai comuni sono quelle assistenziali (alienati, esposti, baliatico) (70 risposte), la vigilanza e assistenza sanitaria (25 risposte), le strade provinciali (24 risposte). Tra gli autori di risposte favorevoli a un trasferimento di funzioni dalla provincia al comune, solo 137 vorrebbero tale trasferimento pure se la provincia continuasse a esistere; l'opinione degli altri è condizionata alla soppressione della provincia. La maggioranza dei rispondenti ritiene che i comuni siano già sovraccarichi di funzioni, sicché se mai le funzioni provinciali dovrebbero venire trasferite all'ente regione.

Per un trasferimento di funzioni dallo Stato ai comuni, 757 no e 324 sì; in massima, sfiducia a che il comune possa attendere vantaggiosamente alla istruzione elementare o ad altri ordini di scuole.

La relazione Moffa constata che da queste risposte emerge

la tendenza a non acquisire nuove funzioni ai comuni. Nello stesso ambito della vita locale l'impossibilità materiale di attingere, oltre certi limiti, alla capacità contributiva dei cittadini, ha costretto a limitare le funzioni all'indispensabile. Il problema dell'ordinamento amministrativo locale, nota il collega Moffa, è strettamente connesso con quello finanziario, e non si può trattarli con criteri differenti e magari contrapposti.

L'ente intermedio tra il comune e lo Stato (provincia o regione che sia) deve avere le funzioni che esorbitano dalla sfera dell'attività comunale, senza arrivare a identificarsi nel quadro delle supreme finalità dello Stato. Tali funzioni vengono a essere complesse e ponderose, specie nel campo dell'attività sociale locale.

Circa la scuola elementare il relatore è per la sua conservazione allo Stato che garantisce, con uniformità di criteri i principi della obbligatorietà e della gratuità; e ricorda che quando la scuola primaria era del comune, ebbe a deplorarsi il trattamento vessatorio fatto al personale insegnante e la deleteria influenza spiegata sull'andamento scolastico, anche per quanto concerne l'indirizzo religioso, dalle meschine gare dei partiti locali.

Il successivo tema del paragrafo tendeva a coordinare i mezzi personali e materiali diretti a raggiungere le immediate finalità comunali.

Alla domanda sulla utilità di consorzi intercomunali per dati servizi, mille risposte favorevoli, 199 contrarie (422 silenzi): pochissime motivazioni, alcune per limitare ai piccoli comuni l'utilità dei consorzi.

Circa i servizi comunali da consorzicare, anzitutto indicati quelli sanitari e igienici (244 risposte), poi le strade intercomunali (122 risposte), quindi gli acquedotti (111 risposte); e ancora le segreterie comunali, i servizi automobilistici, gli ospedali, la riscossione delle imposte, l'elettricità, i servizi tecnici.

La relazione Moffa osserva che solo attraverso i consorzi la diffusione, nei piccoli centri rurali, di numerosi bisogni ed esigenze costose - un tempo riservati ai grandi centri urbani - può essere appagata con minor sacrificio di spesa, in quanto condivisa da comuni contermini e prossimi. La funzione del consorzio non rappresenta una finalità cui i comuni tendano per creare un ente che provveda alla tutela di determinati interessi;

ma un mezzo soltanto, che essi volontariamente o coattivamente adottano per esercitare una loro particolare funzione.

Per la obbligatorietà dei consorzî comunali, 353 risposte favorevoli e 535 contrarie (112 silenzi).

Osserva il relatore come qualcuno vorrebbe la obbligatorietà o la volontarietà del consorzio secondo che fosse evidente o dubbia la utilità del servizio. Chiaro è tuttavia come il concetto della volontarietà, e quindi della utilità, debbano intendersi in modo relativo, nel senso che i comuni non si associno per raggiungere uno scopo, che singolarmente non siano obbligati a conseguire, ma solo per facilitare e rendere materialmente possibile l'adempimento di una funzione o di un interesse a essi riservati dall'ordinamento giuridico.

L'obbligatorietà induce una notevole limitazione al principio dell'autarchia; e sebbene si riveli talora indispensabile per assicurare l'adempimento di funzioni obbligatorie da parte dei comuni minori, il legislatore dovrebbe autorizzarla con prudenziali cautele e limitarla ai casi di maggiore necessità.

L'ordinamento delle finanze comunali consta di vari quesiti intesi a conoscere se il potere d'imposizione del comune debba essere condiviso con lo Stato (per effetto dell'attuale sistema delle sovrimposizioni e compartecipazioni), ovvero potenziato nella sfera della sua più ampia autonomia con l'avocazione di alcuni dei tributi statali, la creazione di nuovi tributi locali, la revisione di quelli attuali con particolare riguardo all'imposta di famiglia e alle imposte indirette di consumo.

La domanda se si debba continuare nelle attuali sovrimposizioni e compartecipazioni a tributi statali ha ricevuto 836 risposte favorevoli, 346 contrarie, e 439 silenzi.

Le risposte favorevoli motivate (110) vorrebbero però alleviare il comune dagli oneri per servizi non comunali, e snellite e semplificate le procedure, in maniera da determinare poche imposte, con rendimento adatto e sufficiente. Tra le non molte motivazioni delle risposte contrarie prevale invece quella che lo Stato debba riscuotere tutte le entrate e provvedere a finanziare le varie spese dei comuni.

La relazione Moffa nota che il sistema delle attuali sovrimposizioni e compartecipazioni dei comuni ai tributi statali è di importanza piuttosto scarsa.

Esso consta :

a) delle sovraimposte alle imposte dirette erariali sui terreni e sui fabbricati (art. 93 n. 7 del T.U. della legge com. e prov. 3 marzo 1934, n. 383) ;

b) della compartecipazione alle tasse erariali sugli spettacoli e trattenimenti pubblici (artt. 33 e seg. del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3276 e 10 del R.D. 2 ottobre 1924, n. 1589) ;

c) della compartecipazione alla tassa di macellazione degli animali bovini (art. 1 del D. L. 15 aprile 1920, n. 577).

Un'ulteriore forma di compartecipazione concerne la tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale e sui velocipedi, di competenza però delle provincie (art. 214 e segg. del T. U. sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175), essendo stata, per effetto degli artt. 1 e 7 del R.D.L. 29 luglio 1938, n. 1121, abolita la compartecipazione al contributo di utenza stradale, parimenti di competenza delle provincie.

E ove si consideri che le sole sovraimposte alle imposte dirette erariali sui terreni e sui fabbricati rappresentano il 25 % circa delle entrate comunali, e che una percentuale del tutto trascurabile è data dalle compartecipazioni, se ne deduce chiaramente come l'attuale sistema non possa soddisfare le esigenze finanziarie dei comuni ; nè potrebbero questi ritenersi paghi da una più larga compartecipazione alla tassa erariale sugli spettacoli e trattenimenti pubblici o da una più intensa imposizione fondiaria erariale - siccome si propone - in quanto il risultato non migliorerebbe di molto, e comunque non risolverebbe, il problema delle finanze locali.

Una vera e propria autonomia tributaria, nel senso ampio della parola, non sarebbe del resto concepibile, se non coordinata con la più vasta sfera di attività finanziaria di competenza dello Stato, in modo da derivarne equi criteri impositivi e distributivi di carichi fra coloro che appartengono alle diverse circoscrizioni territoriali, evitando possibili abusi e sperequazioni fiscali.

Alla domanda sulla possibilità che lo Stato ceda dei tributi ai comuni, si sono avute 556 risposte favorevoli, 547 contrarie e 518 silenzi.

Tra le imposte suscettibili di cessione, indicate quella sui terreni e fabbricati, la ricchezza mobile, l'intero provento dei diritti sugli spettacoli pubblici, e alcuni altri tributi minori.

La relazione Moffa ricorda che da tempo si è profilata la tendenza ad attribuire agli enti locali le sole imposte reali, riservando allo Stato l'imposta personale sul reddito. Ma poichè si palesa opportuna un'ampia riforma di questa imposta, con una più intensa applicazione ai redditi fondiari e l'introduzione di metodi di accertamento di più rigorosa e sicura efficacia, occorre attendere il superamento di questo momento di reddito depauperato e di difficili condizioni della economia nazionale. E allora lo Stato non può per ora spossessarsi di quei cespiti tributari che costituiscono la più larga trama della sua consistenza finanziaria. D'altronde scarso beneficio deriverebbe alla maggior parte dei comuni, specie a quelli rurali, dall'acquisizione dei tributi erariali minori, di cui potrebbero se mai avvantaggiarsi soltanto i grandi centri.

Alla domanda se si credessero possibili nuovi tributi comunali, si sono avute 416 risposte affermative e 675 negative, oltre a 530 astensioni. Si è accennato all'istituzione del diritto fisso sui generi di larga produzione locale, a una imposta comunale sul lusso, al bollo sulle biciclette, a una imposta sui prodotti esportati, a una imposta sul consumo dei tessuti, delle calzature degli utensili da cucina, a una imposta sul patrimonio e sulle attività commerciali e industriali che risentano benefici da servizi pubblici o prestazioni comunali.

La relazione Moffa aderisce alla prevalente risposta negativa, ricordando il sovraccarico dei tributi comunali, di molesta e fastidiosa corresponsione, e scarsa produttività fiscale. E rievoca « l'inestetico mosaico d'imposte » sui cani, sulle vetture, sugli animali caprini, sui domestici, sui pianoforti e bigliardi, di licenza, di soggiorno e cura, di patente, cui si aggiungono le tasse sulle insegne, sulle pubbliche affissioni, sull'occupazione delle aree pubbliche. Ma osserva che non si può, senza contravvenire al canone che vieta la duplicazione tributaria, stabilire nuove imposte locali che assumano a oggetto il reddito reale e personale, il patrimonio, e qualunque altro cespite di ricchezza già acquisito alla sfera impositiva di competenza dello Stato.

Alla domanda: « siete favorevoli alla imposta di famiglia? », 1026 risposte favorevoli, 169 contrarie e 426 silenzi.

Qualcuno ha specificato che l'imposta di famiglia dovrebbe assorbire tutte le altre imposte di carattere personale e conglo-

bare quella sul reddito consumato, altri ha risposto che occorrerebbe elevare il minimo imponibile e renderla progressiva. Tra le risposte negative, qualcuno la vorrebbe sostituita con un'addizionale alla complementare statale.

La relazione Moffa nota che, nonostante si sia spesso proposta l'abolizione dell'imposta di famiglia, sul rilievo che i comuni non abbiano l'attrezzatura necessaria per procedere a tassazioni di carattere induttivo, tale imposta costituisce uno dei tributi a più larga base e di notevole elasticità, e ha un ufficio importante nel regime tributario locale.

Certo l'illimitata ampiezza dell'oggetto tassabile può prestarsi ad applicazioni non eque; e spesso si è rilevato che tale imposta ha carattere di tributo generale sul reddito, e per questo esorbita a rigore dai limiti del potere impositivo comunale, giacché i redditi colpiti possono essere prodotti e consumati fuori del territorio comunale.

Sulla cumulabilità dell'imposta di famiglia con quella sul valore locativo, divise le opinioni; per la cumulabilità 494 risposte (di cui 364 provenienti da organi comunali), contro 500 (di cui 342 provenienti da tali organi). Pochissime motivazioni: per il sì, c'è quella che così si possono colpire i maggiori proprietari terrieri, che vivono per la maggior parte dell'anno fuori del comune ove posseggono i loro beni; per il no, alcune chiarificazioni nel senso del valore assorbente che dovrebbe avere l'imposta di famiglia.

La relazione Moffa rileva che l'imposta sul valore locativo, assumendo l'abitazione come espressione o misura approssimativa del reddito, incide maggiormente (malgrado la sua progressività) sulle classi meno agiate: non rappresentando il fitto un'aliquota costante dell'entrata e della spesa, ma (come tutte le spese di prima necessità) una parte sempre più piccola dell'una e dell'altra, a misura che si sale nella scala della fortuna.

Alla domanda se l'imposta di famiglia abbia a essere comprensiva di tutte le altre imposte comunali di carattere personale, 806 risposte affermative, 196 negative, 24 astensioni. Pochissime motivazioni: in un senso, la semplificazione del sistema fiscale; nell'altro, che non è il caso di sgravare da tassazioni entrate ormai nelle consuetudini, perché la soppressione degli altri tributi non avrebbe come contropartita un sensibile maggiore gettito

dell'imposta di famiglia, o costringerebbe a elevarne talmente le aliquote, da farla apparire troppo gravosa ai contribuenti.

La relazione Motta riconosce che l'imposta di famiglia costituisce un tributo personale e generale sul reddito; però in quanto essa, come l'imposta sul valore locativo, non ha raggiunto in pieno il suo scopo, la dottrina non ha mancato di segnalare (in sostituzione dell'una o dell'altra) una diversa tassazione personale sul reddito, la quale: *a*) estenda il carico tributario ai redditi di capitale puro e di servizi personali (interessi dei capitalisti non diretti produttori, redditi professionali) che le imposte reali solo mediatamente arrivano a colpire; *b*) tenga conto dell'aspetto subiettivo della ricchezza; *c*) attui una distribuzione del carico, che corrisponda all'efficacia delle spese locali nell'ambiente in cui la ricchezza viene consumata.

Alla domanda se si ritenesse utile un'imposta sul reddito consumato, si sono avute 451 risposte affermative e 672 negative, oltre a 493 astensioni; tra le negative, le giustificazioni che più ricorrono nelle rare motivazioni sono la difficoltà di accertamento e la ragione che una tale imposta sarebbe un duplicato di quella di famiglia; tra i sì, varie attenuazioni e limitazioni.

La relazione Motta osserva che le risposte affermative muovono dalla constatazione che una tale imposta eviterebbe le evasioni, e le negative dalla preoccupazione della difficoltà di accertamento.

Le sembra però rilevante che l'imposta sul reddito consumato ovvero sulla spesa segue sotto alcuni generici aspetti le direttive a base delle imposte di famiglia e sul valore locativo; ma a differenza di queste colpisce il reddito goduto ed esclude quello destinato al risparmio. L'imposta appare perciò un perfezionamento delle altre due: al criterio unico della casa proprio dell'imposta sul valore locativo altri ne aggiunge, desunti dal complesso, non del reddito presunto, ma di quello consumato, e cioè del reddito effettivamente goduto, attraverso l'elemento della spesa. E l'imposta appare di non difficile applicazione, e comunque di larga e intensa diffusione, in rapporto all'utilità che i comuni potrebbero derivarne.

Alla domanda se si ritenesse suscettibile di serie modifiche il regime delle imposte di consumo, 583 risposte favorevoli e 531 negative, oltre a 507 astensioni: massima incertezza, dunque. Tra

le risposte motivate favorevoli : l'abolizione della imposta di consumo, tranne che per i generi di lusso ; la concessione di maggiore libertà ai comuni di applicare nuove voci ; tra le negative, alcune vorrebbero però si estendesse l'imposta a tutti i generi.

La relazione Moffa constata che c'è un pressoché generale accordo sulla conservazione delle imposte di consumo, il cui gettito rappresenta poco meno della metà della complessiva entrata tributaria comunale, nonchè sui punti della tassazione minima, dell'abolizione dell'imposta per i generi di largo consumo popolare e dell'inasprimento per quelli di lusso.

Trova apprezzabile il suggerimento di una revisione dei generi tassabili, già limitati per effetto del R. D. 20 maggio 1930, n. 141 e successivo T.U. sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, quantunque a essa si sia in parte provveduto in virtù dei DD.LL.LL.8 marzo 1945, n. 62 e 18 febbraio 1946, n. 100.

Del pari apprezzabile è il suggerimento di un'idonea riforma del sistema di riscossione, costituendo il relativo costo una percentuale elevatissima del gettito, la quale va dal 20 al 50 % per alcuni generi e assorbe, in tal modo, buona parte dell'entrata. Il sistema in uso, nei comuni di modesta entità, è quello dell'appalto a canone fisso, che attribuisce al concessionario il diritto di accertare la materia imponibile sino al limite massimo previsto dalla tariffa e a suo esclusivo profitto.

Si era infine chiesto se apparisse desiderabile un ritorno alle vecchie cinte daziarie. Netta prevalenza di risposte negative: 1103 contro 106 e 407 astensioni. Pochissime motivazioni e quasi tutte o tautologiche o vaghe.

La relazione Moffa ricorda che l'abolizione delle cinte daziarie e la sostituzione delle imposte ai dazî di consumo rimonta - com'è noto - al menzionato R.D.L. 20 marzo 1930, n. 141. Il valore della riforma, sostanzialmente, fu peraltro più politico ed economico - quest'ultimo rispetto ai prezzi e alla facilità di scambi - che fiscale.

Venne meno, infatti, l'impalcatura medievale delle cinte - una specie di reticolato finanziario, che frazionava e divideva a tale effetto il territorio nazionale - e con essa, il sistema vessatorio di riscossione e il dannoso protezionismo locale di determinate industrie e forme di attività produttive, che costituiva nel contempo scarso provento per la finanza locale e gravissimo intralcio al commercio e alla produzione. Ma dal punto di vista

fiscale, se si eccettua l'attenuazione delle voci tassabili, non si rinunciò alla tassazione e nessun pregiudizio ne derivò pertanto alla finanza dei comuni.

Onde trova che a ragione si dissenta, in maggioranza, dal ritorno alle cinte daziarie, le quali non avrebbero praticamente altro effetto che quello di ostacolare l'agilità della circolazione e della distribuzione dei prodotti e delle merci, inibendo al commercio di svilupparsi liberamente e di equilibrare i prezzi fra comune e comune.

Dopo adeguata discussione sulle risposte al questionario e sulla relazione Moffa, la Sottocommissione ha votato la seguente mozione :

*« Per quanto tocca all'ordinamento delle funzioni comunali, la Sottocommissione ritiene che le funzioni del comune debbano essere determinate dalla cerchia d'interessi che fa naturalmente capo all'ambito comunale: interessi non solo materiali, ma anche morali, non solo tradizionali, ma pur nuovi, quante volte siano sentiti, nel nostro momento politico, dalla collettività comunale ;*

*che il problema finanziario debba essere consequenziale a questa concezione e determinazione delle funzioni comunali ;*

*che quante volte lo Stato debba, per l'impossibilità di istituire propri funzionari nei vari comuni, giovare degli uffici del comune, abbia a retribuire nella sua integrità (e così anche nei fattori indiretti che determinano il costo) il servizio che gli viene reso ;*

*venendo a problemi concreti, è d'avviso che occorra reagire alla diffusa tendenza dei dipendenti di ogni categoria di restare o divenire funzionari di Stato, e di far divenire funzioni statali, nel proprio interesse, quelle che sarebbero naturalmente funzioni comunali ; e che la reazione a questa diffusa tendenza consista anzitutto nel dare ai dipendenti uno statuto giuridico ed economico che dia o conservi loro le garanzie proprie dei dipendenti statali cui essi aspirano ;*

*per ciò che tocca all'istruzione elementare, tutti riconoscono che le direttive fondamentali e i programmi debbono essere regolati dallo Stato ; che lo Stato (ed eventualmente la regione) deve esercitare un'alta vigilanza sulla scuola ; che debba essere concesso ai maestri di muoversi da sede a sede e di passare successivamente a sedi di maggiore importanza ; la maggioranza ritiene che la scuola primaria debba ritornare al comune, che potrà creare un consiglio di padri di famiglia col compito particolare di seguire la vita scolastica ;*

*che pure l'istruzione professionale debba essere lasciata a quei comuni che siano in grado di provvedervi ;*

*per i servizi sanitari, che debbano essere potenziati quelli comunali ;*

*per il servizio antincendi, che debba ritornare ai comuni, almeno a quelli di qualche importanza ;*

*fa voti per la conservazione e la valorizzazione dei consorzi comunali e per un meccanismo legislativo che consenta di costringere i comuni vicini a consorzarsi quante volte, isolati, non siano in grado di espletare lodevolmente le singole funzioni ; che questo giudizio sulla incapacità dei comuni a espletare le singole funzioni e sulla necessità di formare i consorzi sia attribuito alle regioni piuttosto che allo Stato.*

*Per quanto tocca l'ordinamento delle finanze comunali, la Sottocommissione, mentre rinvia alle mozioni già votate circa le questioni di massima in tema di autonomia tributaria, è avversa al sistema delle integrazioni dei bilanci degli enti locali da parte dello Stato, che non può essere che espediente contingente (con la riserva di un suo membro, per casi di comuni che non possano avere la sufficienza, e il cui bilancio dovrebbe essere integrato, senza che con ciò restasse diminuita l'autonomia del comune) ; a maggioranza non ritiene possibile rinunciare a tutte le forme di sovrainposizione per giungere ora al modello, di cui non si conoscono i pregi, anche di semplificazione, dell'autonomia delle fonti tributarie, per lo Stato, la regione (o la provincia) e il comune ;*

*è favorevole all'imposta di famiglia, con un accertamento rigoroso dei redditi, e con una gradualità che tenda a colpire in misura sempre maggiore i più alti redditi ; a maggioranza ritiene che l'imposta stessa debba essere comprensiva di tutte le altre imposte comunali di carattere personale, non considerando però tali le imposte sulle industrie, sul bestiame, ecc., che non si rivolgono a puri e semplici indizi di reddito ;*

*è concorde sulla necessità di mantenere l'imposta di consumo, sulla non opportunità di ripristinare le cinte daziarie, e sulla esclusione di appalti a canone fisso per la riscossione di tali imposte ; è invece divisa intorno all'opportunità di consentire l'appalto di tale riscossione col sistema dell'aggio o d'imporre invece ai comuni l'esercizio diretto ».*

## VIII.

Il paragrafo 8° del questionario aveva a oggetto i vari quesiti che in una nuova legislazione possono prospettarsi sul tema dell'assunzione dei servizi pubblici da parte dei comuni.

Pure su questo tema è stato diligente relatore l'avv. Manlio Donati (alleg. 6).

La prima domanda, generica, se fossero da apportare modifiche sostanziali alla legge sulle municipalizzazioni, ha trovato opinioni molto divise: 476 sì, 640 no, 505 silenzi.

Le poche motivazioni alle risposte favorevoli sono divise: parte in senso liberista (ritornare alla industria privata le attribuzioni delle aziende municipalizzate), parte all'opposto nel senso di allargare l'ambito delle municipalizzazioni, parte infine nel senso di volere le aziende più snellite e rese maggiormente autonome dai comuni. Qualche risposta è pur stata per un trasferimento alle provincie delle aziende. C'è stata qualche raccomandazione d'includere rappresentanti dei lavoratori nelle commissioni amministratrici delle aziende.

Alla domanda se dovesse essere lasciata ai comuni e alle provincie la facoltà di municipalizzare tutti i servizi pubblici, si sono avute 663 risposte affermative, 463 negative, 495 astensioni. Anche qui le risposte affermative divise poi nelle motivazioni tra coloro che vogliono la facoltà dei comuni esercitata solo a supplire l'iniziativa privata, e coloro che la vogliono diretta a eliminare quella che chiamano speculazione privata. Tra le motivazioni alla risposta negativa prevalgono quelle in difesa dell'iniziativa privata.

Alla domanda se, esclusa tale innovazione sostanziale, si credesse opportuno allargare o restringere o lasciare immutata l'elencazione di servizi pubblici suscettibili di essere municipalizzati, si sono avute 31 risposte per l'allargamento, 115 per lo statu quo, 39 per un restringimento, mentre 455 destinatari del questionario si sono astenuti.

Com'è noto, la legge sulle municipalizzazioni permette l'esercizio in monopolio di alcuni servizi; si era chiesto se l'elenco di questi dovesse venire mutato: 433 risposte affermative (che dalle motivazioni appare avere significati antitetici, alcune per l'abo-

lizzazione dei monopoli, altre per la facoltà ai comuni di gerire in monopolio ogni servizio, altre che vorrebbero esteso il monopolio agli acquedotti, all'illuminazione, alla produzione della forza motrice, alle farmacie, ai molini e forni, agli autotrasporti intercomunali, alla fabbricazione e vendita di ghiaccio, alla costruzione delle case popolari, alla distribuzione della benzina), 400 negative, 788 astensioni.

La relazione Donati pone in luce tra le specificazioni più degne di nota queste :

A) Tendenti ad allargare l'assunzione in monopolio:

« Dando completa libertà ai comuni di monopolizzare qualsiasi servizio pubblico » (risposte 18).

« Aggiungendo gli acquedotti, illuminazione pubblica e privata, produzione forza motrice, idraulica ed elettrica, farmacie, molini e forni, autotrasporti intercomunali, fabbricazione e vendita di ghiaccio, costruzione case popolari, distribuzione della benzina » (risposte 13).

« Deve essere ammesso (l'esercizio in monopolio limitatamente alla costruzione e conduzione dei pubblici mercati e all'affitto dei banchi in occasione delle fiere e mercati, trasporti funebri, macellazione e affissione » (risposte 2).

« Togliendo alcuni servizi monopolistici all'industria privata » (risp. 2).

B) Tendenti ad abolire o restringere l'assunzione in monopolio :

« Nel senso che si tenda ad abolire ogni monopolio » (risposte 10).

Come sopra « perchè ogni restrizione al libero esercizio può essere dannosa all'interesse pubblico » (risposte 5).

Come sopra « perchè forma larvata di deprecata autarchia » (risp. 1).

« Limitandone il numero (dei monopoli) » (risposte 3).

C) Tendenti a sottoporre a speciale controllo l'assunzione in monopolio :

« Subordinarla alla decisione del Governo » (una risposta).

La relazione Donati ricorda i pregi e i difetti che si sono attribuiti nella ormai lunga discussione in argomento alle municipalizzazioni: osservando che la prevalenza degli uni o degli altri dipende nella maggior parte dei casi dal genere del servizio,

dall'organizzazione dell'ente che lo assume, dalle condizioni economiche e sociali generali e della popolazione del luogo.

Pensa perciò che sia opportuno restare nell'attuale indirizzo, di lasciar liberi gli enti locali di decidere sulla assunzione o meno dei singoli servizi.

Crede possibile che la necessità dell'assunzione di pubblici servizi da parte di enti locali si faccia sentire con particolare forza nei prossimi anni nel nostro Paese, in quanto la situazione creata dalle distruzioni belliche, dalla mancanza o scarsità di materie prime, dall'impovertimento di larghi strati della popolazione, dall'accumulo anormale delle ricchezze, dallo sconvolgimento dei prezzi, dall'incerta direzione del credito, renderà forse mancante o insufficiente l'iniziativa privata in molte attività produttive, il cui svolgimento o la cui ripresa è condizione talora inderogabile di vita sociale.

Non crede si possa riservare l'esercizio dei servizi pubblici solo a enti superiori al comune, posto che molte volte il servizio è strettamente municipale.

Circa le cautele per l'assunzione, crede che il sistema del 1925 di non esigere in ogni caso il referendum, ma solo quando nel consiglio comunale o nel corpo elettorale si dia un'adeguata opposizione, sia preferibile a quello del 1903 mantenendo sempre un'adeguata garanzia, e non costringendo a ricorrere in ogni caso a un istituto, senza dubbio democratico, ma dall'esercizio un po' complicato.

Pensa che in regime di monopolio dovrebbero venire gerite solo quelle attività che per la loro natura comportano un monopolio di fatto o nelle quali l'iniziativa privata sia, per ragioni di pubblico interesse, pericolosa, anche se svolta *a latere* di un pubblico servizio. Questa seconda ipotesi nel pensiero dell'avv. Donati si verifica quante volte per la scarsità di materie prime o per la disorganizzazione finanziaria e industriale sono possibili accaparramenti, monopoli industriali o forme anormali di concorrenza, tali da provocare l'insoddisfazione di un bisogno sentito dalla generalità e l'impossibilità, d'altro canto, della pubblica amministrazione di provvedere se non le sia dato instaurare in quel settore un regime di privativa che la renda arbitra dei prezzi del mercato.

La relazione Donati vorrebbe pertanto una generalizzazione dalla facoltà di assunzione dei pubblici servizi in monopolio; a ovviare però al pericolo che le amministrazioni si giovassero di

questa facoltà non per ragioni amministrative, ma per ragioni politiche, locali (colpire alcune industrie private, o avvantaggiare certi determinati ceti) o generali (intraprendere od ovviare o preparare certe riforme sociali ed economiche, non suscettibili di essere concepite e attuate altrimenti che su un piano nazionale); proporrebbe una legislazione la quale regolasse la materia in questo modo:

a) facoltà, in genere, degli enti locali di assumere in privativa qualunque pubblico servizio;

b) nessuno speciale controllo per l'assunzione in privativa del servizio il cui svolgimento ha, per ragioni igieniche, sanitarie o simili, un particolare interesse per la collettività, o che non può essere esercitato dal privato che in virtù di concessione (così la distribuzione di acqua potabile, la costruzione e l'esercizio di mezzi di comunicazione, la produzione e la distribuzione di forza motrice elettrica e idraulica);

c) speciale controllo di merito da parte dello Stato sopra l'assunzione in privativa di ogni altro servizio per evitare appunto le deviazioni d'indirizzo sopra accennate.

La relazione Donati ricorda infine in argomento che nella nuova legislazione sarà opportuno affrontare la questione del risarcimento o meno dei privati lesi nei loro interessi da provvedimenti di assunzione di pubblici servizi in privativa.

Alla domanda se si dovesse o meno mantenere il sistema dell'azienda autonoma, si è avuta una grande maggioranza di risposte affermative (796 contro 196 risposte per l'abbandono del sistema e 628 silenzi).

Peraltro, alla domanda se si debba imporre in ogni caso il sistema dell'azienda autonoma, cui ora la legge e la prassi ammettono deroghe, le risposte si sono divise: 344 sì, 376 no, 77 silenzi. Ma nelle poche motivazioni, così alle risposte affermative che alle negative, subito emergono deroghe e attenuazioni.

Alla domanda se dovesse invece farsi più largo posto alla gestione in economia, 126 risposte affermative (qualcuno ha detto questo sistema più redditizio e sicuro), 64 negative, ispirate in massima a sfiducia per le gestioni comunali, 6 silenzi. Tra le risposte contrarie, da ricordare la specificazione: « ma si vedrebbe volentieri una forma cooperativistica nella quale il comune abbia la partecipazione agli utili ».

Dopo la discussione sulle risposte al questionario e sulla relazione del commissario avv. Donati, la Sottocommissione ha votato la seguente mozione:

*« La Sottocommissione, esaminato nei suoi vari aspetti il problema delle municipalizzazioni, è d'avviso che, fermo il carattere dimostrativo e non tassativo dei servizi indicati dalla legge come suscettibili di municipalizzazione, sia il caso di allargare l'elenco di tali servizi, anche come utile indicazione agli amministratori.*

*Crede che sia il caso di stabilire che per la municipalizzazione di nuovi servizi pubblici debbasi richiedere il referendum solo quando ci sia nel Consiglio comunale l'opposizione di almeno un quinto dei consiglieri.*

*Non ritiene sia da modificare la legge per ciò che attiene alla erezione dell'azienda municipalizzata e alla gestione in economia.*

*Crede che debba limitarsi a casi veramente eccezionali l'assunzione per chiamata diretta e senza concorso del direttore dell'azienda.*

*Ritiene che nella Commissione amministrativa debbano essere chiamati con voto deliberativo rappresentanti del personale distinti per categoria, in numero tale da restare però in minoranza; una parte dei commissari opina tuttavia che non si possa sganciare questo punto dalla risoluzione che in altra sede verrà data alla questione della rappresentanza del personale nei consigli di amministrazione.*

*Rimane divisa (e stante lo scarso numero di commissari presenti non crede di prendere delibere a maggioranza) sul punto se sia opportuno che in accordi salariali e in genere nel trattamento dei dipendenti le aziende municipalizzate si sgancino dalle imprese private che esercitano attività analoghe, per fare sì che il trattamento del personale sia quanto possibile prossimo a quello del personale comunale.*

*Rimane egualmente divisa sulla opportunità di generalizzare la facoltà dei comuni di gerire in monopolio ogni genere di servizio municipalizzato: i fautori di questa facoltà fanno peraltro espressa riserva della conservazione e del rafforzamento degli organi preposti all'autorizzazione e al controllo relativi».*

## IX.

Il paragrafo 9° del questionario era dedicato alla struttura degli organi comunali e provinciali.

Si è avuta in proposito l'ampia e diligente relazione del commissario Enzo Nuti (all. n. 7), che, pur deplorando che non si sia avuto maggiore spazio di tempo per svolgere l'inchiesta su questo tema essenziale, nota il valore che deve darsi alle risposte pervenute, in quanto esse provengono da persone qualificate, portate, nell'esercizio quotidiano della loro attività, a una indagine sperimentale continua sui congegni amministrativi degli enti locali.

La prima domanda del paragrafo suonava: « *Nella struttura degli organi delle provincie e dei comuni credete possibili modifiche di qualche importanza?* ».

Si sono avute 718 risposte affermative, contro 513 negative e 390 silenzi. Solo un 13 % di risposte motivate, e con motivazioni e specificazioni assai frazionate.

Tra i fautori di riforme, c'è chi propone la riduzione dei consiglieri, o addirittura la loro eliminazione, non lasciando sussistere che sindaco e giunta; chi propone il sindaco eletto dal popolo, la distinzione tra sindaco e presidente del Consiglio comunale; l'abolizione della giunta, la creazione nei grandi comuni di consigli di quartiere a base elettiva, il sindaco funzionario statale. Tra le motivazioni e specificazioni dei no, parecchi rinnovano il voto già espresso per la soppressione della provincia e la creazione della regione.

La relazione Nuti constata che le specificazioni denotano in massima una notevole incertezza e confusione d'idee; a un'attenta lettura si vede che molte delle specificazioni vengono a mutare il sì o il no della risposta.

In sostanza un esame meditato delle risposte corregge l'apprezzamento che deriverebbe dal puro spoglio numerico: i nostri organi comunali dovrebbero, sì, subire qualche riforma, ma non propriamente una riforma radicale, anche per non appesantire troppo la mole delle innovazioni in questo delicato momento.

Al relatore sembrano particolarmente incoraggiabili le modifiche consistenti nell'allargamento della rappresentanza consiliare nei comuni più vasti, nella introduzione nelle rappresentanze degli esponenti delle categorie produttrici, nella pretesa

di un minimo di cultura e di capacità amministrativa in chi viene preposto al governo del comune.

La seconda domanda del paragrafo chiedeva se si potesse utilmente introdurre il sistema della proporzionale nella elezione dei Consigli.

Risposte favorevoli, 822 ; negative, 449 ; 350 silenzi. Il 14 % delle risposte motivato.

Le motivazioni e specificazioni danno: 84 proporzionalisti con riserva, 28 senza riserva ; 78 non proporzionalisti.

Tanto tra i proporzionalisti con riserva che tra gli antiporzionalisti si manifesta la preoccupazione che la proporzionale possa ostacolare la formazione di una maggioranza fattiva; 16 risposte vogliono assicurata la proporzionale solo alle minoranze.

Diffusa la tendenza, cui aderisce il relatore, a volere la proporzionale soltanto nei comuni maggiori.

Alla domanda relativa alla possibilità d'introdurre la rappresentanza della minoranza anche negli organi esecutivi (Giunta municipale e deputazione provinciale) si sono avute 789 risposte favorevoli, 464 contrarie, 368 silenzi.

Dalle risposte motivate appare che i fattori della introduzione della rappresentanza delle minoranze in seno agli organi esecutivi sperano che ciò importi un rafforzamento del controllo e che il dibattito in tali organi torni utile, o si preoccupano di evitare l'eventuale sopraffazione del partito dominante ; non manca chi ritiene il sistema attuabile solo in seno a collegi numerosi.

Le motivazioni delle risposte negative si preoccupano che le minoranze possano paralizzare l'attività degli organi esecutivi, che il contrasto dei partiti introdotto in questi organi porti a continue lotte e a pregiudizievoli compromessi, con grave danno per gli enti.

Per suo conto il relatore accede a queste preoccupazioni degli avversari della introduzione del principio della minoranza nei più ristretti organi esecutivi, collegialmente responsabili, ove i problemi, deliberati in massima nei Consigli, devono essere tradotti in attuazioni pratiche e dove la concretezza delle decisioni deve avere anche il pregio della celerità.

La quarta domanda del paragrafo aveva a oggetto il punto se gl'impiegati comunali e provinciali, e in particolare i segretari

dei due enti, dovessero conservare l'attuale stato giuridico, o se questo dovesse essere modificato e come.

È la domanda che ha destato maggiore interessamento (ciò che mostra quanto purtroppo gl'interessi personali appassionino più dei grandi problemi collettivi), come dimostra il minor numero di astenuti (soltanto 332) e la intensità delle motivazioni (ben 924 su 1289 risposte).

Risposte affermative 836, negative 453.

Nelle motivazioni quasi nessuno si è occupato degli impiegati diversi dai segretari. La motivazione che più ricorre tra i fautori della conservazione dell'attuale stato giuridico è quella che i segretari comunali non debbono essere lasciati alla mercè delle beghe locali e di partito, e che devono essere indipendenti e con la prospettiva di una carriera. Motivazioni alle risposte negative: in parte puramente tautologiche «perchè gli enti possano scegliere i propri funzionari senza imposizione dello Stato»; qualcuno ha osservato che il segretario funzionario statale è meno in grado di difendere gl'interessi del comune di fronte agli organi dello Stato.

Il relatore nota che la quasi totalità delle risposte perviene da sindaci e da segretari, che son parti interessate. Dalle motivazioni gli pare poi di rilevare che tra le Amministrazioni libere, dalle elezioni popolari, e il segretario, dipendente dello Stato, si dia un distacco psicologico il quale si riflette sfavorevolmente sugli interessi del comune.

Crede che si potrebbe modificare il rapporto, come oggi si atteggia, senza recare nocumento ai segretari comunali e nell'interesse dell'Amministrazione, che vuole che il capo del comune sia il capo di tutti i funzionari del comune. Pensa alla creazione di un albo nazionale dei segretari comunali in cui siano iscritti tutti coloro che hanno conseguito la patente, con indicazione tenuta aggiornata dei servizi prestati; all'obbligo delle Amministrazioni di bandire il concorso per l'assunzione del segretario ammettendovi tutti gl'iscritti all'albo; all'espletamento del concorso secondo criteri di valutazione dei titoli da stabilirsi preventivamente anno per anno per tutti i concorsi; alla facoltà dei singoli comuni di scegliere poi l'elemento più gradito nella terna dei vincitori; alla determinazione di uno stipendio minimo corrispondente inizialmente a quello dei funzionari statali di gruppo B, aumentabile di una quota di sviluppo commisurata via via alla durata dei servizi prestati; al segretario dovrebbero essere inoltre

corrisposti gli assegni speciali relativi alla sua specifica funzione, come i diritti di segreteria, nonché l'alloggio o l'indennità di alloggio. Al segretario dovrebbe poi essere riservata una sfera di funzioni proprie e autonome, come la legalizzazione delle firme, il rogare i contratti, l'elevare protesti cambiari.

Dopo lunga discussione sulla relazione Nuti, la Sottocommissione ha votato la seguente mozione:

*« Per ciò che tocca la struttura degli organi comunali, la Sottocommissione rileva la scarsa partecipazione nelle grandi città della popolazione alla vita comunale e la situazione anormale di quelle frazioni e di quelle borgate che hanno tipo di vita e bisogni diversi da quelli della massa della popolazione agglomerata, e fa voti perchè, senza rompere neanche nelle grandi città l'unità della vita comunale, si dia alle frazioni una propria rappresentanza da inviare in Consiglio, eletta direttamente dalla frazione, e nelle borgate si elegga invece un Consiglio di borgata con funzioni consultive e informative, eletto dal Consiglio comunale, senza nulla togliere ai poteri di questo.*

*Fa pure voti che nelle grandi città si creino organi, come le delegazioni a Roma, che assicurino quanto possibile il decentramento delle funzioni amministrative; e che a tali delegazioni sia preposto, con funzioni rappresentative e con responsabilità verso il Consiglio, un delegato di questo (non funzionario di carriera).*

*Ritiene poi che, sempre nelle grandi città, sia da creare un presidente del Consiglio comunale, diverso dal sindaco, restando quest'ultimo capo e rappresentante del comune; che, ove resti la provincia, sia da mantenere la vecchia distinzione tra presidente del Consiglio e della deputazione.*

*La Sottocommissione, a maggioranza, è contraria nello stato attuale alla introduzione di rappresentanze professionali in seno ai Consigli comunali.*

*Non crede sia possibile trovare criteri obiettivi da introdurre in una legge per garantire la certo desiderabile competenza degli amministratori.*

*Ritiene poi che la proporzionale nelle elezioni comunali possa essere estesa, anche con un fine di educazione politica, in tutti i comuni con oltre diecimila abitanti.*

*A maggioranza, è d'avviso che una introduzione coattiva di rappresentanza delle minoranze negli organi esecutivi non gioverebbe al funzionamento degli organi stessi: pure augurandosi che l'educazione politica porti anche in tali organi a frequenti e feconde col-*

*laborazioni dei rappresentanti della maggioranza e della minoranza.*

*Circa i segretari comunali, la Sottocommissione, pur riconoscendo ch'essi debbono avere uno stato giuridico che assicuri loro ogni garanzia e che agli attuali segretari debba essere assicurato il rispetto dei diritti acquisiti, ritiene che il segretario comunale funzionario di Stato contrasti al principio dell'autonomia comunale. Crede però che la legge dovrebbe assicurare un trattamento economico minimo largamente adeguato alle responsabilità e alle funzioni dei segretari comunali.*

*Quanto agli altri impiegati, è per l'autonomia dei comuni e delle provincie nella organizzazione dei servizi e così nella formazione dei regolamenti organici e delle tabelle di stipendi, salvo inconsueti controlli, soprattutto per i comuni non in pareggio ».*

## X.

Il paragrafo 10° era destinato al tema dei controlli amministrativi e giurisdizionali sui comuni e sulle provincie.

Esso domandava anzitutto se si ritenesse l'organizzazione attuale dei controlli confacente alle esigenze di questi enti.

Si è avuta una prevalenza di risposte negative (704, di cui 298 motivate) contro 524 risposte affermative, di cui solo 89 motivate).

Anche coloro che si dichiarano soddisfatti dell'attuale organizzazione dei controlli desidererebbero però maggiore celerità e snellimento dei controlli stessi, che questi siano liberati da formalismi eccessivi, circoscritti a pochi atti fondamentali, resi compatibili con una maggiore autonomia degli enti. Qualcuno desidera un controllo limitato alla sola legittimità, altri lo ammette pure nel merito, ma attenuato, con rafforzamento del controllo ispettivo.

Come si vede, non v'è profonda diversità tra coloro che hanno dato risposte positive e coloro che ne hanno date negative (sempre se si concentra l'attenzione sulle risposte motivate, che sono però la minoranza). Tra cui è da notare la precisazione di coloro che vorrebbero abolito ogni controllo in ordine alle spese erogate nei limiti degli stanziamenti del bilancio.

Il secondo quesito invitava coloro che ritenessero l'attuale organizzazione dei controlli non confacente alle esigenze dei comuni e delle provincie, a proporre riforme. E le proposte

vanno dall'abolizione dei controlli amministrativi in genere, eccettuato quello ispettivo, alla soppressione o limitazione del controllo di merito e alla migliore utilizzazione del controllo di legittimità, con il ripristino di quest'ultimo in sede separata dal primo e il potenziamento dei tipici istituti dell'azione popolare e del referendum. Altre proposte sono per la soppressione o la modifica del Consiglio provinciale di sanità l'eliminazione di ogni ingerenza del Genio civile nelle deliberazioni concernenti i lavori la riforma o la sostituzione della Giunta provinciale amministrativa con Tribunali amministrativi regionali o col deferimento delle relative mansioni all'autorità giudiziaria ordinaria, la limitazione del controllo in sede esclusiva di resa dei conti.

Il consigliere Moffa, relatore per questo paragrafo, osserva che non è possibile sopprimere radicalmente i controlli, che non contrastano con i principi fondamentali dell'autarchia e dell'autonomia, ma si limitano soltanto a contenere l'azione degli enti controllati nell'ambito della legge e del pubblico interesse.

Conviene peraltro sulla opportunità di una riforma che attui l'abolizione del visto di esecutività, istituito dall'art. 97 del T.U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, e il ritorno a due diversi provvedimenti, uno che attui il controllo di legittimità, l'altro che realizzi quello di merito. Il relatore avrebbe pure fiducia in una resurrezione e ampliamento, oltre i loro vecchi limiti, degli istituti del referendum e dell'azione popolare: quest'ultima dovrebbe mantenere il carattere di diretto intervento del contribuente a tutela dei diritti dell'ente. Dovrebbe essere mantenuto l'attuale sistema del controllo permanente ispettivo, nei limiti della pura e semplice funzione di vigilanza, e non di sostituzione, sugli uffici locali.

Il relatore si manifesta poi contrario alla soppressione del Consiglio provinciale di sanità, cui non crede imputabile un soverchio accentramento di funzioni, contrario alla eliminazione di ogni ingerenza del Genio civile nelle delibere concernenti opere pubbliche, contrario al trasferimento all'autorità giudiziaria delle attuali mansioni giurisdizionali della Giunta provinciale amministrativa; la sostituzione alle Giunte provinciali amministrative di un Tribunale regionale gli parrebbe giustificata solo nel caso di creazione dell'ente regione. Non gli pare abbia contenuto giuridico né significato pratico la proposta di limitare i controlli al provvedimento della resa dei conti, in quanto tale procedimento investe normalmente solo i contabili di diritto degli enti

locali, e non pure gli amministratori ; gran parte dell'operato di questi rimarrebbe così sottratto alla necessaria disciplina dei controlli.

Dopo adeguata discussione sulla relazione Moffa, la Sottocommissione ha votato la seguente mozione :

*« La Sottocommissione sul tema dei controlli degli enti locali (a prescindere dalla regione, che dovrà avere un suo ordinamento particolare anche sotto questo riguardo) esprime l'avviso :*

*che debba aversi un controllo di legittimità sopra tutte le delibere ;*

*che tale controllo debba essere esplicito da un organo elettivo, con una minoranza di esperti governativi, per le decisioni concernenti il bilancio e le sue modifiche, le concessioni pubbliche e gli altri atti fondamentali ;*

*che debba essere affidato a un organo governativo per tutte le altre delibere : che, rispetto a queste altre delibere il controllo di legittimità non impedisca la loro esecutività dal momento della pubblicazione, e si espliciti attraverso l'esercizio del potere di annullamento, entro un brevissimo termine ;*

*che gli enti locali ai quali non abbiano un bilancio in pareggio debbano altresì sottostare al controllo di merito, da parte dell'organo elettivo sopra indicato, per il bilancio e le sue modifiche, le concessioni pubbliche e gli atti fondamentali ;*

*che questo medesimo organo di controllo debba esercitare la funzione di approvazione e pareggio del bilancio consuntivo, con eventuale condanna dei contabili ;*

*fa altresì voti : per il rafforzamento della responsabilità degli amministratori ; per l'introduzione del referendum rispetto agli atti più importanti per la vita dell'ente ; per il principio dell'azione popolare ;*

*ribadisce la sua fiducia nella funzione ispettiva da parte di organi dello Stato ;*

*ritiene che nulla sia da togliere ai poteri tecnici che oggi hanno il Consiglio provinciale di sanità e l'ufficio del Genio civile ».*

## XI.

L'ultimo paragrafo del questionario, che non ha formato oggetto di apposita relazione; per la ricca letteratura che si è formata negli ultimissimi anni in materia, aveva a oggetto

l'organizzazione amministrativa più idonea per i territori in cui risiedono effettivi gruppi minoritari, indicandosi come esempi la Venezia Giulia e l'Alto Adige

Si domandava anzitutto se la tutela di tali gruppi determinasse la necessità di una organizzazione diversa da quella degli altri territori dello Stato.

Si sono avute 184 risposte affermative, 550 negative, 882 astensioni: da cui dovrebbe desumersi che il problema abbia destato scarso interesse.

Tra le specificazioni alla predominante risposta negativa, prevale quella che occorre annullare il cosiddetto irredentismo, che sia sufficiente una legislazione che tenga conto del rispetto della lingua e dell'insegnamento secondo le tradizioni locali, che sia sufficiente l'autonomia regionale, senza che occorra darle un assetto speciale nelle regioni dove ci sono minoranze etniche. Qualcuno ha specificato essere sufficiente la rappresentanza dei gruppi minoritari in seno agli organi deliberativi ed esecutivi, senza però specificare se vorrebbe la creazione di appositi congegni per garantire tale rappresentanza.

Le motivazioni alle risposte positive sono per lo più tautologiche (per le particolari condizioni etniche, linguistiche e culturali, per evidenti ragioni politiche), qualcuna accenna a una ragione utilitaria (evitare malcontenti e disordini), un paio dichiarano di mirare con ciò all'assimilazione dei gruppi minoritari.

Si erano quindi invitati coloro che avessero opinato per la necessità di una organizzazione diversa di questi gruppi a indicare in che avrebbero fatto consistere la diversità.

184 risposte, di cui soltanto 80 con specificazioni. Tra le quali, quelle che più ricorrono sono: scuole proprie con lingua propria, amministrazioni miste per ogni comune, amministrazione autonoma regionale elettiva. Altri crede non si possa dare una risposta generale, ma occorre provvedere diversamente per le singole regioni con gruppi minoritari. Qualche risposta accenna al rispetto della religione e delle tradizioni culturali, qualcuna raccomanda la rappresentanza delle minoranze pure negli organi esecutivi; qualcuno propone che il Ministero degli Interni stabilisca una rappresentanza proporzionata alla popolazione dei vari gruppi.

Lo scarso numero di risposte al quesito ora indicato è spiegata dal successivo, con cui si domandava se si ritenesse che la tutela

potesse venire affidata a particolari norme legislative, senza influire sulla organizzazione amministrativa del territorio.

Qui 441 risposte affermative, con sole 25 specificazioni, 56 negative, 53 silenzi.

Le poche specificazioni mirano a fare salva la libertà di opzione per la cittadinanza di altra nazione, a stabilire alcune deroghe di legge ai fini di rispettare i costumi e gli ambienti, a far salva la libertà di esprimersi negli atti ufficiali, oltrechè con la lingua dello Stato, anche con quella della propria nazionalità.

Tali le risposte al questionario e la loro elaborazione.

Sia lecito insistere nell'augurio che questa prima inchiesta sul pensiero di un pubblico qualificato di competenti e di pratici sopra i problemi degli enti locali, non venga lasciata cadere, ma sia completata e ripresa; e che da questa iniziativa venga tratto tutto il possibile frutto.

Nel ringraziare i colleghi, di cui alcuni tanto più competenti di lui, del prezioso apporto recato, nell'esprimere in particolare la sua gratitudine ai relatori dei singoli temi e a coloro che con particolare zelo intervennero alle sedute e parteciparono alle discussioni, l'estensione della presente relazione (1) manifesta anche la sua riconoscenza alla segreteria cui sa di molto dovere della riuscita del lavoro.

---

(1) La relazione che si limita a esporre obbiettivamente i risultati della inchiesta e della discussione in seno alla Sottocommissione, è stata stesa per conto di questa dal suo presidente Prof. A. C. Jemolo (*N. d. Segreteria*).

## Allegato n. I

QUESTIONARIO RELATIVO ALLE AUTONOMIE LOCALI E ALL'ASSETTO  
AMMINISTRATIVO DEGLI ENTI LOCALI

## Avvertenze

1) *Si prega di leggere il questionario per intero, prima di formulare le risposte alle singole domande, allo scopo di formarsi un'idea completa delle varie questioni trattate e quindi rispondere appropriatamente ai singoli quesiti.*

2) *Ai fini di un rapido spoglio delle risposte, per alcune domande, nel margine destro della pagina in cui sono riportate, sono posti due rettangolini contenenti l'indicazione SI, NO.*

*Il compilatore del questionario dovrà sbarrare (a es. con una diagonale) il rettangolino nel quale è contenuta la risposta che egli non condivide, lasciando inalterato il rettangolino contenente la risposta che egli intende dare: a es. se intende rispondere SI a una domanda, dovrà sbarrare il rettangolino contenente il NO.*

*Qualora, poi, egli non intendesse dare nè la risposta affermativa nè quella negativa a un determinato quesito, dovrà sbarrare entrambi i rettangolini.*

3) *Nella pagina in bianco di contro a quella contenente le domande, devono essere fornite le specificazioni richieste nelle domande per le quali non è prevista la semplice risposta col SI o NO e inoltre le eventuali motivazioni delle date risposte monosillabiche.*

*Tali specificazioni e motivazioni devono essere scritte in corrispondenza della rispettiva domanda e devono riportare, inizialmente, il numero del punto ed, eventualmente, anche la lettera alfabetica della domanda cui si riferiscono.*

*Si prega di formularle, per quanto è possibile, brevi e precise.*

4) *Le ultime tre facciate in bianco del presente questionario sono riservate a eventuali aggiunte alle risposte o a osservazioni che non possono ricondursi a una precisa domanda del questionario.*

5) *Si unisce per la risposta una busta già affrancata e munita di indirizzo.*

*Paragrafo I*

1. Nel nuovo assetto dello Stato italiano, ritenete opportuno il ricorso alla FORMA FEDERALE, attribuendo a ogni regione o a gruppi di regioni l'esercizio del potere legislativo in tutte le materie non espressamente escluse dalla Costituzione?
2. In caso di risposta affermativa alla precedente domanda, quali funzioni dovrebbe essere riservate allo Stato federale (centrale), oltre i rapporti con l'estero e la rappresentanza diplomatica e consolare, le forze armate, i codici e l'ordinamento giudiziario?
3. Sempre in caso di risposta affermativa alla prima domanda, accettate il principio dell'unità doganale del territorio e della percezione da parte dello Stato dei dazi doganali?
4. Sempre in caso di risposta affermativa alla prima domanda:
  - a) ritenete che, a prescindere dai dazi doganali, lo Stato federale (centrale) debba percepire direttamente alcuni tributi?
  - b) o pensate invece che al soddisfacimento delle mansioni rimaste allo Stato federale si dovrebbe provvedere con contributi delle regioni? In caso affermativo, questi contributi da chi dovrebbero essere stabiliti:
  - c) dalla Camera nazionale?
  - d) o da una rappresentanza delle diverse regioni?
  - e) o da un organo misto composto da deputati della Camera nazionale e da rappresentanti delle diverse regioni?

*Paragrafo II*

1. Esclusa la soluzione di un assetto federale, ritenete opportuno attribuire una completa AUTONOMIA AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA AGLI ENTI LOCALI?
2. O credete preferibile un effettivo decentramento degli organi statali, lasciando inalterato nelle grandi linee l'assetto degli enti locali quale è oggi?
3.
  - a) Pensate che gli enti locali possano cooperare a quei controlli di carattere economico che, per loro natura, devono essere espletati dalle amministrazioni centrali dello Stato (per es. al controllo della funzione creditizia e a quello degli scambi con l'estero)?
  - b) in caso affermativo, per quali controlli vi sembra possibile e conveniente tale cooperazione? e in che modo essa si dovrebbe svolgere?

*Paragrafo III*

1. Esclusa sempre la soluzione di un assetto federale e nel caso di risposta affermativa alla prima domanda del paragrafo II, credete opportuna la istituzione di un ENTE REGIONE?
2. A quali criteri dovrebbe rispondere la ripartizione del territorio dello Stato in regioni? Dovrebbe essere considerato unicamente l'elemento geografico o si dovrebbe tener conto anche degli elementi storici, economici o di altre esigenze (comunicazioni, costumi, tendenze delle popolazioni, ecc.)?
3. In concreto, e a titolo di esempio, quale circoscrizione attribuireste alla regione nella quale vivete?
4.
  - a) Gli organi della regione devono essere determinati dallo Stato?
  - b) devono essere uniformi per tutte le regioni?
  - c) oppure ogni regione può darsi la struttura organica che ritiene più opportuna?
5. Quali funzioni assegnereste a tale ente? In particolare, gli vorreste assegnare:
  - a) funzioni di indole economica e sociale?
  - b) la istruzione primaria?
  - c) la secondaria?
  - d) la tutela sulle istituzioni di assistenza e di beneficenza?
  - e) la rete stradale oggi affidata allo Stato?
  - f) l'attrezzamento e l'esercizio dei porti?
  - g) l'esercizio delle miniere, di particolari beni demaniali come le aziende termali oggi di Stato?
6.
  - a) *Attribuireste alla regione un potere legislativo vero e proprio?*  
In caso di risposta affermativa:
    - b) in quali materie? In tutte quelle in cui non siano state già emanate norme da parte dello Stato o solo in quelle relative alle funzioni della regione?
    - c) i provvedimenti legislativi regionali acquisterebbero efficacia senza l'intervento di un organo dello Stato?
    - d) oppure sarebbe necessario tale intervento?
    - e) e a quest'organo attribuireste un potere di controllo?
    - f) e di quale natura?

- g) *Oppure, invece di' un potere legislativo, attribuireste alla regione soltanto un potere regolamentare delegato ?*
7. Credete estensibili alle regioni, con opportuni adattamenti, le norme che oggi vigono per l'esercizio dei servizi pubblici da parte dei comuni e delle provincie ?
8. a) La regione dovrebbe avere entrate proprie ?  
b) o invece una assegnazione da parte dello Stato ?  
Nel caso affermativo di cui alla lett. a) :  
c) pensereste di giungere alla soluzione che la regione percepisse tutte le imposte dirette ?  
d) ritenete che le entrate costituite dalle imposte dirette siano sufficienti a realizzare l'autonomia finanziaria della regione ?  
e) nel caso che riteniate insufficiente il gettito delle imposte dirette, quali altri tributi dovrebbero essere ceduti dallo Stato alla regione per assicurarle l'autonomia finanziaria ? Pensereste anche a nuovi tributi e quali ?
9. Nel caso poi che la regione non sia in grado con le entrate proprie di provvedere ai propri fini e sia necessario, in via eccezionale, il contributo dello Stato, dite se e quali controlli ritenete necessari da parte dello Stato sulla gestione finanziaria dell'ente.
10. a) O pensate di attribuire alla regione la percezione di tutte le imposte, dirette e indirette, obbligandola a versare allo Stato un'assegnazione ?  
b) e l'entità di questa, come e da quale organo sarebbe stabilita ?  
c) ritenete che in questo caso la materia imponibile e l'aliquota dei tributi dovrebbe essere uniforme in tutto il territorio dello Stato ?
11. a) Pensate che un assetto regionale dovrebbe essere preceduto da un livellamento economico delle regioni nella misura in cui esso sarebbe possibile ?  
b) come pensate che questo livellamento dovrebbe essere attuato ? Dovrebbe esso prescindere dalle cause delle diverse condizioni economiche delle regioni e da intenti di riparazione ?  
c) dovrebbe all'opposto avere intenti di riparazione al pregiudizio che la legislazione e la politica doganale italiana posteriore all'unificazione abbiano eventualmente arrecato ad alcune regioni ?  
d) pensate, invece, che si debba stabilire un fondo di

solidarietà attraverso cui le regioni più ricche aiutino le più povere ?

12. a) Credete che l'istituzione delle regioni dovrebbe portare alla scomparsa delle provincie, le cui funzioni resterebbero affidate al nuovo ente ?
- b) o ritenete che accanto alle regioni dovrebbero continuare a sussistere le provincie ?
- c) nel caso di conservazione delle provincie, con quali accorgimenti sarebbe possibile evitare un ulteriore incremento di organi burocratici e un aumento nel numero degli impiegati e nelle spese generali di amministrazione ?
- d) nel caso, invece, di scomparsa delle provincie, pensate che sarebbe opportuno lasciare negli attuali capiluoghi di provincia alcuni uffici regionali (a es. per il servizio stradale, per l'igiene, ecc.) ?
- e) tali uffici potrebbero, per ragioni di economia, essere aggregati ai municipî dei capoluoghi ?

#### Paragrafo IV

- I. a) Nel caso che riteniate auspicabile l'istituzione dell'Ente regione, pensate che sia necessario un **ORGANO DI COLLEGAMENTO** fra lo Stato e la regione con funzioni politiche amministrative ?
- b) nel caso affermativo, quali funzioni dovrebbero essere attribuite all'organo anzidetto ?
- c) dovrebbero essergli attribuite anche funzioni di controllo ?
- d) ed entro quali limiti : legittimità ?
- e) o merito ?
- f) di quale natura dovrebbe essere l'organo stesso ? Pensate cioè a un organo elettivo ?
- g) o di nomina statale ?
- h) nella seconda ipotesi, di nomina libera ?
- i) o di carriera ?

#### Paragrafo V

- I. a) Se respingete l'idea di creare l'ente regione, pensate che possa farsi luogo a **CONSORZI DI PROVINCIE** per il disimpegno in comune di tutte le loro funzioni ?
- b) in caso affermativo, pensate che questi consorzi debbano essere volontari ?

c) oppure obbligatori, sia pure circondando in questa seconda ipotesi di speciali garanzie la iniziativa del governo?

d) *Credete, invece, che debbano effettuarsi consorzi, volontari od obbligatori, solo per particolari funzioni?*

#### Paragrafo VI

1. a) Posto che le PROVINCE debbano essere conservate pensate di accrescere le loro funzioni?  
Nel caso affermativo, come dovrebbe avvenire questo ampliamento di funzioni:

b) dovrebbero cioè le provincie assumere alcune delle funzioni che attualmente sono proprie dello Stato?

c) o alcune delle funzioni che attualmente sono proprie dei comuni?

d), ancora più in particolare, quali funzioni statali e quali funzioni comunali pensate possano essere trasferite alle provincie?

e) credete che tali funzioni possano essere trasferite alle provincie anche nel caso in cui si ritenga opportuna la creazione dell'ente regione?

2. Come credete si debba provvedere alle finanze delle provincie:

a) con addizionali varie ai tributi statali?

b) o a quelli comunali?

c) con tributi appositi?

d) con contributi statali?

e) o credete che possano venire mantenute le disposizioni vigenti in materia?

f) Le risposte di cui al presente punto 2) valgono solo nell'ipotesi che non si istituisca l'ente regione o anche in quella della coesistenza della provincia e dell'ente regione?

3. a) Ritenete attuabile e opportuna una Cassa di compensazione che cerchi di attenuare le differenze tra le condizioni finanziarie delle diverse provincie?

b) dovrà tale Cassa essere alimentata con quote di determinati tributi istituiti dalle singole provincie?

#### Paragrafo VII

1. a) Ritenete che le attuali FUNZIONI DEI COMUNI debbano essere modificate?

b) che alcune di esse debbano essere attribuite alle provincie?

- c) nel caso di risposta affermativa a quest'ultima domanda, quali funzioni dovrebbero essere attribuite alle provincie?
2. a) Oppure ritenete che alcune delle funzioni che attualmente spettano alla provincia debbano passare al comune?
- b) e quali?
- c) tale trasferimento di funzioni dovrebbe effettuarsi nel caso di soppressione della provincia?
- d) o anche nel caso che essa continui a sussistere?
- e) inoltre, ritenete che debbano passare al comune alcune funzioni attribuite ora allo Stato, come per esempio l'istruzione primaria?
3. a) Ritenete utili i consorzi intercomunali per taluni servizi?
- b) nel caso di risposta affermativa, quali servizi comunali potrebbero essere consorziati?
- c) i consorzi intercomunali dovrebbero essere obbligatori?
- d) oppure facoltativi?
4. a) Come pensate si possa risolvere il problema delle finanze comunali? Credete si debba continuare nelle attuali sovraimposizioni e partecipazioni a tributi statali?
- b) pensate a tributi che lo Stato possa cedere ai comuni?
- c) pensate a nuovi tributi comunali?
- d) siete favorevoli all'imposta di famiglia?
- e) la credete cumulabile con quella sul valore locativo?
- f) ritenete che l'imposta di famiglia abbia a essere comprensiva di tutte le altre imposte comunali di carattere personale?
- g) credete utile un'imposta sul reddito consumato?
- h) ritenete suscettibile di serie modifiche il regime delle imposte di consumo?
- i) credete desiderabile un ritorno alle vecchie cinte daziarie?

#### Paragrafo VIII

1. Siete d'avviso che alla legge sulla MUNICIPALIZZAZIONE DEI PUBBLICI SERVIZI siano da apportare modificazioni sostanziali?
2. a) Pensate in particolare che ai comuni e alle provincie sia attribuita la facoltà di *municipalizzare* qualsiasi servizio pubblico?
- b) oppure, esclusa tale innovazione sostanziale, credete

- si debba allargare o lasciare immutata o restringere l'elencazione prevista dalla vigente legislazione dei pubblici servizi suscettibili di essere gestiti dai comuni e dalle provincie?
3. Credete che debba essere modificata l'indicazione dei servizi pubblici per i quali è ammesso l'*esercizio in monopolio*?
  4.
    - a) Pensate si debba mantenere il sistema *dell'azienda autonoma*?
    - b) ritenete anzi che debba imporsi in ogni caso l'adozione di questo sistema, da cui ora la legge e la prassi ammettono deroghe?
    - c) credete invece debba farsi più largo posto alla *gestione in economia*?

#### Paragrafo IX

- I. Nella STRUTTURA DEGLI ORGANI DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI credete possibili modifiche di qualche importanza?
2. In particolare, pensate che nella elezione dei rispettivi Consigli si possa utilmente introdurre il sistema della proporzionale?
3. Credete attuabile un congegno che introduca la rappresentanza delle minoranze anche negli organi esecutivi (Deputazione e Giunta)?
4.
  - a) Ritenete che gli impiegati comunali e provinciali e in particolare il Segretario comunale e quello provinciale debbano conservare l'attuale stato giuridico?
  - b) o questo debba essere modificato?
  - c) quali le ragioni che vi inducono a proporre la conservazione o la modifica? E in concreto quali modifiche ritenete opportune?

#### Paragrafo X

- I.
  - a) Ritenete che l'attuale organizzazione dei CONTROLLI AMMINISTRATIVI E GIURISDIZIONALI sia confacente alle esigenze dei comuni e delle provincie?
  - b) in caso di risposta negativa, quali riforme proporreste?

#### Paragrafo XI

- I.
  - a) Quale organizzazione amministrativa ritenete più idonea per i territori in cui risiedono effettivi GRUPPI MINORI

TARI (per es. Venezia Giulia e Alto Adige)? Pensate cioè che la tutela di tali gruppi determini la necessità di una organizzazione diversa da quella degli altri territori dello Stato? E perchè?

b) in caso di risposta affermativa, quali dovrebbero essere eventualmente le differenze?

c) oppure ritenete che la tutela stessa possa essere affidata a particolari norme legislative, senza influire sull'organizzazione amministrativa del territorio?

*Allegato n. 2*RELAZIONE DEL COMMISSARIO E. REALE \* SULLE RISPOSTE DATE  
AL PARAGRAFO I, DEL QUESTIONARIO RELATIVO ALLE AUTO-  
NOMIE LOCALI.

Istituita come Commissione d'indagini e d'inchiesta e non di studi, la Sottocommissione per le autonomie locali è la sola che non sia chiamata ufficialmente a esprimere un proprio parere sulle materie di sua competenza. Le sue funzioni potrebbero perciò ritenersi esaurite con la redazione del questionario che è servito all'inchiesta, la determinazione delle categorie di persone e di enti chiamate a rispondervi, il censimento e la trasmissione delle risposte avute. Senonché è stato osservato che, ove questi limiti imposti alla sua attività dovessero considerarsi come rigidi e le istruzioni dettate dal Ministero fossero inderogabili, la Sottocommissione non avrebbe avuto ragione di esistere, il compito a essa attribuito potendo essere esplicato da un qualsiasi organo dell'Amministrazione. Né questa speciale limitazione potrebbe essere imposta dal fatto che un'altra Commissione, quella per la Riforma dell'Amministrazione, istituita presso la presidenza del Consiglio, abbia creato un suo organo speciale per lo studio del problema della regione e che a essa spetti esclusivamente di agire come organo di studi e di esprimere un giudizio sul migliore assetto da dare ai problemi del decentramento e delle autonomie. A parte che quella Commissione potrebbe aver portato la sua attenzione su aspetti diversi delle questioni comprese nella nostra inchiesta, non v'è alcun inconveniente che due diverse Commissioni esprimano un parere in una materia così complessa e di così grande importanza nella nuova organizzazione del Paese. E ciò tanto più che, delle due, una, la nostra, è in grado di pronunciarsi non sulla base di semplici studi od osservazioni personali, ma su quella di opinioni correnti nel Paese o almeno comuni a enti e persone che hanno un più particolare interesse in simili questioni.

---

(\*) La relazione non riflette il punto di vista della Sottocommissione (riportato supra a pag. 11 e segg. in part. pag. 15), ma soltanto il parere personale del relatore. (N. d. Segreteria).

Sono queste considerazioni che hanno indotto la Sottocommissione a ritenere che essa non debba limitare il proprio compito a una semplice trasmissione dei risultati dell'inchiesta eseguita, ma quei risultati possa e debba illustrare con una sua relazione.

*Domanda N. 1. (cfr. pag. 65) — Assetto federale dello Stato.*

Per quanto riguarda il paragrafo 1° del questionario relativo alle autonomie locali e all'assetto amministrativo degli enti locali ricorderemo che in una delle prime sedute della Sottocommissione alcune voci si levarono a contestare l'utilità d'inserire nello stesso questionario il quesito relativo alla forma federale dello Stato. Si osservò che esso non rientrava nel campo d'indagine di una Sottocommissione incaricata di studiare i problemi delle autonomie locali, ma di quella chiamata a studiare le forme dello ordinamento costituzionale dello Stato (commissario Gatta), e che la questione della forma federale e unitaria dello Stato non è sentita nel Paese (commissario Vitta). In contrasto con questa tesi, il presidente nella Sottocommissione e alcuni commissari (Innocenti, Spatafora, Reale) rilevarono che quella questione, non nuova nella storia d'Italia, è abbastanza sentita da studiosi, gruppi, partiti politici ed è connessa a movimenti politici interessanti la stessa unità del Paese, e non v'era perciò motivo di escluderla dalla inchiesta.

La Sottocommissione ritenne, a maggioranza, d'includere il quesito nel questionario.

Le risposte pervenute mostrano che la questione della forma federale dello Stato interessa il Paese almeno nella stessa misura delle altre concernenti le autonomie locali. Infatti, sulle 1621 risposte prese in esame sinora dall'Istituto Centrale di Statistica, solo 243 non contengono alcun cenno sul primo quesito, una percentuale cioè non superiore a quella avutasi per gli altri quesiti. Certo è da rilevare la scarsezza delle risposte motivate: solo 49 su 234 favorevoli e 428 sulle 1144 contrarie. Ma, se essa costituisce senza dubbio un inconveniente, in quanto solo le motivazioni possono dare un valore alle risposte, essa non sembra superiore a quella avuta per gli altri quesiti, e, nel valutarla, occorre tenere conto che le risposte ricevute provengono, in grandissima maggioranza, da funzionari dello Stato e capi e segretari di enti locali, da persone cioè che per la loro preparazione o le funzioni che esplicano, non sono fra le più atte allo studio di una simile materia.

La grande maggioranza delle risposte al primo quesito del paragrafo 1° (opportunità della forma federale dello Stato, con attribuzione alle regioni del potere legislativo in tutte le materie non espressamente escluse dalla Costituzione) è stata negativa (1144 no, contro 234 sì).

Occorre subito rilevare che le ragioni addotte sia dai fautori che dagli oppositori della struttura federale dello Stato sono generiche e di scarso rilievo.

L'Istituto Centrale di Statistica ha, con lodevole accuratezza e grande precisione, raggruppato quelle negative in 72 categorie, che risultano dall'elenco allegato all'originale della relazione. Ma esse potrebbero quasi tutte collegarsi a una sola: alla preoccupazione manifestamente diffusa, che dalla forma federale dello Stato possano derivare pericoli all'unità della patria e alla coesione del popolo italiano. Si teme da molti che in una struttura federale dello Stato, per la quale il paese non sarebbe maturo, la comunione degli italiani, non sufficientemente cementata da un'unificazione ancora recente, rischierebbe di disgregarsi, suscitando forme di separatismo che comprometterebbero l'unità nazionale, o, almeno, sarebbe diminuita l'influenza politica e morale dell'Italia nel mondo.

Più varie sono le risposte favorevoli e più diverse ne sono le motivazioni addotte. I fautori della forma federale dello Stato la trovano preferibile perché essa: *a*) porrebbe termine alle lagnanze degli abitanti di una regione o di una zona; *b*) rafforzerebbe l'unità della regione; *c*) eliminerebbe i motivi di attrito e di disagio economico e sociale oggi esistenti tra le regioni; *d*) assicurerebbe un decentramento amministrativo meglio rispondente alle particolari condizioni di ciascuna regione; *e*) permetterebbe la lenta ma necessaria evoluzione verso l'unificazione che non è stata consentita dal lento processo storico per il raggiungimento dell'unità nazionale; *f*) consentirebbe un maggior potenziamento economico dello Stato; *g*) farebbe cessare la situazione di privilegio del Nord a danno del Sud; *h*) eviterebbe la centralizzazione di tutti i servizi e snellirebbe la burocrazia; *i*) risponderebbe alle varietà di clima, usi ed esigenze locali ed etniche delle regioni d'Italia e sanzionerebbe giuridicamente la naturale composizione dell'Italia; *l*) renderebbe più facile la soluzione dei problemi locali; *m*) interesserebbe i cittadini ai problemi che più da vicino li riguardano, educandoli all'esercizio della critica politica e affinando nei loro rappresentanti il senso della responsabilità.

È da rilevare che anche i fautori di una forma federale dello

Stato fanno delle riserve, limitando il numero delle regioni che dovrebbero comporre lo Stato federale (es. Italia settentrionale, centrale con la Sardegna, meridionale con la Sicilia) o suggerendo di dare piena autonomia legislativa solo a determinate regioni (Sicilia, Sardegna, Venezia Giulia, Venezia Tridentina, Val d'Aosta), limitando il potere legislativo da attribuirsi alle regioni a determinate funzioni e materie, o rimandando la creazione di una tale forma di Stato a momenti più propizi o, perfino, escludendo il potere legislativo dalle attribuzioni da conferirsi alle regioni.

Incaricati di illustrare i risultati dell'inchiesta e non di esporre un particolare punto di vista sul problema discusso, non è nostro compito sostenere e difendere la tesi della struttura federale dello Stato, alla quale siamo favorevoli.

Ci limiteremo, perciò, ad alcune osservazioni, che possono servire a porre il problema in termini precisi ed esatti.

V'è una tendenza, quando si discute di Stato federale, o di Stato unitario, a confondere due forme federative che sono ben diverse: la confederazione di Stati e lo Stato federale. È la tendenza che appare, per esempio, nelle risposte al questionario di coloro che non ritengono « la forma federale applicabile a regioni di uno stesso Stato, ma solo a un'unione di Stati ». Nessuno dei fautori della forma federale ritiene accettabile una struttura che trasformi l'Italia da uno Stato unitario in una confederazione di Stati, aventi tutti una piena sovranità e autonomia. Nel mondo moderno, una tale forma, già superata dal processo storico, che va verso più larghi aggruppamenti, alla cui creazione è condizione indiscutibile la limitazione delle sovranità particolari, non solo non sarebbe conveniente, ma non sarebbe neanche possibile. Quasi tutte le forme federative oggi esistenti (un'eccezione notevole, e con certe limitazioni, essendo rappresentata dalla comunità britannica, il Commonwealth) non sono confederazioni di Stati sovrani, ma Stati federali, nei quali i membri che ne fanno parte, anche se conservano il nome di Stati, non ne hanno le attribuzioni essenziali, e la cui sovranità è, in maggiore o minore misura, limitata in favore dell'autorità centrale. Non si tratta, quindi, di far rivivere, sia pure nel quadro dello Stato italiano, i vecchi Stati, nei quali l'Italia si divideva prima del compimento dell'unità nazionale. Né si tratta di favorire certe tendenze al separatismo, che sono sì il risultato della guerra e della disfatta, ma anche una reazione agli eccessi di un accentramento statale contrario alle tendenze,

alle aspirazioni, agli interessi locali. I fautori dello Stato federale, altrettanto fedeli all'unità italiana che gli oppositori, domandano solo che alle regioni, talune delle quali hanno una spiccata individualità propria, e tutte si sono formate attraverso un particolare processo storico, in una grande varietà di caratteri, di tendenze, di costumi, sia accordata un'autonomia amministrativa e legislativa, in materie loro attribuite dalla Costituzione comune, limitando e subordinando la propria sovranità a quella dello Stato centrale.

Così posto il problema, anche coloro che restano favorevoli a una struttura unitaria e accentratrice dello Stato devono riconoscere che i seguaci della tesi opposta né vogliono né favoriscono una disintegrazione dell'unità politica della nazione, unità che ritengono invece sarebbe meglio assicurata nelle forme da essi preconizzate. Del resto i pericoli di una disgregazione dello Stato italiano che potrebbero essere aggravati da una struttura federale, ci sembrano insussistenti. Formatasi gradatamente attraverso le lotte del Risorgimento e voluta da una minoranza (la grande maggioranza non avendo preso una parte attiva agli avvenimenti di quegli anni), l'unità d'Italia è stata successivamente sentita come un bisogno da zone sempre più vaste delle popolazioni ed era stata cementata dalla guerra vittoriosa combattuta fra il 1915 e il 1918. Nel periodo che va dal 1870 al fascismo e alla nuova guerra, se non mancarono le richieste e le rivendicazioni di autonomie regionali, non vi furono movimenti secessionisti di nessuna specie. Solo il fascismo, con le assurde forme di un centralismo che cercava di opprimere con la violenza le naturali varietà delle regioni italiane, e, col fascismo, la guerra, hanno provocato le reazioni disgregatrici. Lo stesso separatismo siciliano — la forma più accentuata di separatismo in Italia — è nato, come autorevolmente ha rilevato l'on. Orlando, dalla volontaria separazione della isola da un'Italia governata dal fascismo ed è stata favorita dalla reazione alle forme di sopraffazione e di violenza della tirannide fascista. E non ci sembra troppo arduo affermare che se le regioni di confine, a popolazione mista, non fossero state offese da forme esasperate di centralismo e invece si fossero a esse accordate larghissime autonomie, comprendenti la facoltà di legiferare su tutte le materie d'interesse locale, alcuni dei problemi più gravi della rinascita e della vita italiana, quelli delle nostre frontiere, non si porrebbero o almeno non avrebbero la stessa gravità.

Più che da nuove forme, sia pure attenuate, di accentramento,

i separatismi locali possono essere combattuti ed eliminati da intelligenti concessioni, che accolgano alcune aspirazioni che in qualche modo li giustificano. Una volta soddisfatte quelle aspirazioni, i movimenti disgregatori non troverebbero più seguito nelle popolazioni e l'integrità del paese ne uscirebbe rinsaldata.

Un'altra delle obiezioni correnti è che lo Stato federale non è compatibile con la formazione delle grandi unità supernazionali. Anche essa ci sembra priva di fondamento. Le grandi Potenze, nelle cui mani sono i destini del mondo, l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, l'Impero britannico, gli Stati Uniti d'America, sono Stati federali o confederazioni di Stati e verso una struttura federale si avvia la Cina, destinata ad avere un grande posto nella formazione di una unità asiatica, dopo la disfatta del Giappone, uno degli Stati a struttura più fortemente centralizzata. Ma, a parte ciò, le più grandi unità territoriali, reclamate da ragioni politiche ed economiche e verso le quali il mondo deve avviarsi inevitabilmente, perchè la nostra civiltà non perisca, non sono incompatibili con forme federali o accentuatamente autonomistiche all'interno dei singoli Stati nazionali. Parafrasando una frase di Jaurès, si potrebbe dire, al contrario, che solo il federalismo locale conduce verso un più largo internazionalismo, che è poi esso stesso un aspetto e un'applicazione del federalismo nel campo supernazionale. Ed è perciò che molti fra i più fervidi propugnatori di un'organizzazione internazionale, i quali ritengono che solo le limitazioni delle singole sovranità nazionali consentiranno la creazione di una continuità degli Stati che non sia una semplice apparenza, sono fra i più convinti fautori della struttura federale nell'organizzazione statale interna.

Per alcuni di coloro che, rispondendo all'inchiesta, hanno espresso parere sfavorevole a una struttura federale dello Stato, questa forma sarebbe solo possibile per nazioni grandi e ricche e con popolazioni di razze e lingue diverse. Che la diversità delle razze e delle lingue favorisca la struttura federale non v'è dubbio: è essa che ha contribuito notevolmente alla creazione di alcuni Stati federali: la Svizzera, la Russia, la Jugoslavia. Ma non è vero che questa struttura non sia possibile per popolazioni che hanno unità di origini e di lingua come l'Italia. Non mancano, nel passato come nel presente, esempi di confederazioni o di Stati federali in paesi non divisi dalla diversità delle razze e delle lingue: basterà ricordare gli Stati Uniti e alcune repubbliche dell'America la-

tina, paesi nei quali se le origini delle popolazioni immigrate sono diverse, v'è unità di lingua e tutte le razze sono fuse.

Quanto alla vastità del territorio e alla ricchezza delle popolazioni, ricordiamo l'esempio della Confederazione svizzera, con un territorio fra i più ristretti dell'Europa, che si è formata in un periodo in cui la ricchezza nazionale era molto inferiore a quella di Stati unitari della stessa importanza.

Non maggior valore hanno le obiezioni di coloro che, nella struttura federale dello Stato, trovano un impedimento alle relazioni economiche fra le regioni o il pericolo d'intralci nel ritmo degli affari e della vita in genere. Impedimenti e intralci potrebbero sorgere solo se si accordasse alle singole regioni la facoltà di creare proprie barriere doganali o altre limitazioni alla libera circolazione delle persone e delle cose. Ma questa facoltà, non esiste, in generale, negli Stati federali. Ugualmente non v'è esempio di Stato federale moderno che attribuisca alle regioni l'autonomia politica nei rapporti internazionali. Le relazioni con gli altri Stati sono attribuite al potere centrale, anche nei Paesi a struttura federale, onde l'obiezione sollevata, servendosi di quest'argomento, è pienamente infondata. Attribuire il potere legislativo alle regioni non importa dare loro la facoltà di legiferare su tutte le materie e tanto meno su quelle che, avendo un carattere d'interesse comune, non possono essere conferite che alle autorità e agli organi federali.

Più rilevanti sono invece le obiezioni alla struttura federale derivanti dalla considerazione dello stato ineguale dello sviluppo economico, culturale, sociale delle varie regioni o dal pericolo di un aumento della burocrazia o dalle possibilità che clientele locali cerchino di far prevalere interessi particolari su quelli generali. Non v'è dubbio che il livello delle varie regioni italiane non è uguale. Ma tale esso non è in nessuno Stato federale, senza che da ciò derivino inconvenienti notevoli. Per non citare che un esempio, nella Svizzera piccoli Cantoni agricoli e poveri possono convivere, con uguali diritti e uguali attribuzioni, con grandi Cantoni industriali prosperi e ricchi. All'autorità centrale spetta del resto il compito di aiutare le regioni che si trovano in condizioni d'inferiorità, loro accordando speciali provvidenze. L'istituzione delle regioni richiederebbe certo la creazione di nuovi organi e quindi nuovi uffici e nuovi impiegati, ma d'altra parte permetterebbe l'abolizione di alcuni organi centrali parassitari e la riduzione della burocrazia a essi addetta.

Se dall'esame delle risposte contrarie alla struttura federale dello Stato passiamo a quello delle risposte favorevoli, gli argomenti principali addotti a giustificarle — sia pure in misura inadeguata e con insufficiente rilievo — ci sembrano quelli che derivano dalla considerazione delle necessità di un decentramento che tenga conto delle diversità delle regioni italiane, delle difficoltà di trovare in altro modo una soluzione ad alcuni problemi che si pongono oggi con maggiore gravità, della possibilità che una struttura federale meglio associ i cittadini alla vita pubblica, educandoli all'esercizio della critica politica e affinando il loro senso di responsabilità.

Non riteniamo che il decentramento di funzioni e di poteri richiesto anche dai più fervidi fautori dello Stato unitario possa e debba limitarsi a quello amministrativo. La libertà degli enti minori, il contributo delle forze vitali indipendenti dello Stato, che dovrebbe favorire il progresso del pluralismo, invocato dall'on. De Gasperi nel suo recente discorso al Congresso del partito democristiano, in opposizione al totalitarismo, non si conseguono che affidando alle regioni il potere legislativo in larghi campi di attività. La rappresentazione degli interessi professionali e territoriali, che alcuni fautori delle autonomie locali contrari al federalismo invocano, non vale a dare alle regioni una vita propria se mancano i mezzi per renderla effettiva. Non v'è forma completa di autogoverno dove manchi la potestà di legiferare. E ove questa venga attribuita alle regioni si ha il federalismo, nel senso in cui i fautori della struttura federale lo intendono, anche se si vogliono, a indicarlo, impiegare altri nomi.

• Vi sono problemi, i quali appaiono oggi di una particolare gravità, che non si risolvono nè con una mitigazione delle attuali forme di accentramento statale nè con un semplice decentramento amministrativo. Né il problema siciliano né quello sardo, né il problema di convivenza di minoranze etniche né quello delle autonomie del Trentino e della Val d'Aosta si risolvono ove a quelle regioni o agli organi da esse espressi non sia data la facoltà di legiferare, sia pur nei limiti disposti dalla comune Costituzione. I voti delle popolazioni di frontiera e delle isole non sarebbero soddisfatti se fosse loro concessa soltanto un'autonomia amministrativa, per quanto larga essa fosse.

Le autonomie non soltanto amministrative, ma legislative, delle regioni renderebbero, infine, più facile quell'educazione politica e la creazione di quelle competenze il cui difetto costi-

tuisce una delle incognite maggiori della rinascita italiana. Una struttura federale dello Stato permetterebbe che i problemi locali fossero trattati e risolti da chi meglio li conosce, permetterebbe la formazione di una nuova classe dirigente, renderebbe possibile una più larga conoscenza e una migliore utilizzazione degli ingegni, delle personalità, delle energie.

*Domande NN. 2, 3, 4. (cfr. pag. 65) — Funzioni dello Stato federale.*

Lo scarso numero delle risposte favorevoli al primo quesito del paragrafo 1° del questionario rende di poco valore l'esame delle risposte agli altri quesiti concernenti le funzioni e i poteri da attribuire allo Stato federale (centrale).

Rileveremo soltanto :

1) che funzioni da riservarsi al potere centrale, oltre i rapporti con l'estero e la rappresentanza diplomatica e consolare, le forze armate, i codici e l'ordinamento giudiziario, sono state ritenute, dalle 234 risposte favorevoli alla struttura federale, le ferrovie (53), le comunicazioni postali e telegrafiche (40), la valuta (30), la vigilanza e il controllo (36), l'istruzione pubblica (27), l'aviazione civile (19), le strade nazionali e le dogane (14) ;

2) che 196 risposte si sono dichiarate favorevoli all'unità doganale del territorio e alla percezione da parte dello Stato dei dazi doganali, 29 essendosi dichiarate contrarie ;

3) che 102 risposte hanno ritenuto il diritto dello Stato federale di percepire direttamente alcuni tributi, mentre 117 hanno contestato tale attribuzione.

È evidente che alcune materie e funzioni, che hanno un carattere generale, meglio possono essere attribuite al potere centrale che a quelli periferici. Tali sono, negli Stati federali moderni, oltre quelle dei rapporti con l'estero, delle forze armate, dei codici, l'emissione della moneta e tutte le materie a essa collegate, le dogane, la costruzione e l'esercizio delle grandi vie di comunicazione, le ferrovie, le poste, i telegrafi, i telefoni, e anche, a evitare sperequazioni e diversità di trattamenti che avrebbero notevole influenza sulle particolari economie, le disposizioni d'indole sociale e di assistenza pubblica. Più discutibile è invece se, in uno Stato federale, l'istruzione, sia pure nei gradi secondario e universitario, debba essere affidata al potere centrale, come ritiene la maggior parte delle risposte al questio-

nario. Una maggiore autonomia dell'insegnamento universitario e anche secondario è, in certi casi, condizione per un suo migliore e più proficuo sviluppo.

Un'ultima osservazione da fare, anche se non derivante dall'esame delle risposte pervenute al questionario, è quella che una struttura federale dello Stato, permetterebbe, con la rappresentanza delle regioni da eleggersi dagli organi regionali o in altra forma, l'istituzione di quella seconda Assemblea legislativa che è richiesta da alcuni gruppi politici e da studiosi, come un elemento di equilibrio e di moderazione.

*Allegato n. 3.*

RELAZIONE DEL COMMISSARIO M. DONATI (\*) SULLE RISPOSTE  
DATE AI PARAGRAFI II, III, IV, V DEL QUESTIONARIO  
RELATIVO ALLE AUTONOMIE LOCALI

*Paragrafo II*

*Domande NN. 1, 2 (cfr. pag. 65) — Autonomia amministrativa e finanziaria degli enti locali.*

Il primo e il secondo quesito pongono la seguente questione: se, escluso il decentramento politico di cui al paragrafo I<sup>o</sup>, si debba addivenire a una forma di decentramento amministrativo e finanziario, che dia agli enti locali la capacità di amministrare in modo indipendente gli interessi loro affidati e di procurarsene direttamente i mezzi, con la imposizione, la riscossione e il libero impiego dei loro tributi, oppure se sia opportuno limitarsi a decentrare l'organizzazione burocratica dello Stato, lasciando gli enti locali nelle attuali condizioni di sottomissione all'amministrazione centrale.

Ecco i risultati del questionario:

Primo quesito: 555 sì; 611 no; 211 silenzi.

Secondo quesito: 556 sì; 43 no; 223 silenzi.

Esaminando più accuratamente tali risposte si possono fare le osservazioni di cui appresso:

1) sono rare le risposte seguite da una motivazione che non si risolva in una pura e semplice petizione di principio;

2) molte risposte sono seguite da limitazioni tali da mutarne sostanzialmente il significato, dimodoché la loro classificazione fra le positive o le negative sembra dovuta piuttosto alla formulazione verbale anziché al senso effettivo.

Per esempio, tra coloro che hanno risposto affermativamente al primo quesito, molti hanno temperato il concetto dicendo di volere un'autonomia ampia ma non assoluta, o un'autonomia

---

(\*) Il punto di vista della Sottocommissione è riportato *supra* a pag. 16 e segg. in part. 18 e 28: il lettore può riscontrare le coincidenze e le divergenze con le opinioni personali del relatore. (N. di Segreteria).

limitata, o una larga autonomia amministrativa ma non finanziaria; d'altra parte molti di quelli che al primo quesito hanno risposto «no» e hanno invece risposto «sì» al secondo, hanno aggiunto, poi, di volere un'autonomia larga ma non assoluta, o di volerla solo in alcuni casi (così per gli enti che si sono svincolati dal contributo verso lo Stato), o di ammettere autonomie parziali, o di volere allargare l'autonomia amministrativa e finanziaria dei comuni;

3) infine, qualche motivazione è in contraddizione con la stessa risposta.

Tenendo presente tutto ciò, e considerando anche il numero piuttosto limitato delle risposte pervenute alla Sottocommissione, non mi sembra che, dal leggero predominio delle risposte contrarie all'autonomia su quelle favorevoli, si possa dedurre che vi sia un orientamento in un senso o nell'altro.

Prima di procedere nel commento delle risposte, credo opportuna qualche considerazione per illustrare la questione che è certamente una delle più gravi e più dibattute fra tutte quelle poste dal questionario. -

Le due questioni, dell'autonomia amministrativa e dell'autonomia finanziaria degli enti locali, sono senza dubbio connesse, ma distinte. Si presentano insieme, perché dipendono dall'affermazione di un principio, per lungo tempo soffocato dal fascismo e affermato, ora, come una delle più fondamentali esigenze della democrazia: quello cioè di dar vita a enti locali veramente idonei a esercitare propri diritti soggettivi pubblici verso lo Stato. Tuttavia, vanno considerate separatamente nella loro attuazione, in quanto comportano situazioni di diverso genere.

Esistono bisogni che sono sentiti direttamente da un gruppo sociale locale, e soltanto indirettamente dalla comunità statale nel suo complesso.

Il principio dell'autonomia amministrativa si fonda appunto sulla esigenza che questi bisogni siano soddisfatti da un'autorità locale, rappresentativa dei cittadini direttamente interessati e capace di decidere, al riguardo, indipendentemente dalle autorità centrali.

Tra i vantaggi di questo sistema, si sogliono ricordare i seguenti: il decentramento così realizzato agevola la soluzione dei problemi locali, in quanto il gruppo sociale che li valuta, sia per loro stessi sia nella loro correlazione, è quello stesso che li

sente come condizioni per lo svolgimento o il miglioramento della vita civica; esso è, d'altronde, garanzia di libertà politica e civile, in quanto, diminuendo le attribuzioni dell'autorità centrale, rende più difficile il dispotismo da parte di un uomo o di una cerchia di uomini che si impadroniscano del potere governativo e, soprattutto, da parte di gruppi finanziari che pervengano a manovrare, secondo i loro interessi, l'apparato dello Stato; esso è, ancora, mezzo di esercizio e di sviluppo della democrazia, perché interessa i cittadini ai problemi che li toccano più da vicino, rendendoli maggiormente responsabili della loro soluzione, sia con l'esercizio del diritto di voto, sia con la partecipazione alle cariche pubbliche; esso, infine, snellisce e agevola il funzionamento dei pubblici servizi, mettendo, da un lato, gli enti locali in condizione di provvedere ai loro con maggiore scioltezza e rapidità e rendendo, d'altro canto, lo Stato (sgravato dalla cura di una molteplicità di interessi particolari) meglio in grado di esercire i propri, senza appesantimenti burocratici e senza intralcio di influenze locali.

Sempre per chiarire il concetto, anche in relazione ad altri successivi quesiti del questionario, ricordo che l'autonomia amministrativa presuppone sempre la subordinazione dell'ente autonomo alle leggi dello Stato, anche per quanto concerne il suo assetto e il suo funzionamento. Perciò è cosa tutta diversa dall'autonomia di organizzazione e dall'autonomia di potere, le quali sono essenzialmente attributi di sovranità; e, mentre esclude il controllo di merito, non esclude invece il controllo di legittimità da parte di un'autorità superiore, sopra gli atti che l'ente compie nell'esercizio delle sue funzioni specifiche.

Circa l'autonomia finanziaria, essa si presenta come una esigenza conseguente a quella dell'autonomia amministrativa. Cioè, affinché l'ente locale possa, in modo autonomo, soddisfare i bisogni direttamente sentiti dal gruppo sociale che esso comprende, deve essere messo in grado di procurarsi i mezzi finanziari occorrenti, prelevandoli direttamente dalla popolazione di cui tale gruppo si compone.

Senonché, in questo campo, gli interessi locali interferiscono con quelli generali in un modo particolarmente stretto e non è più possibile tracciare una distinzione tra l'interesse generale indiretto, tutelato dalle leggi dello Stato e garantito dal controllo di legittimità, e l'interesse locale diretto soddisfatto da un ente svincolato dal controllo di merito.

Anzitutto, per la stretta interdipendenza dei fenomeni economici, l'aggravio o l'alleggerimento dei tributi locali (aggravio e alleggerimento i quali dipendono non soltanto dalla imposizione, ma anche dai modi di accertamento e di riscossione) influiscono inevitabilmente sul gettito dei tributi riservati allo Stato.

D'altronde, la politica fiscale si presta, molto meglio di quella dei servizi pubblici, a essere diretta in favore o contro determinate categorie di cittadini; perciò i partiti politici che abbiano il predominio sul luogo, possono essere portati a servirsi a scopo di propaganda o di vessazione, oppure per attuare programmi che trascendono il funzionamento dell'amministrazione locale.

Infine, qualunque sia la ripartizione dei tributi, è difficile che si possa sempre evitare la necessità di contributi dello Stato in favore di enti locali. Di qui la esigenza di un controllo sull'amministrazione finanziaria dell'ente beneficiario.

Perciò l'autonomia finanziaria esige dei limiti. Per parte mia, mentre sarei per una autonomia amministrativa completa, sarei invece per una autonomia finanziaria ampia ma non assoluta; questo nel senso che l'ente locale deve essere messo in grado il più possibile di procurarsi da sé i mezzi necessari all'espletamento delle sue funzioni, ma con un controllo da parte di un' autorità superiore che sia anche di merito e non soltanto di pura legittimità.

Penso che per realizzare questa esigenza, senza distruggere l'autonomia amministrativa degli enti locali, si potrebbe sottoporre il bilancio preventivo di questi enti all'approvazione di un apposito organo (per esempio, per gli organi immediatamente inferiori allo Stato — regioni o provincie — di una Commissione parlamentare di cui facessero parte, come esperti, funzionari del Ministero del Tesoro e delle Finanze; per i comuni, da una giunta provinciale o regionale). Tale approvazione preventiva, nella cui sede si deciderebbe sulle eventuali integrazioni di bilancio, costituirebbe un controllo «una tantum» che, mentre cementerebbe l'indipendenza degli enti locali in materia di imposizioni e di spese, non intralcerrebbe, poi, l'amministrazione di detti enti, sottoponendone ogni atto a controlli specifici, destinati a ridursi, per l'eccessivo numero e l'eccessiva minuzia, a inutili e gravose formalità.

Torno ora al commento delle risposte al questionario.

Le risposte affermative al primo quesito, quando sono motivate, richiamano l'uno o l'altro degli argomenti già esposti in favore dell'autonomia amministrativa (« per snellire e semplificare la macchina burocratica », « per permettere di adattare i provvedimenti alle varie esigenze locali », « per favorire le iniziative locali », « per dare maggior senso di responsabilità e tono democratico agli enti locali »). Non è quindi il caso di commentarle.

Le risposte negative al primo quesito e affermative al secondo, quando non siano affatto prive di motivazione e quando non si limitino a proclamare genericamente la necessità dell'ingerenza e del controllo dello Stato, sono principalmente motivate:

a) con la preoccupazione dei danni che potrebbero derivare dall'attuazione di ideologie errate professate dagli amministratori, o da abusi, personalismi, arbitrî e profitti dovuti al malcostume degli amministratori stessi o al loro eccessivo attaccamento a un determinato partito politico;

b) con la considerazione della diversità delle condizioni economiche o patrimoniali locali, e, quindi, della disparità dei mezzi finanziari con cui i varî enti dovrebbero far fronte alle loro particolari necessità;

c) con il timore che simili riforme siano intempestive, data la situazione attuale del nostro Paese.

Riferendo questi argomenti a quelli posti a base delle risposte affermative al primo quesito e in genere alle considerazioni già fatte, osservo:

A) Perché le obiezioni di cui alla lettera a) avessero un fondamento logico bisognerebbe provare che il pericolo di abusi, profitti, subordinazione degli interessi pubblici a interessi o ideologie personali, di partito o di casta, sussista meno in una amministrazione accentrata e più in una amministrazione decentrata. La recente storia del nostro Paese durante l'ultimo venticinquennio dimostra piuttosto il contrario.

Da chi accetti i principî della democrazia si ritiene che una moralizzazione della pubblica amministrazione, tanto in alto come in basso, si possa ottenere, per quanto è reso possibile dalle condizioni sociali di ogni aggruppamento politico e quindi dal livello intellettuale e morale dei suoi componenti, con la libera scelta degli amministratori e con il controllo esercitato sul loro operato dalla opinione pubblica.

Ciò posto, il timore che un'autorità locale rappresentativa degeneri per il solo fatto di non essere sottoposta al controllo di una autorità centrale, appare come il frutto di una sfiducia nell'organizzazione democratica.

B) Così pure, l'osservazione che si fonda sopra la diversità delle risorse economiche delle varie località, non sembra condotta fino alle sue conseguenze. Perché essa potesse rappresentare una obiezione all'esigenza dell'autonomia degli enti locali, bisognerebbe dimostrare che in un'amministrazione accentrata, le regioni più progredite economicamente vengano, in parte, sacrificate a beneficio di quelle più arretrate. Anche qui la prova dei fatti è in senso assolutamente contrario.

La diversità economica delle varie parti d'Italia, diversità la quale non dipende tanto dalle risorse naturali, quanto dal loro sfruttamento e dalla loro valorizzazione richiede, non già che si impedisca ai singoli aggruppamenti locali di provvedere direttamente ai propri bisogni con una completa autonomia amministrativa e con una completa o larga autonomia finanziaria, ma piuttosto che, mediante una saggia politica economica generale, ispirata a criteri di solidarietà nazionale e messa in armonia con iniziative locali, si eviti lo sfruttamento delle regioni più povere da parte di quelle più ricche e, ove occorra, si aiutino queste ultime a sviluppare tutte le loro possibilità latenti. Ciò può essere realizzato attraverso quei servizi che, per loro natura, vengono espletati dall'autorità centrale (costruzione delle grandi vie di comunicazione, politica creditizia, controllo degli scambi con l'estero, ecc.) ed è possibile solo quando l'attività dello Stato sia indirizzata al bene pubblico e non asservita a gruppi industriali o finanziari interessati a sviluppare, mediante sistemi protezionistici di vario genere, produzioni limitate e parassitarie in danno di altre produzioni più ampie e più proficue per la generalità dei cittadini, o a dar luogo a forme di scambio dirette a polarizzare il flusso della ricchezza in certe particolari direzioni, a tutto danno del benessere generale. L'esigenza di tenere conto della diversità di sviluppo economico delle varie regioni è perciò una esigenza che si concilia con quella della autonomia, per quanto, in gran parte, esuli da essa e si riallacci a problemi di altro carattere e di altra portata.

C) Quanto all'opportunità o meno di realizzare le autonomie locali in questo momento, non saprei proprio perché, dovendo affrontare il problema di tutta la riorganizzazione politica

del Paese, si debba attuare questa riorganizzazione in alto e rimandarla in basso; rimandarla, cioè, proprio dove il passato regime accentratore ha lasciato il vuoto più completo.

Infine, come argomento di carattere generale, non mi sembra fuori luogo osservare che tutti il sistema dei numerosi controlli con cui si crede di evitare i presunti inconvenienti cui l'autonomia darebbe luogo, è piuttosto una finzione che una realtà effettiva. Esso, per la sua minuzia, per la sua complicazione, per il suo formalismo, mentre non mette affatto lo Stato in condizioni di controllare le amministrazioni locali, impedisce veramente a queste ultime di funzionare, intralciandole in tutti i modi e ritardando e complicando ogni loro atto.

*Domanda N. 3 (cfr. pag. 65) — Cooperazione degli enti locali ai controlli delle Amministrazioni statali.*

La prevalenza delle risposte negative al terzo quesito e la genericità, talora l'improprietà delle specificazioni date alle risposte positive (si è accennato anche ad attività, come la valorizzazione turistica, il collocamento della mano d'opera e la sistemazione delle controversie tra capitale e lavoro, le quali non rientrano affatto « tra i controlli di carattere economico che per loro natura devono essere esercitati dallo Stato ») rende minimo o nullo l'apporto del questionario.

Poiché lo scopo principale del quesito era di provocare una somma di indicazioni utili, indicazione che, invece, è mancata, sarei di avviso che la Sottocommissione non abbia motivo di indugiare su questo punto.

Come mia semplice opinione personale aggiungo :

a) che una cooperazione nel senso indicato dal quesito potrebbe aversi solo da parte dell'ente regione, ove esso fosse istituito, non da un ente più circoscritto (comune ó provincia) il quale non sarebbe sufficiente allo scopo ;

b) che essa potrebbe svolgersi rispetto al controllo della funzione creditizia e degli scambi con l'estero (se e in quanto tali controlli venissero mantenuti con una disciplina non troppo dissimile da quella della legislazione attuale) ;

c) che si potrebbe attuare, sia alla periferia, attraverso organi regionali consultivi o anche deliberativi, preposti a determinati settori di controllo (per esempio alla ripartizione dei contin-

genti di esportazione di prodotti regionali o di importazione di prodotti destinati prevalentemente ad alimentare industrie regionali), sia al centro, mediante organi interregionali destinati ad affiancare o sostituire certi organi statali (per es. i comitati interministeriali per la disciplina della funzione creditizia o per la fissazione dei contingenti di importazione o di esportazione) ;

d) che essa, facendo partecipare gli enti locali alla vigilanza sulla raccolta del risparmio e sulla funzione creditizia e alla distribuzione di certe essenziali materie prime provenienti dall'estero, nonché delle loro contropartite in prodotti nazionali, eviterebbe che le regioni più povere fossero sacrificate alle più ricche, come spesso è avvenuto.

### Paragrafo III

*Domanda N. 1 (cfr. pag. 66) — Istituzione dell'ente Regione.*

Le risposte al primo quesito mostrano una netta prevalenza di coloro che ritengono opportuna l'istituzione dell'ente regione (429 sì contro 114 no e 12 astensioni).

Le motivazioni delle risposte affermative sono piuttosto generiche e possono dividersi, grosso modo, in due grandi categorie :

a) quelle che considerano prevalentemente le ragioni storiche, etniche e geografiche ;

b) quelli che considerano le ragioni economiche e amministrative.

Osservo che un fondamento naturale della regione è generalmente riconosciuto.

Il punto su cui, di solito, più si discute è se alla regione corrisponde una localizzazione territoriale degli interessi collettivi tale da rendere imprescindibile o almeno opportuna la istituzione di un tale ente.

Il problema ha quindi natura politica : si tratta di vedere se vi è una quantità notevole di servizi pubblici che possano essere meglio espletati da un ente intermedio fra il comune e lo Stato il quale abbia, a un dipresso, le dimensioni delle regioni storiche. Perciò i migliori argomenti in favore della istituzione della regione, istituzione a cui io sono favorevole, possono trarsi dalle risposte al quinto quesito del questionario e di cui dirò appresso.

Osservo ancora che le risposte negative al primo quesito sono motivate, in parte, con ripetizioni della stessa negazione (« perché

non si ravvisano le ragioni e le utilità pratiche », « perché si ritiene sufficiente l'esistenza dell'ente provincia ») e, in parte, con argomenti che vanno piuttosto rapportati ad altri problemi.

Alcuni pensano che l'istituzione dell'ente regione frazioni l'autorità dello Stato : si risponde che questo non avviene quando il decentramento abbia (sia rispetto alla regione, sia rispetto a qualunque altro ente locale) carattere amministrativo e non politico.

Altri si preoccupano di non favorire eventuali tendenze separatiste : si può obiettare che tali tendenze sorgono e si sviluppano principalmente a causa dell'insoddisfazione di bisogni locali, onde il modo migliore di combatterle è di far sì che questi bisogni trovino la loro soddisfazione attraverso organismi che siano, per quanto possibile, vicini alle popolazioni interessate.

Altri temono che fra regioni e regioni si formino delle barriere economiche a vantaggio delle regioni più ricche e in danno delle più povere, o che, in genere, si dia modo alle regioni più progredite di migliorare ancora le loro condizioni a scapito di quelle più arretrate, provocando così correnti di immigrazioni regionali. Già ho notato, a proposito delle risposte al primo e secondo quesito del paragrafo 2°, che il problema delle differenziazioni economiche tra le varie parti dell'Italia, esula in gran parte da quello dell'assetto degli enti locali e, comunque, non si risolve meglio in uno Stato accentrato piuttosto che in uno Stato decentrato. Quanto al pericolo che una regione si isoli economicamente dalle altre, esso dipende dalle attribuzioni che, in concreto, vengono date all'ente e non credo possa sussistere finché tali attribuzioni non eccedano dall'ambito dell'autonomia amministrativa.

Altri ancora prospettano gli appesantimenti burocratici che porterebbe seco l'istituzione dell'ente regione ; penso che anche questo argomento sia fuori luogo. Teoricamente, demandando a un ente, già sussistente o appositamente costituito, l'espletamento di certi servizi che per l'avanti appartenevano a un altro ente, maggiore o minore, non si dovrebbe né appesantire né alleggerire la burocrazia ; giacché, mentre da un lato si creano uffici, dall'altro se ne sopprimono o se ne sgravano altri. In pratica, poi, tutto dipende dal modo in cui la riforma viene attuata.

*Domande NN. 2, 3 (cfr. pag. 66) — Divisione regionale del territorio dello Stato.*

Il secondo quesito può presentare, secondo me, interesse, solo se rapportato al terzo.

Esso cioè pone, in concreto, il problema se, una volta decisa l'istituzione dell'ente regione, sia opportuno rimaneggiare l'attuale divisione regionale per ragioni di carattere storico, etnico ed economico.

Appunto le risposte al terzo quesito ci dicono se, quanto e per quali ragioni sia sentita l'esigenza di creare nuove regioni o di cambiare notevolmente la configurazione delle attuali.

Orbene, se non si tiene conto delle piccole modifiche relative a territori di limitata estensione, posti presso il confine di due regioni, queste risposte nel loro complesso indicano che, in genere, si è piuttosto orientati verso il mantenimento delle regioni nella loro struttura tradizionale.

Si hanno, infatti, i seguenti dati (sempre prescindendo dalle modifiche di piccole entità):

*Piemonte*: per il mantenimento della struttura attuale 16 risposte; per il distacco della Valle D'Aosta 4; per l'aggiunta delle provincie di Savona e Imperia 2.

*Liguria*: per il mantenimento della struttura attuale risposte, 11; per l'aggiunta della provincia di Apuania, in tutto o in parte risposte 1.

*Lombardia*: per il mantenimento della struttura attuale risposte 31; per l'aggiunta della provincia di Novara risposte 1; per l'aggiunta della provincia di Piacenza e l'esclusione della provincia di Mantova risposte 1.

*Tre Venezie*: per la formazione di tale regione risposte 5.

*Venezia Tridentina*: per il mantenimento della struttura attuale risposte 14.

*Veneto*: per il mantenimento della struttura attuale risposte 17; staccando la provincia di Vicenza risposte 1; staccando la provincia di Belluno e Udine risposte 1; aggiungendo le provincie di Trento e Bolzano risposte 2; aggiungendo quanto rimarrà della Venezia Giulia risposte 1; includendo il Mantovano risposte 1; per il mantenimento della struttura attuale e staccando il Friuli risposte 1.

*Friuli*: per la creazione di tale regione risposte 2.

*Pianura Padana*: per la creazione di tale regione risposte 1.

*Venezia Giulia e Zara* : per il mantenimento della struttura attuale risposte 1 ; per l'inclusione del Veneto fino al Tagliamento risposte 1.

*Emilia* : per il mantenimento della struttura attuale risposte 13 ; per l'esclusione di Forlì, Ravenna e Rimini risposte 1 ; per l'esclusione delle provincie meridionali e l'inclusione di Mantova, La Spezia e Apuania risposte 2 ; per l'esclusione delle provincie meridionali risposte 1 ; per l'inclusione di Apuania e La Spezia risposte 1.

*Romagna* : per la formazione di tale regione risposte 6.

*Toscana* : per il mantenimento della struttura attuale risposte 39 ; per l'esclusione della prov. di Apuania risposte 2 ; per l'esclusione della prov. di Grosseto risposte 1 ; per l'esclusione delle prov. di Grosseto, Apuania e Lucca risposte 1.

*Maremma* : per la creazione di tale regione risposte 1.

*Marche* : per il mantenimento della struttura attuale risposte 15 ; con l'inclusione di parte dell'Umbria risposte 2.

*Umbria* : per il mantenimento della struttura attuale risposte 17 (non si considerano quelle che vorrebbero aggregata la prov. di Rieti, già appartenente storicamente all'Umbria).

*Lazio* : per il mantenimento della struttura attuale (si prescinde dal considerare a parte quelle che vorrebbero esclusa o inclusa la Sabina) risposte 29 ; per l'inclusione di parte o di tutta l'Umbria risposte 6.

*Tuscia* : per la formazione di tale regione risposte 1.

*Abruzzo e Molise* : con la struttura attuale, formando una sola regione risposte 7 ; con la struttura attuale formando due regioni distinte risposte 8.

*Sannio* : per la creazione di tale regione risposte 8.

*Campania* : per il mantenimento della struttura attuale risposte 9 ; per l'inclusione di Campobasso risposte 3 ; per l'esclusione di Benevento e Avellino risposte 1 ; per l'esclusione di gran parte dell'Irpinia e dalla prov. di Salerno risposte 1.

*Puglie* : per il mantenimento della struttura attuale risposte 5 ; per lo sdoppiamento in due regioni (I Bari e Foggia, II Taranto, Brindisi e Lecce) risposte 3.

*Salento* : per la formazione di tale regione risposte 2.

*Lucania* : per il mantenimento della struttura attuale risposte 2 ; per il distacco di Matera risposte 1 ; per l'inclusione di Taranto risposte 2.

*Calabria*: per il mantenimento della struttura attuale risposte 7.

*Sicilia*: per il mantenimento della struttura attuale risposte 36; per lo sdoppiamento in due regioni risposte 1.

*Sardegna*: per il mantenimento della struttura attuale risposte 5.

*Aggruppamenti vari*:

Lombardia ed Emilia risposte 1.

Regione Appenninica (Parma, Reggio Emilia, Piacenza, La Spezia e Lunigiana) risposte 1.

La Spezia, Apuania, Parma e Reggio Emilia risposte 2.

Marche, Umbria, e Bassa Romagna risposte 1.

Piemonte, Liguria e Lombardia risposte 1.

Sicilia e Calabria risposte 1.

Toscana, Umbria, Marche risposte 1.

In base a questi risultati del questionario, riterrei, in linea di massima, che non si possa parlare di radicale rimaneggiamento alla configurazione regionale odierna, e che le più notevoli variazioni già fin da oggi prospettate, sono sostenute da minoranze, spesso per motivi non troppo definiti e comunque non impellenti, onde è prudente attendere, prima di attuarle, un più pieno sviluppo della vita regionale, tale da indicare con maggiore chiarezza la loro opportunità.

Non credo che si possa qui fare un esame approfondito circa le singole modifiche suggerite da questa o quella risposta. Si può solo aggiungere qualche osservazione circa la considerazione che hanno avuto nelle proposte di variazione quelle ragioni, storiche, etniche, geografiche ed economiche di cui parla il questionario.

*Ragioni storiche.* — Nessuna proposta di variazione territoriale si fonda, evidentemente, sopra motivi di carattere puramente storico. La storia può servire solo a fornire nomi da darsi a regioni nuove, la cui formazione può essere suggerita da ragioni di altro genere (per esempio il Sannio e la Tuscia).

*Ragioni etniche.* — Da ragioni etniche — accompagnate o meno da ragioni economiche e geografiche — sembrano determinate quelle proposte che tendono a formare regioni a sè con quei territorî ove stanziano popolazioni allogene o che si ritengono tali (Venezia Giulia, Alto Adige, Cadore, Val d'Aosta). Qui la questione va riportata ai quesiti di cui al paragrafo 12°.

*Ragioni geografiche.* — Sono quelle che suggeriscono (in con-

siderazione della distribuzione degli aggruppamenti urbani, della struttura delle vie di comunicazione, dei caratteri naturali di certi territori) il distacco da una regione e l'incorporazione in un'altra di varie zone di confine, o anche la formazione di nuove regioni, con zone ampie, omogenee, situate fuori dei centri delle regioni tra cui ora sono suddivise (Sannio, Maremma) oppure la divisione in due di regioni troppo vaste (spartizione della Sicilia e della Puglia). Penso che queste ragioni vadano esaminate alla stregua del criterio politico della localizzazione territoriale degli interessi collettivi.

*Ragioni economiche.* — La considerazione dell'elemento economico rappresenta il punto più delicato della questione. Molte risposte sono ispirate al criterio di realizzare una divisione territoriale del Paese secondo certe zone cosiddette « economiche »: cercando cioè di far sì che i cicli di produzione avvengano, quanto più possibile, nell'ambito di una stessa circoscrizione regionale, talora con un reale o presunto vantaggio di una determinata città o di una determinata zona industriale. Tali i progetti tendenti a dare uno sbocco al mare al Piemonte o un retroterra a La Spezia, ecc. ecc.

Penso che qui affiori una concezione, direi quasi federalista, la quale considera le varie regioni come contrapposte tra loro o munite di tali poteri da realizzare, con mezzi capaci di manovrare la produzione e gli scambi (come barriere di carattere economico, misure in favore di determinate industrie ecc. ecc.), una specie di protezionismo regionale il quale ridurrebbe la nazione in tanti singoli piccoli mercati chiusi, dominati, per forza di cose, da gruppi finanziari o industriali in condizioni di monopolio. Forse non è sempre questo l'intento di chi propugna divisioni regionali per zone industriali o commerciali et similia; ma certo quando si dice che una regione ha bisogno di uno sbocco al mare come se fosse una potenza, o che un'altra regione sente la necessità di comprendere nel suo territorio una zona industriale come se dovesse affrontare chissà quali guerre economiche, si esprime, almeno in germe, l'idea di fare dei confini regionali un qualche cosa di simile ai confini politici.

*Domanda N. 4 (cfr. pag. 66) — Gli organi della regione e la loro autonomia politica.*

Il quarto quesito pone il problema se agli enti locali si debba dare la facoltà di organizzarsi, cioè un potere che, come si è

visto, esula dalla nozione dell'autonomia amministrativa per rientrare piuttosto in quello dell'autonomia politica.

Premetto una sommaria illustrazione dei risultati del questionario.

Alla domanda se gli organi della regione debbano essere determinati dallo Stato, si sono avute 315 risposte affermative, 91 negative e 23 silenzi.

Da notare che:

a) 10 risposte affermative e 6 negative specificano che gli organi della regione dovrebbero essere determinati dalla Costituente: esse evidentemente sono tutte sostanzialmente positive; sia pure con una specificazione tutta particolare;

b) 8 risposte negative aggiungono che gli organi della regione devono essere elettivi, facendo così supporre che i rispondenti non abbiano capito la domanda;

c) altre 2 risposte positive non escludono che le singole regioni possano creare alcuni organi propri, diversi da quelli determinati dalla legge;

d) altre due, pure positive, vorrebbero limitare la determinazione statale alla nomina dell'Alto Commissario (sembra che anche qui si sia confuso tra la determinazione dell'organo e la scelta delle persone che devono formarlo);

e) sei risposte positive, infine, fanno riserva per la Sicilia e per la Sardegna.

Nonostante le limitazioni e le incertezze e le incongruenze di una buona parte delle motivazioni (da notare che le risposte motivate sono solo 51 su 264 per le affermative e 19 su 72 per le negative) è tuttavia abbastanza spiccato l'orientamento nel senso che gli organi regionali siano determinati dallo Stato (con la Costituente o mediante la normale funzione legislativa) anziché dalle regioni.

Sono, in linea di massima, per tale soluzione in quanto, altrimenti, si metterebbe in pericolo l'unità dello Stato, attribuendo a un ente locale quel potere di autorganizzarsi che è un attributo della sovranità.

Riterrei, d'altronde, che la struttura fondamentale e il carattere degli organi principali della regione debba essere materia costituzionale, ma che ogni altra più precisa determinazione debba appartenere alla legislazione ordinaria, anche per non rendere troppo difficili i cambiamenti di cui si possa, di volta in volta, ravvisare la necessità.

Alla domanda se gli organi della regione debbano essere uni-

1

formi per tutte le regioni si sono avute 285 risposte affermative e 119 risposte negative.

Sarei io pure, in linea di massima, per la risposta affermativa considerando (in questo senso sono appunto varie motivazioni) che altrimenti si avrebbe una diversa organizzazione delle regioni, la quale, in definitiva, renderebbe disorganica la nazione e sarebbe deleteria nei rapporti tra una regione e l'altra.

Credo, però, che tale principio possa subire eccezioni, sia per gli organi fondamentali di alcune regioni aventi speciali caratteri e speciali bisogni (come la Sicilia e la Sardegna) sia per molti organi minori di tutte le regioni.

*Domanda N. 5 (cfr. pag. 66) — Funzioni dell'ente Regione.*

Nell'enunciazione delle funzioni che si vorrebbero assegnare alle regioni (quinto quesito), si sono avuti i seguenti risultati:

a) *Funzioni d'indole economica e sociale* — 394 sì, contro 16 no e 19 silenzi. Alle risposte positive alcune limitazioni (« limitatamente ai rapporti agrari, ai lavori pubblici e alle camere di commercio », « con esclusione delle assicurazioni sociali e dei servizi assistenziali », « solo funzioni di indole economica », « solo funzioni di coordinamento e di studio ») e qualche motivazione (« perché in grado di conoscere quali siano i bisogni e le aspirazioni delle popolazioni e provvedere in conseguenza », « al fine di smobilitare il più possibile l'elefantasca burocrazia centrale »).

b) *Istruzione primaria* — 284 sì, contro 132 no e 13 silenzi. Tra le risposte negative alcune vorrebbero che l'istruzione primaria fosse affidata ai comuni e alla provincia, altre allo Stato.

d) *Istruzione secondaria* — 295 sì, contro 115 no e 19 silenzi. Tra le risposte positive varie limitazioni sia quanto alle scuole (« limitatamente ad alcuni rami dell'istruzione tecnica », o « alle scuole di arte e mestieri », o « all'istruzione tecnica industriale e agraria e nautica », ecc.) sia quanto alle funzioni (« solo compiti sussidiari e complementari », « solo funzioni di controllo », « riservando allo Stato le nomine dei professori e il controllo dell'insegnamento », « con controllo e garanzie di una base comune alle altre regioni »). Tra le risposte negative, questa motivazione: « onde evitare specializzazioni a carattere regionale, dato che l'istruzione secondaria ha carattere nazionale ».

d) *Tutela sulle istituzioni di assistenza e beneficenza* - 377 sì contro 40 no e 12 silenzi. Alcune limitazioni e motivazioni alle ri-

sposte positive (« La vigilanza e non la tutela », « solo sulle istituzioni di prima categoria », « per assicurare coordinamento e uniformità a tutto l'ambito della regione »).

e) *La rete stradale oggi affidata allo Stato* — 201 sì contro 209 no e 19 silenzi. Qualcuna delle risposte (tanto positive che negative) è nel senso di affidare alla regione solo una parte delle strade (interprovinciali o di non grande traffico).

f) *L'attrezzamento e l'esercizio dei porti* — 226 sì contro 174 no e 29 silenzi. Tendenza (tra le poche motivazioni) a escludere i porti di grande traffico.

g) *Esercizio delle miniere, di particolari beni demaniali, come le aziende termali oggi di Stato* — 283 sì contro 118 no e 28 silenzi. Tra le poche risposte specificate (positive o negative), tendenza a distinguere tra le aziende termali (da esercirsi dalla regione) e le miniere (da esercirsi dallo Stato).

Nota infine che due di coloro che hanno risposto affermativamente alla prima domanda (lett. a) verrebbero affidati alla regione alcuni servizi pubblici che non rappresentano, propriamente parlando, funzioni di indole economica e sociale, e che non sono contemplate in altra categoria del questionario: si tratta di tutti i servizi pubblici riguardanti la navigazione interna, l'agricoltura e foreste, la caccia e la pesca, i trasporti automobilistici e le ferrovie secondarie.

Dovendo esprimere il mio punto di vista, osservo, prima di tutto, che le domande contenute nel quinto quesito ora in esame e le relative risposte, indicano un complesso di funzioni destinate a soddisfare direttamente bisogni locali e, d'altro canto, tali da non poter essere convenientemente espletati da un ente il quale non abbia le dimensioni delle regioni italiane e, quindi, non assommi nell'aggruppamento sociale che esso comprende, e non possa trarre da esso, tanti interessi e tante risorse finanziarie, da rendere conveniente e possibile l'assunzione del servizio.

Ciò dimostra la necessità di istituire l'ente regione e risolve così quel punto che, a pag. 83, avevo lasciato in sospenso.

Tra le funzioni da assegnarsi alla regione, includerei:

a) *Alcune funzioni d'indole economica e sociale* come la disciplina dei rapporti agrari, i lavori pubblici, le Camere di commercio, le attività turistiche ecc. Non quelle che, per la loro portata e il loro carattere, possono essere esercitate solo dallo Stato e per cui si può avere, da parte delle regioni, solo una cooperazione molto limitata (come il controllo del credito e degli scambi con l'estero,

la eventuale nazionalizzazione dei grandi complessi monopolistici, ecc.).

Le più ridotte dimensioni dell'ente cui fossero affidati i servizi di cui si è detto in precedenza, renderebbe questi servizi più pronti nel loro funzionamento e più adeguati alle necessità cui sono destinati a sopperire.

b) *La istruzione primaria* rispetto alla quale il passaggio, avvenuto alcuni anni fa, dal comune allo Stato, ha dimostrato come il primo ente sia troppo piccolo e il secondo troppo grande per provvedervi con la massima convenienza (può esservi incertezza se affidare questo servizio alle provincie, ove fossero mantenute, ma ritengo che alcune provincie siano troppo povere e arretrate per non rinnovare, almeno in parte, quegli inconvenienti che si sono avuti quando l'istruzione primaria era affidata ai comuni).

c) *L'istruzione secondaria, comprese le scuole professionali*. — La regione sarà un ente abbastanza vasto per assolvere questo servizio che risponde direttamente a bisogni locali. Può essere tuttavia conveniente riservare allo Stato alcuni controlli diretti a evitare sperequazioni tra regione e regione.

Nel campo dell'istruzione primaria e secondaria potrebbero, però, affidarsi ai comuni compiti complementari e sussidiari, come l'assistenza, il patronato, le refezioni ecc. Naturalmente la formazione dei programmi di studio dovrebbe sempre appartenere allo Stato (1).

d) *Può affidarsi alle regioni la tutela sulle istituzioni di assistenza e beneficenza, o almeno su larga parte di esse.*

---

(1) Il punto che rende spinosa la questione della scuola è quello dello stato giuridico degli insegnanti. Sebbene sia gratuito e azzardato attribuire alla scuola di Stato l'attuale indiscutibile decadenza della istruzione, non si può negare che la scuola, soprattutto quella elementare, ha strette aderenze con i bisogni locali: bisogni a cui provvede meglio un ente locale che esprima gli interessi immediati della popolazione, anziché l'amministrazione centrale. D'altronde, però, un ente locale troppo piccolo non può dare agli insegnanti uno stato giuridico di un certo affidamento, sia perché può non disporre (come avveniva nei piccoli comuni prima del passaggio allo Stato della scuola elementare) dei mezzi finanziari occorrenti al trattamento economico, sia perché non permette spostamenti e, spesso, neppure notevoli avanzamenti di carriera. Affidando le scuole alla regione si eliminerebbe senza dubbio, il primo inconveniente e si ridurrebbe, almeno in gran parte, il secondo: per togliere del tutto quest'ultimo si potrebbe poi facilitare il passaggio degli insegnanti da un ruolo regionale all'altro, mediante concorsi a carattere nazionale per le scuole delle più grandi città.

e) *La rete stradale* attualmente affidata alle provincie e parte di quella statale (quella cioè dove il transito ha prevalentemente carattere locale) potrebbe pure essere affidata alle regioni.

f) Così potrebbe affidarsi alle regioni l'esercizio *dei porti* di importanza non nazionale.

g) Potrebbe affidarsi ancora alle regioni l'esercizio delle *aziende termali* oggi di Stato (non le miniere).

h) Propenderei, infine, per affidare alle regioni i servizi pubblici riguardanti *la navigazione interna, i trasporti automobilistici e le ferrovie secondarie*; non sarei dello stesso avviso circa quelli concernenti l'agricoltura e le foreste, la caccia e la pesca, in quanto tutelano principalmente interessi di tutta la collettività nazionale.

*Domanda N. 6* (cfr. pag. 66) — *Potere legislativo della Regione.*

Attribuire alle regioni un potere legislativo vero e proprio, trascenderebbe dai fini che si vogliono ottenere con il decentramento amministrativo e con l'autonomia amministrativa o finanziaria degli enti locali, per rientrare in quelli che si vogliono ottenere, invece, col dare allo Stato un assetto federale.

Per quanti, sono, come me, contrari a qualunque soluzione federalistica che frazionerebbe la sovranità statale e quindi romperebbe l'unità nazionale, la risposta al quesito non può essere che negativa.

Affinché le regioni possano assolvere le loro funzioni con la necessaria indipendenza riterrei sufficiente l'attribuzione di poteri regolamentari (v. lettera g. del sesto quesito).

Le risposte date alla domanda di cui alla lettera a) del sesto quesito sono in prevalenza negative (236 contro 178).

Le motivazioni alle risposte positive si richiamano al concetto dell'autogoverno o anche dell'autonomia (intendendo evidentemente questo termine nel senso di autonomia politica e non di semplice autonomia amministrativa). Tra le risposte affermative sono molto frequenti le limitazioni generiche (« purché non in contraddizione con i poteri dello Stato »; « ma non molto esteso e incontrollato »; « ma con le dovute cautele ») o specifiche (« con potere di controllo generico da parte dello Stato a mezzo di un Alto Commissario » ecc.).

Le risposte negative sono motivate, in genere, con quelle stesse considerazioni che fanno respingere la forma federale.

Per tutte le altre domande di questo sesto quesito mi richiamo alla relazione dell'Ill.mo Sig. Presidente.

*Domanda N. 7 (cfr. pag. 67) — Esercizio di servizi pubblici da parte della Regione.*

Riterrei che al settimo quesito si possa rispondere affermativamente, come ha fatto la grande maggioranza di coloro che hanno, in questo punto, riempito il questionario (334 contro 57 no); ciò è in relazione a quanto si è detto circa il carattere, che dovrebbe avere la regione, di ente locale autonomo, intermedio fra il comune e lo Stato.

*Domande NN. 8, 9, 10, 11 (cfr. pag. 67) — Autonomia finanziaria della Regione.*

Per l'illustrazione delle risposte date ai quesiti dall'ottavo al nono richiamo la relazione del presidente della Sottocommissione. Non credo opportuna una più particolare analisi delle varie motivazioni e specificazioni, analisi che comporterebbe un lavoro lungo, minuto e di dubbia utilità.

Tanto per esprimere il mio parere, ritengo che la regione dovrebbe avere entrate proprie.

Crederei impossibile attribuire alla regione la percezione di tutte le imposte dirette: stimerei conveniente invece attribuire una parte di dette imposte: per es. di quella fondiaria, integrando in tal caso gli introiti della regione (molto probabilmente insufficienti) con alcune addizionali (sugli spettacoli, sul reddito, sulle entrate ecc.).

Sarebbe senza dubbio desiderabile un sistema di ripartizione delle imposte che evitasse i contributi da parte dello Stato. Ma prima che una simile aspirazione si realizzi si dovrà ricorrere ai contributi statali ogni volta che la situazione lo richieda. Per il controllo che ciò implicherebbe si veda quanto detto a proposito dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Non vedo, poi, come e con quali criteri si dovrebbe addivenire a un livellamento economico delle varie regioni, prima di procedere all'assetto regionale. La diversità dello sviluppo economico delle singole regioni è, comunque, una realtà maturata da troppi fattori per poter essere superata in un tempo relativamente breve.

*Domanda N. 12 (cfr. pag. 68) — L'ente « provincia » in relazione alla istituzione della regione.*

Il dodicesimo quesito pone un importante e molto dibattuto problema. Se, cioè, in caso di risposta affermativa al primo quesito del paragrafo I, possa sussistere ancora la provincia, come ente intermedio tra la regione e il comune.

Le risposte al questionario sono, in prevalenza, per la scomparsa della provincia (289 contro 128 e 12 silenzi), ma le poche motivazioni, tanto in un senso come in un altro, non hanno molto rilievo, giacché, per lo più, quando non si risolvono in una petizione di principio, riportano la questione a quella, in gran parte diversa, dell'abolizione o meno, dei prefetti.

Senza pretendere di esaurire la questione, faccio presenti alcune considerazioni, per la scomparsa della provincia; soluzione alla quale sono favorevole.

È vero che anche nella provincia si ha una localizzazione di interessi, localizzazione che, del resto, potremmo trovare in qualunque altro aggruppamento territoriale medio (mandamento, circondario) ma non sembra che questi interessi siano tali da non poter essere tutelati dall'ente maggiore (regione), o in certi casi, anche da più enti minori (comuni) raggruppati nella forma del consorzio.

D'altronde, contro il mantenimento della provincia sta la grande diversità di risorse economiche fra provincia e provincia, per cui la maggior parte dei servizi pubblici che si potrebbe pensare di affidare a questo ente anziché alla regione, potrebbero essere esercitati convenientemente solo dalle provincie più ricche e non dalle più povere.

È pure da considerare che mentre le regioni hanno una individualità abbastanza precisa e stabile (si vedano le risposte al secondo e terzo quesito di questo paragrafo), le provincie si presentano come entità poco definite e piuttosto variabili a seconda dello sviluppo delle industrie, del commercio e delle vie di comunicazione. Ne sono prova i mutamenti che, negli ultimi decenni, si sono avuti nell'assetto provinciale e l'incertezza che, in una nuova ripartizione in provincie del territorio nazionale, si avrebbe per alcune nostre città, le quali potrebbero benissimo tanto formare il capoluogo di una provincia a parte, quanto essere comprese in una provincia più vasta sotto un capoluogo diverso (p. es. Civitavecchia e Velletri nel Lazio, Orvieto e Spoleto nell'Umbria, ecc.).

Quanto ai prefetti, mi sembra fuori questione che essi dovrebbero essere, in ogni caso, aboliti, una volta ammesso il principio che gli enti locali, in genere, debbono avere una vera autonomia amministrativa; ciò indipendentemente dalla conservazione o meno delle provincie. Tale punto va riportato ai quesiti posti dal paragrafo 2° e di cui si è già trattato.

Esclusa la conservazione delle provincie, si potrebbero, tuttavia, istituire, negli attuali capoluoghi di provincia, e in genere, nei maggiori centri della regione, alcuni uffici regionali per il disbrigo di certi servizi (così la maggioranza delle risposte di cui alla domanda lettera *d*); è da escludere, però, che si possano aggregare ai municipi dei comuni ove abbiano sede, per il pericolo che questi comuni se ne servano per fini particolari e diversi da quelli conformi alla loro destinazione.

Stimo inutile di commentare le risposte e la lettera *c*) del quesito (accorgimenti per evitare, in caso di conservazione delle provincie, un incremento di organi burocratici, di impiegati e di spese) in quanto nessuna di esse fornisce suggerimenti degni di rilievo.

#### *Paragrafo IV.*

*Domanda N. 1 (cfr. pag. 68) — Organo di collegamento fra Stato e Regione.*

Tra le risposte al quesito circa la necessità di un organo di collegamento fra le regioni e lo Stato si contano 260 affermative e 160 negative.

Circa la formazione di questo organo, le proposte sono varie: Consiglio regionale di nomina elettiva con a capo un commissario governativo; governatore di nomina governativa o anche elettiva; Alto Commissario o governatore regionale e collegio giurisdizionale, composto in parte da membri elettivi e in parte da organi del potere legislativo; commissario di Stato; commissario elettivo; giunte provinciali amministrative consorziate nelle unioni regionali delle provincie; prefetto della regione; deputazione regionale; Alto Commissario nominato dal Consiglio dei Ministri; sottosegretario di Stato messo a capo del consiglio o congresso nazionale; Senato elettivo; organo del tipo del «Local Government Board» inglese (da staccarsi dal Ministero dell'Interno) con un consiglio nominato dal Senato della regione.

Come si vede le specificazioni oscillano tra un organo elettivo

e un organo governativo, un organo individuale e un organo collegiale, un organo già esistente per altre funzioni e un organo appositamente creato.

Circa le funzioni da attribuirsi a questo organo le proposte sono pure molteplici; molte generiche (propulsione, coordinamento collegamento, vigilanza, consulenza, osservazione ecc.) altre relativamente specifiche (funzioni giurisdizionali, amministrativa di primo grado; funzioni analoghe a quelle del sindaco nel comune, ma anche più esentato da compiti amministrativi, e come coordinatore più politico che amministrativo; funzioni inerenti alle direttive politiche del Governo, potere di veto sulle determinazioni del consiglio regionale, deferimento alla Camera dei rappresentanti in caso di disaccordi, sovrintendenza sul funzionamento degli uffici statali); qualche risposta, infine, appare come il riflesso di una concezione che fa della regione un ente privo di autonomia amministrativa (funzioni analoghe a quella che ha attualmente il prefetto della provincia) o fornito addirittura di autonomia politica (funzioni analoghe a quelle dei rappresentanti accreditati presso i governi esteri).

Circa l'attribuzione a tale organo di funzioni di controllo, di legittimità o di merito, mi riporto alla relazione del presidente. Non ho trovato motivazioni o specificazioni degne di nota.

Per esprimere il mio avviso, penso che la creazione di un organo apposito, anche se di nomina elettiva, con le funzioni di collegamento di cui si parla nel questionario, oppure l'attribuzione di tali funzioni a un organo statale già esistente per altri scopi, o renderebbe troppo complesso l'assetto regionale, o finirebbe per intralciare l'amministrazione locale con un complesso di procedure spesso risolvendosi in formalità inutili, o anche, a seconda dei poteri di cui tale organo venisse munito, concreterebbe un controllo tale da menomare l'autonomia delle regioni.

Un utile e forse indispensabile funzione di collegamento tra la regione e lo Stato, potrebbe essere svolta dal presidente del massimo consesso regionale, di nomina elettiva, ma investito della dignità di ufficiale dello Stato. A esso potrebbe competere la cura della esecuzione dei provvedimenti presi dallo Stato nei riguardi delle regioni; potere che potrebbe essere esercitato con il diritto di «veto» sulle deliberazioni del parlamento regionale (salvo ricorso al parlamento nazionale o a un apposito organo di nomina

parlamentare), o con mezzi di intervento attivo, sia rispetto a tale parlamento sia rispetto ad altri organi della regione.

Non vedo altre funzioni di collegamento che abbiano una ragione concreta e per cui si renda necessaria l'istituzione di appositi organi.

Quanto ai controlli di legittimità o di merito credo che la questione vada trattata nel paragrafo 10°, relativamente a tutti gli enti locali territoriali.

#### *Paragrafo V.*

*Domanda N. 1 (cfr. pag. 69) — Consorzi di provincie.*

A proposito dei consorzi di provincie, mi riporto, circa i risultati del questionario, alla relazione dell'Ill.mo Sig. Presidente.

Osservo solo, prendendo in parte lo spunto dalle motivazioni delle risposte, che gli inconvenienti e le difficoltà di una organizzazione consorziale delle provincie, dimostrano la necessità della istituzione della regione.

Se si è nell'ordine di idee di ammettere solo consorzi volontari non si risolve certo la questione dei servizi pubblici che dovrebbero essere affidati a enti locali territoriali, ma che molte provincie non possono esercitare.

Se si ritiene, invece, di costituire consorzi obbligatori per il disimpegno in comune di tutte le funzioni delle provincie e anche di quelle che si dovrebbero attribuire alle regioni, si darebbe luogo a una organizzazione complessa che avrebbe tutti i difetti attribuiti, a torto o a ragione, alla regione (in più quello di complicare veramente l'apparato burocratico), senza avere gli stessi vantaggi di un struttura regionale.

Si è proposto, per evitare nello stesso tempo sia di istituire le regioni sia di formare consorzi di provincie, di addivenire a una nuova ripartizione provinciale abolendo le provincie minori e aggregandone il territorio alle maggiori. Ma, in tal caso, o questi nuovi centri, diciamo così interprovinciali, sarebbero insufficienti come le attuali provincie, oppure si finirebbe per creare altrettante regioni, un po' più ridotte, forse di quelle odierne. E non si comprende allora in che cosa questa soluzione differirebbe sostanzialmente da quella indicata dal paragrafo 3°.

*Allegato n. 4.*

RELAZIONE DEL COMMISSARIO P. GILARDONI (\*)  
SULLE RISPOSTE DATE AL PARAGRAFO VI DEL QUESTIONARIO  
RELATIVO ALLE AUTONOMIE LOCALI

*Domanda N. 1 (cfr. pag. 69) — Funzioni delle provincie.*

Il paragrafo 6 del questionario riguarda l'ordinamento amministrativo e finanziario dell'ente provincia, nell'ipotesi che lo stesso sia conservato nel nostro ordinamento amministrativo.

Pertanto il quesito pone la domanda diretta a conoscere l'opinione degli interrogati sulla opportunità o meno di accrescere le funzioni dell'ente provincia, e, in relazione a tale domanda e nell'ipotesi di risposta affermativa, chiede se e quali funzioni attualmente proprie dello Stato e se e quali funzioni attualmente proprie dei comuni si pensi che sarebbe opportuno fossero devolute alla provincia.

Un'ulteriore domanda chiede infine di precisare se si ritenga che le funzioni statali e comunali di cui si proponga eventualmente il passaggio alla provincia, possano essere trasferite alla stessa anche nel caso in cui si ritenga opportuna la creazione della regione.

In sostanza, con tale domanda, che è del resto connessa con quelle analoghe inserite negli altri paragrafi del questionario relativi all'ordinamento del comune e della regione, si veniva a proporre un'inchiesta sul metodo più utile da adottare nel distribuire le funzioni pubbliche tra lo Stato e i vari enti locali.

Il dibattito in questa materia è antico e attiene, sia a concezioni dottrinarie inerenti tra l'altro all'opportunità di far coincidere l'esercizio di determinate funzioni pubbliche con la diversa localizzazione delle funzioni stesse, sia a considerazioni di ordine

---

(\*) Il punto di vista della Sottocommissione è riportato *supra* a pag. 31 e segg. in part. pag. 37: il lettore può riscontrare le coincidenze e le divergenze con le opinioni personali del relatore (*N. d. Segreteria*).

pratico relative all'opportunità di assicurare il più utile rendimento dei servizi pubblici col minor dispendio.

Il quesito è stato d'altro lato giustamente posto con l'opinione che allo stesso dovessero rispondere tanto coloro che a proposito di un precedente paragrafo del questionario si erano pronunciati per la soppressione della provincia, quanto coloro i quali avevano invece manifestato parere per la conservazione di tale ente. Il problema è infatti di ordine generale e involge una questione di principio sulla distribuzione delle funzioni pubbliche tra lo Stato e gli enti locali mentre, d'altra parte, la questione fu proposta con riferimento anche all'eventuale istituzione della regione, nel senso che in tale caso si doveva dire se si ritenesse ugualmente opportuno che determinate funzioni attualmente statali o comunali passassero a un ente intermedio fra Stato e comune, e a quale ente, prevedendo evidentemente le varie ipotesi e cioè quella di un ordinamento come l'attuale (Stato, provincia, comuni) e quella di un ordinamento modificato con la creazione della regione, e, in quest'ultimo caso, con la eventuale conservazione della provincia.

Talune delle risposte ottenute non riproducono peraltro esattamente i concetti suespressi.

Infatti alla prima domanda, e cioè a quella in cui genericamente si chiede se si ritenga o meno opportuno che siano accresciute le funzioni dell'ente provincia, le risposte al questionario sono state in totale 1019, di cui 564 per il sì e 455 per il no, mentre 602 nulla hanno detto; questi ultimi sono evidentemente, almeno in parte, coloro che avevano dichiarato, in occasione della risposta a precedenti paragrafi, di pensare che la provincia dovesse essere soppressa; ma, per quanto sopra detto, è stato loro errore quello di non pronunciarsi su di una questione di ordine generale che poteva essere posta indipendentemente dal quesito relativo alla soppressione o meno della provincia.

Comunque, delle 564 risposte positive al quesito, solo 45 sono motivate, ma le motivazioni stesse non presentano particolare interesse in quanto riferite a generiche affermazioni; comunque più rilevabili sono quelle che giustificano il loro assunto, per quanto attiene al passaggio alla provincia di funzioni comunali, con la considerazione che la stessa provincia deve avere « la rappresentanza e la difesa degli interessi e delle attività che eccedono la vita comunale », e, per quanto attiene al passaggio di

funzioni dallo Stato alla provincia, che ciò « risponde ai principî del decentramento ».

Delle 455 risposte negative al quesito solo 51 sono motivate ma anche qui senza rilievo perché o riferite alla opportunità di sopprimere la provincia o limitate all'affermazione che « ritengono sufficienti le attuali funzioni ».

L'interesse di questa parte del questionario, sotto il profilo pratico, sorge più che altro in confronto delle risposte alla domanda proposta per conoscere specificamente se e quali funzioni si ritenga opportuno trasferire dallo Stato alla provincia o, rispettivamente, dal comune alla provincia.

In linea generale si sono pronunciati, per il trasferimento di determinate funzioni dallo Stato alla provincia, 404 risposte positive contro 111 negative e si sono espresse per il trasferimento di funzioni dai comuni alla provincia, 369 risposte positive contro 134 negative.

Le proposte sono varie e semplicemente elencate senza particolare illustrazione; fra le più rilevabili sono le seguenti:

I) *Dallo Stato alla provincia.*

- A) Esecuzione diretta di servizi;
  - 1) manutenzione delle strade;
  - 2) servizi relativi all'agricoltura attualmente disimpegnati dagli Ispettorati agrari;
  - 3) acque pubbliche.
- B) Esercizio di funzioni di controllo sui provvedimenti dei comuni e delle istituzioni di beneficenza.

II) *Dal comune alla provincia.*

- 1) manutenzione delle strade attualmente comunali, escluse le vie interne degli abitati;
- 2) assistenza ospedaliera.

Vi sono poi altre proposte di allargamento delle funzioni delle provincie che peraltro, sotto un certo aspetto, sarebbero state estranee alle domande formulate, le quali — come si è visto — si limitavano a chiedere quali funzioni si ritenesse opportuno distogliere dallo Stato o dai comuni per passarle alle provincie.

Infatti si propose da taluno di affidare alla provincia la funzione di assistenza alla maternità e all'infanzia legittima, che oggi incombe all'Opera Nazionale per la protezione della maternità e

dell'infanzia. Altri pensa che dovrebbero affidarsi alle provincie le funzioni, in materia di lotta antitubercolare, oggi affidate ai Consorzi provinciali antitubercolari.

Infine si è da taluno ritenuto, a proposito di questo quesito, di dover proporre che le provincie siano esonerate da certe funzioni che hanno carattere statale, come l'accasermamento dei corpi di polizia, o per le quali la provincia si limita a erogare un contributo senza alcuna ingerenza (es. servizi antincendi).

In linea di massima sembra possa esprimersi in questa materia il seguente avviso:

a) Il concetto di concentrare nella provincia la funzione della manutenzione delle strade, escluse quelle comunali interne, può apparire accettabile: i comuni, infatti, tranne i grandi capoluoghi, non hanno, normalmente, una organizzazione tecnica adeguata a tale importante servizio. Vi sono poi le difficoltà di ordine finanziario che sussistono evidentemente tanto per i comuni che per le provincie, ma che possono trovare relativa attenuazione nel risparmio di spese derivante da una gestione unica, anziché da più gestioni separate. Per quanto attiene alle strade oggi statali potrebbe pure operarsi utilmente il trapasso dallo Stato alla provincia, realizzando così, col concentramento dei servizi, una sicura economia di spese.

b) Per ciò che si riferisce alle « acque pubbliche », per le quali evidentemente si intenderebbe attribuire alla provincia, da parte dei proponenti, un potere di disciplina delle relative concessioni di derivazione, la proposta stessa non appare fondata sopra una realtà geofisica. Infatti non esiste la territorialità delle acque perché la sorgente non ha attinenza necessaria col terreno in cui l'acqua sgorga per effetto di una spinta dalle anfrattuosità del sottosuolo, mentre il velo sotterraneo trae le sue origini spesso da luoghi lontanissimi. È inoltre da considerare che la derivazione delle acque per la produzione di energia idroelettrica, supera l'interesse locale nell'ambito provinciale e anche regionale, in quanto le centrali di produzione trasportano l'energia a notevole distanza. Il giudizio sulla convenienza o meno di uno o altro progetto ai fini della concessione di derivazione va pertanto riferito a un interesse nazionale e non locale, specialmente ora che la distribuzione della energia dovrà essere determinata dallo Stato sulla base della cosiddetta dorsale elettrica.

In contrario si potrebbe opporre che l'interesse locale sussiste, tanto è vero che gli artt. 52 e 53 del T. U. 11 dicembre

1933, n. 1775, sulle acque e impianti elettrici, prevedono la « riserva di energia » a favore dei comuni rivieraschi e il « sovraccanone » a favore dei comuni e delle provincie del territorio di utilizzazione. Ma questo non significa evidentemente che possa attribuirsi agli enti locali la competenza esclusiva di concessione e comunque la disciplina delle acque, quando le acque stesse e la loro utilizzazione hanno invece carattere nazionale connesso alla energia necessaria alla produzione nazionale compendiarla.

c) Per ciò che si riferisce ai servizi dell'agricoltura e più precisamente alla proposta di passare alle dipendenze della provincia gli Ispettorati provinciali dell'agricoltura, in linea generale tale proposta sembrerebbe accettabile, ma è da tener presente che, nell'attuale momento, gli Ispettorati svolgono opera particolare sia nel campo dell'alimentazione sia in quello delle bonifiche, che esigono una disciplina unitaria.

d) Circa le funzioni di controllo da attribuirsi alla provincia sui provvedimenti dei comuni e delle istituzioni di beneficenza, questa proposta potrebbe essere considerata in relazione al principio approvato dalla Sottocommissione a proposito del problema generale dei controlli sugli enti locali, nel senso che il controllo di legittimità « debba essere esplicito da un organo elettivo, con una minoranza di esperti governativi, per le decisioni concernenti il bilancio e le sue modifiche, le concessioni pubbliche e gli atti fondamentali ».

Si potrebbe pertanto aderire alla proposta suddetta nel senso che il controllo di legittimità sugli atti dei comuni sia attribuito alla Deputazione provinciale, organo elettivo, integrato - a tal fine - da esperti governativi.

e) Circa l'assistenza ospedaliera che dovrebbe passare dai comuni alla provincia, si è detto che la provincializzazione degli Ospedali comunali risponderebbe a un concetto organico di coordinamento dell'assistenza sanitaria in un ambito territoriale abbastanza vasto, in modo da assicurare, in quell'ambito, un'organizzazione razionale, eventualmente con la specializzazione degli Istituti e, fra l'altro, la creazione di particolari Istituti per i cronici.

Si verrebbe in sostanza a estendere nel campo dell'assistenza ospedaliera quanto si è già fatto nel campo igienico, col passaggio dei laboratori comunali di igiene e profilassi dai comuni alla provincia.

La proposta perciò sembra in linea di massima accettabile.

f) Circa infine la proposta di passare alla provincia sia le funzioni in materia di lotta antitubercolare oggi esercitate dai Consorzi antitubercolari, sia quello di assistenza all'infanzia legittima, oggi espletate dall'Opera Nazionale per la protezione della maternità e infanzia, si è osservato, per quanto si riferisce alle prime, che non si vede la necessità che sussista, a fianco delle provincie, con organizzazione propria, un ente che si vale in sostanza della burocrazia provinciale e degli amministratori provinciali. Unificazione, in tal caso, vorrebbe dire certo semplificazione e diminuzione di spese.

Per quanto attiene poi all'assistenza all'infanzia legittima e alla maternità, si è osservato che la provincia, la quale provvede per antica tradizione all'assistenza agli illegittimi, può estendere la sua attività anche nel campo dei legittimi e della maternità in generale (come del resto hanno fatto in passato molte Amministrazioni provinciali) sostituendosi quindi all'Opera Nazionale Maternità e Infanzia e alle relative Federazioni provinciali che costituiscono certo un'organizzazione complessa, non proporzionata alla finalità da raggiungere. Anche in questo campo, con l'unificazione, si raggiungerebbe una semplificazione e un notevole risparmio di spese.

Alla domanda posta dal questionario nel paragrafo 6° n. 1, lettera e) rivolta evidentemente agli interrogati che avevano risposto affermativamente al quesito inerente all'ampliamento delle funzioni provinciali e diretta a conoscere se gli stessi concludessero nello stesso senso, anche tenendo presente l'ipotesi eventuale di creazione della regione — si sono avute 301 risposte affermative e 144 negative; ma le stesse non sono motivate e, quindi, non offrono motivo a particolare rilievo.

*Domanda N. 2 (cfr. pag. 69) — Finanze delle provincie.*

La seconda parte del paragrafo 6° del questionario riguarda le finanze provinciali, a proposito delle quali si domanda se si ritenga opportuno o meno che i mezzi coi quali le provincie debbono far fronte alle loro spese, restino quelli attualmente previsti oppure se si debba far luogo a una riforma e, in tal caso, attribuendo alle provincie addizionali varie a tributi statali, oppure a quelli comunali, oppure tributi autonomi, oppure contributi statali. Segue la solita domanda diretta a conoscere se, nel pen-

siero degli interrogati, la loro risposta valga anche nell'ipotesi di istituzione della regione.

Si formula infine l'ipotesi dell'istituzione di una Cassa di compensazione diretta ad attenuare la differenza tra le condizioni finanziarie delle diverse provincie, domandando se sia ritenuta attuabile e opportuna e chiedendo se, in caso affermativo, debba essere o meno alimentata con quote di determinati tributi istituiti dalle singole provincie.

In sostanza, come avviene poi per i tributi comunali, si chiede se la finanza provinciale debba essere nettamente distinta da quella dello Stato da un lato, e da quella dei comuni dall'altro, e se debba quindi poggiare su tributi propri con facoltà di accertamento, oppure se possa continuarsi nel sistema vigente che è per così dire misto. Questo in linea di principio, mentre in tale occasione si chiede anche, naturalmente, l'indicazione delle fonti di entrata che si ritenga opportuno attribuire alla provincia, formulando poi l'ipotesi di cui sopra si è detto circa l'istituzione di una cassa di compensazione.

Alla prima domanda, e cioè quella con cui si chiede se si ritenga che debba provvedersi alla finanza provinciale con addizionali a tributi statali, si sono avute 308 risposte favorevoli e 122 contrarie.

Si tratta evidentemente di una questione di principio, ma dalle motivazioni invero scarse si rileva che gli interrogati non hanno spesso afferrato lo scopo della domanda: così taluno ha risposto che « per accrescere le entrate delle provincie non si può più oltre gravare la proprietà fondiaria e quella edilizia già troppo operate », ma evidentemente qui si trattava non di sufficienza o di elevatezza di tributi, bensì e solo di opportunità di conservare o abolire una interdipendenza tra la finanza provinciale e quella statale.

Solo uno degli interrogati ha osservato che « l'addizionale in generale complica la contabilità e la riscossione », senza peraltro avvalorare questa affermazione con argomenti positivi.

Non sembra pertanto che possa sussistere una ragione di principio da opporre alla sovraimposizione degli enti locali in genere e delle provincie in ispecie a determinate imposte statali, e più precisamente a quelle fondiariae.

Si tratta di un'applicazione automatica che non si vede quali inconvenienti possa addurre e, d'altra parte, il problema delle finanze locali è di sufficienza e di varietà di fonti, ma non

sembra che sia da ripudiare il sistema delle addizionali, che ha il collaudo di una lunga esperienza.

D'altra parte, se, per le imposte personali, è opportuno che sia attribuita agli enti locali una facoltà di accertamento che può esplicarsi talora con maggiore cognizione della reale potenzialità economica del contribuente, per le imposte reali invece sembra più utile che l'accertamento dell'imponibile intervenga con criteri uniformi in tutto il territorio nazionale.

Alla domanda se debba provvedersi alle finanze provinciali con addizionali a tributi comunali, si sono avute 138 risposte per il sì e 266 per il no, queste ultime non motivate. Anche qui il problema non è stato considerato, da chi ha risposto, sotto il profilo generale, ma in relazione solo a proposte specifiche di nuovi mezzi di entrata da attribuirsi alle provincie.

Taluno propone di istituire un'addizionale provinciale alle imposte comunali di consumo, altri all'imposta sul valore locativo, altri all'imposta comunale sul bestiame, e altri, infine, all'imposta di famiglia.

Di tali proposte appare più meritevole di considerazione quella inerente all'istituzione di un'addizionale alle imposte comunali di consumo. Trattasi di antico voto delle provincie, le quali osservano in proposito, fra l'altro, che la finanza provinciale poggia quasi esclusivamente sulle contribuzioni dirette (sovraimposta fondiaria, addizionale alla imposta sulle industrie, commerci e professioni, imposta sui redditi agrari), mentre non si vede perché la larga massa dei contribuenti non fondiari o titolari di redditi soggetti alle imposte mobiliari e che pure si giova dei servizi provinciali di assistenza, beneficenza, sanitari, ecc., non debba concorrere a coprire il fabbisogno di tali servizi. Sembrerebbe pertanto giustificato che questo concorso avvenisse attraverso la partecipazione delle provincie a un tributo indiretto a larga base, quale è l'imposta comunale di consumo.

L'applicazione relativa sarebbe d'altro lato automatica, in quanto avverrebbe all'atto dell'applicazione dell'imposta comunale e non richiederebbe quindi particolari spese di accertamento.

Non altrettanto fondate sembrano, invece, le proposte di istituire addizionali alle imposte comunali sul valore locativo o di famiglia, che hanno carattere strettamente comunale.

Circa l'altra domanda intesa a richiedere se si debba provvedere alle finanze provinciali con tributi appositi, cioè con tributi autonomi, si hanno 262 risposte positive e 139 negative. Queste ultime

non hanno motivazioni che presentino interesse; per quanto si riferisce alle prime, si indicano nuove fonti d'entrata per le provincie, oltre quelle esistenti. A prescindere da proposte generiche che non si comprendono facilmente, quale è quella di istituire un « tributo sulla sanità e l'igiene », una proposta positiva è quella di attribuire alle provincie la tassa di circolazione sugli autoveicoli. La proposta, poiché trattasi di imposta che può avere riferimento alla usura delle strade pubbliche da parte dei mezzi motorizzati, potrebbe apparire, in linea di massima, giustificata, specie se si attuasse il concentramento nella provincia dei servizi di manutenzione stradale di cui sopra si è detto, ed è da ricordare che, con l'art. 5 del D. L. 18 febbraio 1946, n. 100, è stata prevista a favore delle provincie un'addizionale con aliquota del 50 % sulla tassa di circolazione autoveicoli. È evidente che se le strade per la cui manutenzione oggi provvede lo Stato, venissero affidate alla provincia, non vi sarebbe dubbio sulla opportunità di devolvere alla provincia il gettito di tutta la tassa di circolazione sugli autoveicoli.

Altra proposta è quella di ripristinare la tassa sui velocipedi già prevista a favore delle provincie e dei comuni dal T. U. 14 settembre 1931, n. 1175 (art. 214 e seg.) e poi abolita col D.L. 24 novembre 1938, n. 193, per puro criterio demagogico, in relazione alla avvenuta soppressione della tassa di circolazione sugli autoveicoli. Per talune provincie, specie dell'Italia settentrionale, questa imposta dava un cespite apprezzabile e potrebbe essere quindi utilmente ripristinata. Anche in tal caso si tratta, come fondamento equitativo della imposta, di concorso alle spese stradali, chiesto agli utenti delle strade stesse.

Circa la domanda se debba provvedersi alle finanze delle provincie con contributi statali, vi sono 175 risposte affermative e 218 negative. Queste ultime non hanno particolare motivazione, tranne in pochi casi in cui si osserva che i contributi statali sono incompatibili con il principio dell'autonomia degli enti locali; quelli che rispondono affermativamente precisano però, in generale, che i contributi stessi dovrebbero limitarsi a casi estremi di insufficienza, poiché in linea di principio, dovrebbe invece farsi in modo che le provincie pareggino i loro bilanci con entrate proprie.

V'è però chi si afferma favorevole al sistema dei contributi statali « allo scopo di ridurre il numero degli enti impositori », concetto invero questo semplicista-, e chi dice che il sistema stesso

vale a « perequare la potenzialità finanziaria delle varie provincie a favore di quelle più povere ».

In linea generale, sembra che debba escludersi il sistema dei contributi statali agli enti locali: questo è indubbiamente contrario al principio della indipendenza degli enti stessi e, d'altra parte, attenua la responsabilità degli amministratori, i quali evidentemente sono tratti ad amministrare con maggiore rigidità se debbono trarre i mezzi, per far fronte al fabbisogno dei servizi, dai contribuenti locali anziché col comodo mezzo dell'integrazione statale. È d'altro lato certo — come è stato affermato dalla Sottocommissione a proposito dell'argomento dei controlli amministrativi — che l'intervento dello Stato a pareggio dei bilanci locali non può non indurre un rigoroso controllo di merito sugli atti degli enti stessi che importino erogazione di spese, il che contrasta col principio dell'autonomia delle amministrazioni locali. Oggi il sistema della integrazione è generalizzato, ma ciò attiene a circostanze particolari che non possono certo valere per la considerazione del problema della finanza locale in linea definitiva.

Quanto al compito da attribuirsi ai contributi statali, « perequativo » delle differenze economiche tra le varie zone d'Italia, sembra che piuttosto dovrebbe avviarsi a tale realtà di fatto con l'attribuzione di fonti molteplici di entrata che appunto si adeguino alle caratteristiche delle singole zone; ma in ogni modo su questo punto vale quanto si dirà a proposito della « Cassa di compensazione » di cui a una successiva domanda proposta dal quesito.

Segue nel paragrafo 6° del questionario la domanda proposta nel senso se debbano essere o meno mantenute le disposizioni vigenti in materia di finanza provinciale e alla stessa sono state date 149 risposte positive e 249 negative. Quelle negative non sono però motivate, e, in sostanza, anche con riferimento alle risposte date ai quesiti precedenti, gli interrogati non credono che si debba far luogo a una vera e propria riforma del sistema vigente, bensì a un perfezionamento dello stesso colla sua modifica e la concessione di nuove fonti di entrata alle provincie, ferme restando, almeno in gran parte, quelle attuali.

La domanda successiva, diretta a conoscere se le risposte già date valgano solo nell'ipotesi in cui non si instituisca l'ente regione o anche in quella della coesistenza della provincia e della

regione, non ha, per ovvie ragioni, dato luogo a repliche che presentino interesse. Poche risposte (132 sì e 155 no) e non motivate.

*Domanda N. 3. (cfr. pag. 69) — Cassa di compensazione fra le provincie.*

L'ultima domanda presenta invece particolare rilievo; si chiede se « si ritenga attuabile e opportuna una Cassa di compensazione che cerchi di attenuare le differenze tra le condizioni finanziarie delle diverse provincie »; e, nell'ipotesi di risposta affermativa, si domanda se « tale Cassa dovrà essere istituita con quote di determinati tributi istituiti dalle singole provincie »,

Alla prima domanda si sono avute 272 risposte positive e 209 risposte negative; alla seconda domanda 214 risposte positive e 162 negative.

Le risposte negative, sul primo punto, poggiano, per quelle che hanno motivato, in generale sulle considerazioni che « non sarebbe opportuno e nemmeno dignitoso che una provincia venga in soccorso di un'altra » e che « il fondo unico costituirebbe un incentivo ad aumentare le spese da parte delle provincie più povere ». Le risposte positive, per quelle che hanno motivato, si fondano sul criterio della necessità di equilibrare le disponibilità finanziarie delle varie provincie ».

V'è chi osserva che ogni circoscrizione provinciale dovrebbe « contare sulle proprie forze, e se non ne ha la possibilità, non vi è ragione perché sia eretta in provincia ».

Quanto alla seconda domanda, e cioè se, in ipotesi di sua istituzione, la Cassa di compensazione dovrebbe essere alimentata da tributi istituiti dalla provincia, vi sono 214 risposte positive e 162 negative. Queste ultime non sono motivate; anche le prime recano poche motivazioni o meglio specificazioni, e quelle che lo fanno precisano che ciò dovrebbe avvenire con quote « sulla sovrainposta terreni e fabbricati », oppure « con percentuali di maggiorazione delle varie imposte provinciali ».

Altri invece pensano che la Cassa dovrebbe essere alimentata con contributi a carico dei comuni e altri, infine, con una addizionale a tutte le imposte statali.

Nessuno parla del sistema da adottarsi per la distribuzione, fra le provincie, dei proventi attribuiti alla Cassa, ma in realtà la domanda a tale proposito non era stata proposta.

Questa proposta della istituzione di una Cassa di compen-

sazione si richiama in sostanza a un'antica osservazione, nel senso che la ricchezza e le fonti di reddito non sono egualmente distribuite nel territorio nazionale e quindi vi sono omuni e provincie che, comunque sia ordinato il sistema tributario, non sarebbero mai in condizione di far fronte alle proprie necessità. Di qui il sistema dell'integrazione a carico dello Stato, oppure del « fondo unico » o « Cassa di compensazione », alimentato da alcune entrate, o aliquote di entrate, locali o statali.

È evidente che, a parte il nome, la Cassa di compensazione non differisce sostanzialmente dal contributo integrativo statale ; si tratta sempre di attribuire quale mezzo di entrata a determinate provincie o a determinati comuni un provento che non sia una entrata propria.

L'origine del fondo unico o dei mezzi a disposizione della Cassa di compensazione ha poi, evidentemente, importanza relativa.

Particolare rilievo piuttosto offre il mezzo che si ritenga opportuno per provvedere alla distribuzione tra le varie provincie deficitarie dei mezzi complementari destinati a consentire loro di raggiungere il pareggio.

Nel 1930 la Commissione che provvide allo studio della riforma della finanza locale, tradotta poi nel T. U. 14 settembre 1931, n. 1175, aveva proposto che il provento di una certa aliquota dell'addizionale provinciale alla imposta sulle industrie, commerci e professioni, nonché un'aliquota delle sovraimposte fondiari provinciali, fossero destinate a concorrere alla costituzione di un fondo unico per la integrazione dei bilanci provinciali ;

Altro fondo unico veniva proposto per la integrazione dei bilanci comunali, tratto da un'addizionale comunale alla imposta complementare sul reddito.

Così - diceva la Commissione - si sarebbe posto in atto un principio di solidarietà che consentisse di utilizzare, ai fini della integrazione dei bilanci, in tutto o in parte, alcuna fra le risorse tributarie già consentite agli enti locali.

Ma la proposta della Commissione non venne accolta nel testo della legge, che si limitò a prevedere la integrazione dei bilanci dello Stato stesso e quindi della generalità dei tributi statali, non di uno o più tributi determinati locali.

In linea generale, su questo punto sembra possa pensarsi che effettivamente, anche se il principio della cosiddetta solidarietà tra enti locali possa sentimentalmente appagare, in linea

pratica, deve ammettersi che urta contro il desiderio degli amministratori pubblici di applicare delle imposte che siano destinate per il loro totale gettito a favore dei contribuenti nei cui confronti sono state applicate.

Sembra pertanto preferibile che l'alimentazione di un fondo unico destinato a sovvenire gli enti locali che abbiano deficienza di mezzi propri debba avvenire piuttosto con mezzi tratti da tributi statali.

Tale principio ha del resto trovato applicazione legislativa in passato col R. D. 20 ottobre 1945, n. 1944, che istituì una partecipazione delle provincie al gettito della tassa di bollo sugli scambi nella misura del 10 % e da assegnarsi a quelle amministrazioni provinciali che, per insufficienza di entrate, non potessero raggiungere il pareggio - e, recentemente, col D. L. 11 gennaio 1943, n. 65, che nel suo art. 3 istituiva un'addizionale del 10 % sul prezzo franco fabbrica dei tessuti, maglierie, cappelli, calzetterie, filati, cucirini, articoli di fibra, ecc., addizionale da versarsi in apposito capitolo del bilancio dello Stato per costituire un « fondo da destinare a favore delle provincie e dei comuni che non sono in grado di assicurare con mezzi ordinari il pareggio economico dei propri bilanci ».

Con successivo provvedimento legislativo del 7 settembre 1945, n. 530, la norma in parola fu estesa a tutti i prodotti tessili in gere, fissandosi peraltro la misura dell'addizionale nel 6 anzichè nel 10 per cento, e limitandosene l'applicazione al 31 dicembre 1945. Tale termine è stato peraltro prorogato, con l'articolo 8 del D. L. 18 febbraio 1946, n. 100, al 30 giugno 1946.

Altra questione che potrebbe presentare interesse è quella della distribuzione dei cosiddetti contributi di integrazione dei bilanci locali deficitari: quale criterio deve adottarsi a tal fine? Quello dell'esame del bilancio caso per caso da parte degli organi dello Stato, oppure un criterio fisso? Quest'ultimo sembra preferibile; infatti il primo, seppure apparentemente più logico, viene in pratica a determinare notevoli inconvenienti, in quanto induce spesso i rappresentanti degli enti locali a gonfiare artificiosamente le voci passive dei loro bilanci e magari anche a nascondere quelle attive per cercare di ottenere la somma più alta possibile in sede di concessione del contributo di integrazione. E poiché l'esercizio del controllo in questa sede, da parte degli organi competenti, si verifica inevitabilmente in base a criteri

talvolta empirici, è facile dedurre che gli inconvenienti del sistema sono evidenti.

Se fosse possibile pertanto escogitare un sistema fisso di distribuzione delle quote di contributo o d'integrazione, questo sembrerebbe assai opportuno per quanto il problema non sia di facile soluzione sotto il profilo pratico.

Un mezzo che potrebbe proporsi sarebbe forse il seguente: poichè la sperequazione fra le entrate delle provincie si verifica specialmente in riferimento alla addizionale provinciale imposta sulle industrie che in alcune provincie a carattere industriale incide su redditi di numero e valore notevoli, mentre in quelle a carattere agricolo incide su redditi minori e talvolta trascurabili, si potrebbe procedere alla erogazione delle quote integrative a favore di quelle provincie che non raggiungono una certa proporzione per il gettito delle sovraimposte immobiliari e quello della addizionale all'imposta sull'industria (ad es. un quinto o un quarto), e ciò fino alla misura necessaria per raggiungere tale proporzione.

Sembra pertanto da concludere che il sistema della integrazione dei bilanci provinciali con contributi statali o tratti da un fondo unico o Cassa di compensazione sia in linea di massima da evitare, e che, in ogni modo, ove proprio vi si debba fare ricorso, ciò debba possibilmente avvenire con la distribuzione dei contributi integrativi in base a criterî fissi.

*Allegato n. 5.*

RELAZIONE DEL COMMISSARIO G. MOFFA (\*)  
SULLE RISPOSTE DATE AL PARAGRAFO VII DEL QUESTIONARIO  
RELATIVO ALLE AUTONOMIE LOCALI

Il paragrafo VII del questionario pone due argomenti di carattere fondamentale per l'amministrazione dei comuni: concernente l'uno l'ordinamento delle funzioni e l'altro l'ordinamento delle finanze.

Per quanto teoricamente il concetto di funzione non si identifichi con quello di attività, e si stabilisca fra i due termini il rapporto correlativo al «dovere» (funzione) e al «fare» (attività) — donde il criterio differenziale fra gli scopi, che il comune deve perseguire nel quadro programmatico della sua vitale struttura, e la sua concreta attività nelle reali manifestazioni relative — evidente è nondimeno come una tale distinzione corrisponda solo alle esigenze di una rigida partizione sistematica.

E, pertanto, relativamente al primo argomento, deve il tema delle funzioni e delle attività comunali considerarsi unico nel suo contenuto e sia pure, nella specie, limitato allo studio del solo lato sostanziale, e cioè dell'oggetto della funzione attività, prescindendo dal lato formale, come quello che inerisce al concetto, alla genesi e all'efficacia dell'atto amministrativo comunale.

Siffatta premessa rendesi necessaria per una più idonea cognizione dei proposti quesiti, con espressa avvertenza che la parte relativa alla municipalizzazione dei pubblici servizi, pur rientrando nel novero delle funzioni comunali, ha costituito, per la sua singolare importanza, oggetto di trattazione separata nel paragrafo VIII del questionario.

*Domande NN. 1, 2, 3 (cfr. pagg. 69 e 70) — Ordinamento delle funzioni comunali.*

Un triplice tema si prospetta in ordine a tale argomento:

1) modifica o conservazione delle attuali funzioni dei comuni, con deferimento eventuale di alcune di esse alle provincie;

---

(\*) Il punto di vista della Sottocommissione è riportato *supra* a pag. 38, in part. pag. 48: il lettore può riscontrare le coincidenze e le divergenze con le opinioni personali del relatore. (N. d. Segreteria).

2) trapasso eventuale di funzioni delle provincie e dello Stato ai comuni, nella duplice ipotesi di soppressione o di conservazione delle provincie stesse;

3) istituzione di consorzi intercomunali, obbligatori o facoltativi, per taluni servizi consorziabili.

Consta il primo tema di tre distinti quesiti:

a) *ritenete che le attuali funzioni dei comuni debbano essere modificate?*

Tale quesito ha riportato 784 risposte affermative, di cui solo 97 motivate, e 498 risposte negative, di cui solo 42 motivate.

La motivazione delle risposte affermative si concreta, in prevalenza, nella semplificazione delle funzioni. Fra l'altro: riducendole a quelle fondamentali, eliminando le funzioni che ostacolano l'attività produttiva individuale, restituendo allo Stato — o demandandoli all'ente regione — i servizi di carattere statale.

Delle risposte negative, deducono alcune che il comune corrisponde oggi in pieno alle proprie esigenze e ogni eventuale modificazione si ripercuoterebbe in suo danno; e si orientano altre — nonostante la negativa — verso l'autonomia, il riacquisto della istruzione elementare, l'esonero dalle spese sanitarie e di spedalità.

Abbandonati oramai i discussi tipi del comune meramente economico o rurale e del comune politico, e intesa con più logico e sano criterio la sua naturale e quasi illimitata attitudine all'assunzione dei servizi inerenti allo sviluppo e all'incremento del collettivo benessere della società municipale si ripropone così la *vexata quaestio* delle « funzioni proprie » dell'ente e delle « funzioni assegnate » — o, come più comunemente o meno esattamente dicesi, « delegate » dallo Stato — allo scopo appunto di determinare quali siano i suoi interessi e compiti fondamentali, eliminando quelli di competenza statale ed eventualmente regionale.

La dottrina si è sforzata, in proposito, di catalogare in categorie più o meno precise — ben potendo logicamente ampliarsi, restringersi o comunque modificarsi in rapporto alle condizioni locali e alla instabilità delle esigenze della vita sociale — i provvedimenti di fondamentale necessità dei comuni, in quanto strettamente inerenti alla loro ragion d'essere e consoni al principio della loro individuazione. Tali:

a) i provvedimenti di pubblica beneficenza, sia elemosiniera che di ricovero;

b) i provvedimenti d'igiene e sanità pubblica, intesi nel più lato senso della prevenzione delle malattie, della fornitura dell'acqua potabile, della sistemazione e manutenzione delle fognature, dei parchi e giardini pubblici, della pulizia stradale, dell'illuminazione, dell'edilizia, della viabilità, della vendita delle derrate alimentari, della costituzione dei servizi antincendi, dei servizi cimiteriali, ecc.;

c) i provvedimenti economici per l'agricoltura e le industrie estrattive, il commercio e le istituzioni operaie;

d) i provvedimenti per la cultura intellettuale;

e) i provvedimenti relativi ai registri anagrafici e allo stato civile.

Non è escluso che altre funzioni - pure essendo di carattere precipuamente governativo e mancando, quindi, di un vincolo di connessione immediata con i bisogni locali - debbano necessariamente competere all'ente comunale, quali: la pubblicazione delle leggi, degli ordini e manifesti governativi, la vigilanza per la tutela dell'ordine pubblico interno e ogni altra incombenza, in genere, attinente all'attività giuridica.

È constatazione generale, tuttavia, come non sia agevole fissare un esatto criterio ricognitivo delle funzioni proprie municipali, in quanto i loro elementi caratteristici, desumibili dall'esperienza, si rivelano a volte instabili, mutevoli e insuscettibili di formule positive e concrete.

Donde il prudentiale e condiviso generico rilievo che la funzione municipale « corrisponde a un interesse non esorbitante dai confini della circoscrizione territoriale dell'ente »;

b) *che alcune di esse debbano essere attribuite alle provincie?*

Il quesito ha riportato 499 risposte affermative, di cui solo 8 motivate, e 645 risposte negative, di cui 17 soltanto motivate.

Sia le une che le altre prevalentemente concordano nell'eliminare « le funzioni incompatibili con l'attività dei comuni » e nell'attribuirle all'ente regione, muovendo dal pacifico presupposto che la provincia debba essere soppressa;

c) *nel caso di risposta affermativa a quest'ultima domanda, quali funzioni dovrebbero essere attribuite alle provincie?*

Con 394 risposte motivate e 105 non motivate, si è proceduto a una diffusa elencazione delle funzioni, che dovrebbero essere avulse dalla sfera di competenza comunale, così riassunte: servizi igienici e sanitari viabilità comunale e consorziale, istruzione primaria e media, pubblica beneficenza e assistenza, uffici

giudiziari e carceri, polizia locale, agricoltura, acquedotti, illuminazione pubblica, fognature, cimiteri.

Raffrontando tuttavia il complesso di tali servizi con quelli innanzi enunciati e definiti fondamentali per l'ente comunale, se ne deduce manifestamente come, nel mentre si invoca un ritorno alle funzioni naturalmente proprie dell'ente stesso e si fa appello inoltre al principio dell'autonomia comunale, si propugna poi nel contempo lo spossessamento di non poche di siffatte funzioni, specie di quelle attinenti all'amministrazione sociale e perciò intimamente connesse alla naturale attività comunale.

Intuitivo è pertanto come, ove tali funzioni dovessero davvero distogliersi dal novero di quelle di competenza del comune, ben poco rimarrebbe dei suoi compiti essenziali. Il che non risponde a criteri di logica e di sana organizzazione amministrativa.

Il secondo tema del questionario pone il caso inverso: e cioè quello dell'acquisizione, da parte del comune, di ulteriori funzioni di competenza delle provincie e dello Stato.

Donde i quesiti:

a) *oppure ritenete che alcune delle funzioni, che attualmente spettano alla provincia, debbano passare al comune?*

b) *e quali?*

Con 271 risposte affermative, di cui 137 motivate, e 857 risposte negative, di cui 30 motivate, la maggioranza ha espresso avviso che i comuni sono già sovraccarichi di funzioni e se mai, quindi dovrebbero quelle provinciali essere demandate all'ente regione.

I servizi che potrebbero, in ogni modo, esser distolti dalla competenza delle provincie concernono, fra l'altro: le strade provinciali, la vigilanza e assistenza sanitaria e sociale, il servizio antincendi, le funzioni di carattere tributario, le Camere di commercio, l'agricoltura, la polizia stradale e quella rurale;

c) *tale trasferimento di funzioni dovrebbe effettuarsi nel caso di soppressione della provincia?*

d) *o anche nel caso che essa continui a sussistere?*

Il trapasso di funzioni, nell'ipotesi di soppressione, ha riportato 198 risposte affermative e 27 negative; l'altra ipotesi, 137 risposte affermative e 68 negative;

e) *inoltre ritenete che debbano passare al comune alcune funzioni ora attribuite allo Stato, come per esempio l'istruzione primaria?*

L'affermativa è contenuta in 324 risposte, di cui 46 motivate; la negativa, in 737 risposte, di cui 97 motivate.

Prevalentemente, si sostiene che l'istruzione primaria resti allo Stato o sia attribuita all'ente regione, o, tutto al più ai comuni di maggiore importanza.

Dal complesso delle risposte, relative ai quesiti predetti, si deduce chiaramente la tendenza a non acquisire nuove funzioni ai comuni. La stessa impossibilità materiale di attingere, oltre certi limiti, alla capacità contributiva dei cittadini e di disporre di congrue entrate patrimoniali ha consigliato, fra l'altro, infatti, di restringere il campo dell'attività comunale alle sole funzioni indispensabili, e perciò obbligatorie, abbandonando ogni altro scopo e interesse - per quanto utili - nell'ambito della vita locale, talora anche con manifesto e non lieve sacrificio di quest'ultima. Evidente è, in tal modo, come il problema dell'ordinamento amministrativo locale sia strettamente connesso con quello dell'ordinamento finanziario, sicché rendesi necessario evitare l'errore di continuare a trattarli entrambi con criteri differenti e magari contrapposti, avviandoli a unica soluzione con piena unità d'intenti.

Per quanto in specie concerne le funzioni competenti all'ente intermedio fra il comune e lo Stato - provincia o regione che sia - è noto come comunemente si ravvisino esse in quelle, le quali esorbitano dalla sfera dell'attività comunale e non arrivano, tuttavia, a identificarsi nel quadro delle supreme finalità dello Stato.

Pure essendosi ritenuto empirico un tale concetto - in quanto comprende tutte e non definisce alcuna delle forme di attività dell'ente stesso - non è dubbio peraltro come, procedendo l'ente dall'unione consociativa dei gruppi, rispettivamente fondati su interessi simili o analoghi, si trovi, per sua naturale attitudine a riassumere questi ultimi nella propria funzione e a incrementarli sino al limite consentitogli dalla sua destinazione nella società statale. Ed è così che esso tende a compendiare in sé le varie attività locali, per coordinarle e armonizzarle nella più vasta sfera delle molteplici attività dello Stato.

Donde consegue che la sua funzione di ente della circoscrizione intermedia assume un complesso e ponderoso aspetto - specie nel campo dell'attività sociale locale - e, come tale, non è agevole determinarne esattamente i limiti e collegarli alla funzione statale e a quella dei gruppi consociativi minori.

Relativamente, infine, all'esercizio dell'istruzione primaria, giova osservare come, se accreditata, è la tesi che l'organizzazione di tale insegnamento debba annoverarsi fra i servizi affatto propri del comune moderno, del pari accreditata è l'opposta tesi che debba essa competere allo Stato o, tutto al più, devolversi a enti diversi dal comune.

Il problema si è, il più delle volte, esaminato sotto l'unilaterale riflesso della mera convenienza e delle esigenze politiche di partito, e si è così del tutto trascurato ogni sano criterio di tecnica e amministrazione.

A parte l'idoneità o meno del comune – sia dal lato tecnico e amministrativo che dal lato finanziario – al disimpegno del grave e delicato compito, sta in fatto tuttavia che l'esercizio di Stato assicura e garantisce fra l'altro, con uniformità di criteri, il principio dell'obbligatorietà e della gratuità, la cui rigorosa osservanza è canone di civiltà e di progresso sociale. Né va infine dimenticato il deplorabile abuso – tanto lamentato in altri tempi – del trattamento vessatorio fatto al personale insegnante e della deleteria influenza spiegata sull'andamento scolastico, anche per quanto concerne l'indirizzo religioso, dalle meschine gare dei partiti locali, le quali chiaramente denotano come non sempre le amministrazioni municipali sappiano rendersi conto del valore altamente sociale della funzione scolastica.

Ond'è che, a ragione, la maggioranza si è espressa per la negativa.

Il terzo tema del questionario tende evidentemente a coordinare i mezzi personali e materiali diretti a raggiungere le immediate finalità comunali.

Donde il duplice quesito:

a) *ritenete utili i consorzi intercomunali per particolari servizi?*

b) *nel caso di risposta affermativa quali servizi comunali potrebbero essere consorziati?*

Un notevole complesso di ben 1000 risposte affermative, di cui solo 24 motivate – contro 199 negative, di cui 27 motivate accredita il primo quesito: la relativa motivazione dimostra, nondimeno, come anche per i loro fautori i consorzi della specie suscitano scarso interesse, essendo subordinati a peculiari condizioni, nel rilievo che spesso vengono a sovrapporsi ai comuni e ne rallentino il funzionamento.

Comunque, fra i servizi più notevoli si ritengono consor-

ziabili: i servizi sanitari ed igienici in genere, i trasporti, i servizi assistenziali, i servizi di riscossione tributaria, i servizi relativi alla ricostruzione per i comuni sinistrati.

L'utilità dell'estensione del principio associativo e cooperativo, dalla sfera dell'attività privata a quella dell'attività comunale, costituisce un fatto innegabile: al punto che la nostra stessa legislazione non solo ne ha consentito, ma addirittura ne ha imposto in determinati casi l'applicazione, sicchè l'esistenza dei Consorzi comunali trova oggi un largo e concreto ordinamento nel diritto positivo. Ed è solo così che la diffusione, nei piccoli centri rurali di onerosi bisogni ed esigenze costose - un tempo riservati ai grandi centri urbani - può essere appagata con minor sacrificio di spesa, in quanto condivisa da comuni contermini o prossimi.

La funzione del consorzio non rappresenta, in sostanza, una finalità cui i comuni tendono per creare un ente, che provveda alla tutela di determinati interessi; ma un mezzo soltanto, che essi volontariamente o coattivamente adottano per esercitare una loro particolare funzione.

La nostra legislazione in tema di consorzi comunali è alquanto frammentaria e diffusa in molteplici testi. Concerne essa, comunque, la gestione dei servizi pubblici in genere, nel cui novero ben possono rientrare i servizi anzidetti.

Si domanda inoltre:

c) *i consorzi intercomunali dovrebbero essere obbligatori?*

d) *oppure facoltativi?*

Favorevoli ai consorzi obbligatori sono 353 risposte, di cui 45 motivate; favorevoli ai consorzi facoltativi, 585 risposte, di cui 22 motivate.

L'obbligatorietà e la volontarietà del consorzio si è da qualcuno condizionata al caso di evidente o di dubbia utilità del servizio.

Chiaro è tuttavia come il concetto della volontarietà, e quindi della utilità, debbano intendersi in modo relativo, nel senso che i comuni non si associno per raggiungere uno scopo, che singolarmente non siano obbligati a conseguire, ma solo per facilitare e rendere materialmente possibile l'adempimento di una funzione e di un interesse a essi riservati dall'ordinamento giuridico.

L'obbligatorietà induce manifestamente una notevole limitazione al principio dell'autarchia; e, quantunque si riveli sovente indispensabile, per assicurare l'adempimento di funzioni obbliga-

torie da parte dei comuni minori, non sarebbe inopportuno tuttavia che fosse dal legislatore autorizzata con prudenziali cautele e limitata a casi di maggiore necessità.

DOMANDA N. 4. (cfr. pag. 70) — *Ordinamento delle finanze comunali.*

L'ordinamento delle finanze comunali consta di vari quesiti nel n. 4 del paragrafo VII del questionario, intesi a conoscere se il potere impositivo dell'ente debba essere condiviso con lo Stato, per effetto dell'attuale sistema delle sovraimposizioni e compartecipazioni, ovvero potenziato, nella sfera della sua più ampia autonomia, con l'avocazione di alcuni dei tributi statali, la creazione di nuovi tributi locali, la revisione di quelli attuali con particolare riguardo all'imposta di famiglia e alle imposte indirette sul consumo.

Premessa la domanda « come pensate si possa risolvere il problema delle finanze comunali » più particolarmente si è chiesto:

a) *credete si debba continuare nelle attuali sovraimposizioni e compartecipazioni a tributi statali?*

Hanno aderito all'affermativa 836 risposte, di cui 110 motivate, rilevando che in tal modo i comuni non sopportano alcuna spesa di accertamento; che il sistema è preferibile per la sola sovraimposta fondiaria; che occorrerebbe comunque intensificare l'imposizione statale, colpendo severamente le denunce infedeli e concedendo una più larga compartecipazione sui proventi dei pubblici spettacoli. Hanno, al contrario, aderito alla negativa 346 risposte, di cui 76 motivate, rilevando l'insufficienza delle sovraimposizioni e compartecipazioni a sopperire ai bisogni dei comuni e proponendo, quindi, una vera e propria autonomia tributaria.

Effettivamente il sistema delle attuali sovraimposizioni e compartecipazioni dei comuni ai tributi statali si rivela di alquanto scarsa importanza.

Nell'ordinamento vigente, esso consta:

a) delle sovraimposte alle imposte dirette erariali sui terreni e sui fabbricati (art. 93, n. 7, del T. U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383);

b) della compartecipazione alle tasse erariali sugli spettacoli e trattenimenti pubblici (artt. 33 e segg. del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3276 e art. 10 del R. D. 2 ottobre 1924, n. 1589);

c) della compartecipazione alla tassa di macellazione degli animali bovini (art. 1 della legge 15 aprile 1920, n. 577).

Un'ulteriore forma di compartecipazione concerne la tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale e sui velocipedi, di competenza però delle provincie (art. 214 e segg. del T. U. sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175), essendo stata, per effetto degli artt. 1 e 7 del R. D. L. 29 luglio 1938, n. 1121, abolita la compartecipazione al contributo di utenza stradale, parimenti di competenza delle provincie.

E ove si consideri che le sole sovraimposte alle imposte dirette erariali sui terreni e sui fabbricati rappresentano il 25 % circa delle entrate comunali, e che una percentuale del tutto trascurabile è data dalle compartecipazioni, se ne deduce chiaramente come l'attuale sistema non possa soddisfare le esigenze finanziarie dei comuni; né potrebbero questi ritenersi paghi di una più larga compartecipazione alla tassa erariale sugli spettacoli e trattenimenti pubblici o di una più intensa imposizione fondiaria erariale - siccome si propone - in quanto il risultato non migliorerebbe di molto, e comunque non risolverebbe, il problema delle finanze locali.

Una vera e propria autonomia tributaria, nel senso ampio della parola, non sarebbe del resto concepibile, se non coordinata con la più vasta sfera di attività finanziaria di competenza dello Stato, in modo da derivarne equi criteri impositivi e distributivi di carichi fra coloro che appartengono alle diverse circoscrizioni territoriali, evitando possibili abusi e sperequazioni fiscali;

b) *pensate a tributi che lo Stato possa cedere ai comuni?*

Le risposte negative in numero di 547 pressoché si equilibrano a quelle affermative, che ascendono a 556, di cui 65 motivate, fra l'altro, con l'avocazione ai comuni di alcuni tributi fondamentali dello Stato, quali l'imposta di ricchezza mobile, sui terreni e fabbricati, l'imposta complementare, l'imposta sull'entrata e persino le imposte indirette di successione, bollo e registro, ovvero di alcuni tributi minori quali i proventi sugli apparecchi radio, la tassa di macellazione, i diritti erariali sugli spettacoli pubblici.

Pure essendosi, tuttavia, una tale tendenza già da tempo profilata nell'ambito delle riforme finanziarie, con la più concreta e razionale proposta di attribuire le sole imposte reali agli enti locali - escluse, quindi, le imposte indirette di bollo, registro e

successione, le quali necessariamente richiedono, fra l'altro, unità di indirizzo impositiva per tutto il territorio della nazione — e riservare allo Stato l'imposta personale sul reddito, congruamente adeguata alle sue esigenze, chiaro è peraltro come, rendendosi, per quest'ultima, opportuna una radicale e vasta riforma con una più intesa applicazione ai redditi fondiari e l'introduzione di metodi di accertamento di più rigorosa e sicura efficacia, non agevole ne sarebbe la pratica attuazione nel momento attuale di reddito depauperato sino a quando persistano le difficili condizioni dell'economia nazionale.

Motivo per cui non potrebbe lo Stato, almeno per ora, spossessarsi di quei cespiti tributari che costituiscono la più larga trama della consistenza finanziaria, per potere idoneamente far fronte alle molteplici esigenze della complessa rete dei suoi pubblici servizi.

E ben poco beneficio deriverebbe, d'altra parte, alla maggioranza dei comuni — specie di quelli rurali — dall'acquisizione dei tributi erariali minori, di cui potrebbero se mai congruamente avvantaggiarsi i grandi centri soltanto ;

c) *pensate a nuovi tributi comunali ?*

La negativa con 675 risposte, di cui 23 motivate, prevale sull'affermativa con 416 risposte, di cui 47 motivate. Si basa l'una essenzialmente sul rilievo che già troppi sono i tributi comunali nel vigente ordinamento ; propende l'altra per una tassazione *ex novo*, a carattere locale, del reddito personale e reale, del patrimonio e del reddito globale.

Esatta è la constatazione del sovraccarico dei tributi comunali, e per ciò stesso di molesta e fastidiosa corresponsione, per quanto di scarsa produttività fiscale. Basta oltre tutto pensare, per convincersene, a quell'inestetico mosaico di imposte sui cani, sulle vetture, sugli animali caprini, sui domestici, sui pianoforti e bigliardi, di licenza, di soggiorno e cura, di patente, nonché alle tasse sulle insegne, sulle pubbliche affissioni, e per l'occupazione di spazi e aree pubbliche: tributi che, seppure manifestano una certa efficienza economica in alcuni comuni, sono pressoché inattivi nella gran maggioranza di essi.

Ma, d'altra parte, il voler ravvisare la possibilità di nuove imposte locali, che assumono a oggetto il reddito reale e personale, il patrimonio e qualunque altro cespito di ricchezza già acquisito alla sfera impositiva di competenza dello stato, significherebbe evidentemente contraddire a uno dei canoni fon-

damentali della pubblica finanza, quale è quello del divieto della duplicazione tributaria, sia pure apparentemente giustificata, nella specie, dalla diversità di scopi e di interessi;

d) *siete favorevoli all'imposta di famiglia?*

e) *la credete cumulabile con quella sul valore locativo?*

Favorevoli all'imposta di famiglia 1026 risposte, di cui 82 motivate, contrarie 169, di cui 23 motivate: giustificate le prime dal fatto che potrebbe offrire un forte gettito e diventare così l'imposta-chiave di riconosciuta praticità; le seconde dal fatto che è difficile accertamento, si presta, comunque, a evidenti e odiose sperequazioni.

Nonostante se ne sia spesso proposta l'abolizione - nel rilievo che non abbiano i comuni l'attrezzatura necessaria per procedere a tassazioni di carattere induttivo - deve tuttavia riconoscersi che l'imposta di famiglia costituisce uno dei tributi a più larga base e di notevole elasticità e ha, già da tempo, assunto un ufficio importante nel regime tributario locale.

Che possa prestarsi ad applicazioni non sempre eque e legittime, si deduce dalla stessa illimitata ampiezza dell'oggetto tassabile, il quale inerisce all'agiatezza familiare comunque desunta da redditi e proventi di qualsiasi natura e da ogni altro indice anche apparente di benessere: e non isolato è d'altra parte il rilievo che un'imposta, la quale intrinsecamente rivela il carattere di tributo generale sul reddito, esorbita, a stretto rigore, dai limiti del potere impositivo locale, in quanto acquisisce per essa il comune un ingiusto beneficio da redditi che si producono, e magari si consumano, fuori del suo territorio, sicché manca ogni logico necessario rapporto, fra reddito e territorio.

La sua possibilità di cumulo con l'imposta sul valore locativo è stata affermata da 494 risposte, di cui 17 motivate, e negata da 500 risposte, di cui 25 motivate.

Giustificano il cumulo le prime, nel caso che trattasi di persone notoriamente e indiscutibilmente agiate, il cui benessere si riveli anche dal numero dei vani occupati; lo contestano le seconde perchè troppo gravoso, essendo in ogni modo l'una e l'altra imposta basate sugli stessi elementi di valutazione.

Quest'ultima considerazione non è del tutto esatta, in quanto l'imposta sul valore locativo, pur essendo diretta a colpire la agiatezza del contribuente, assume tuttavia l'abitazione come espressione a misura approssimativa del reddito. Donde il rilievo che - nonostante la sua progressività - essa incide maggiormente

sulle classi meno agiate, non rappresentando il fitto un'aliquota costante dell'entrata e della spesa, ma una parte sempre più piccola dell'una e dell'altra, a misura che si sale nella scala della fortuna: ciò vuol dire che la spesa per l'abitazione — come qualunque altra di prima necessità — si attenua nel bilancio familiare, quanto più cresce il reddito, costituendo di questo una percentuale minore.

Ne consegue che non sempre è fondata la presunzione di un dato rapporto fra la pigione e il reddito, assunto a sua base;

f) *ritenete che l'imposta di famiglia abbia a essere comprensiva di tutte le altre imposte comunali di carattere personale?*

Sono per l'affermativa 806 risposte, di cui 17 motivate dal fine di evitare duplicazione di tassazione; per la negativa 196 risposte, di cui 6 motivate dal fatto che, per conseguire un adeguato compenso all'abolizione delle altre imposte di carattere personale, occorrerebbe elevare sensibilmente l'aliquota dell'imposta di famiglia.

Il primo rilievo può ritenersi in parte giustificato, costituendo appunto l'imposta di famiglia un tributo personale e generale sul reddito e assumendo così l'ufficio di una tassazione globale sul reddito stesso.

In quanto tuttavia — come l'imposta sul valore locativo — non ha essa raggiunto in pieno il suo scopo, la dottrina non ha mancato di segnalare — in sostituzione dell'una e dell'altra — una diversa tassazione personale sul reddito, la quale: a) estenda il carico tributario ai redditi di capitale puro e di servizi personali (interessi dei capitalisti non diretti produttori, redditi professionali), che le imposte reali solo mediamente arrivano a colpire; b) tenga conto dell'aspetto subiettivo della ricchezza, e quindi degli elementi subiettivi della capacità economica; c) attui una distribuzione del carico, che corrisponda all'efficacia delle spese locali nell'ambiente in cui la ricchezza viene consumata;

g) *credete utile un'imposta sul reddito consumato?*

Tale imposta non ha ottenuto eccessivo favore, avendo riportato 451 risposte affermative, di cui 41 motivate, e 672 negative, di cui 46 motivate.

Muove l'affermativa dal concetto che, in tal modo, nessuno può sfuggire all'imposizione, purché applicata con equo criterio; e la negativa, dall'opposto rilievo che il tributo è di difficile accertamento, prestandosi a favoritismi personali, e poco produttivo per i piccoli e medi centri.

Sotto ben altro riflesso va, nondimeno, esaminata l'utilità dell'imposta sul reddito consumato ovvero sulla spesa, la quale segue, sotto alcuni generici aspetti, le direttive tracciate dalle due precedenti imposte di famiglia e sul valore locativo: con la differenza, tuttavia, che colpisce il reddito goduto ed esclude quello destinato al risparmio, mentre l'imposta di famiglia valuta ogni indizio di ricchezza individuale – comunque desunta dall'abitazione, dalla posizione sociale e da qualsiasi altra manifestazione esteriore anche quando quest'ultima sia dovuta a esigenze particolari del soggetto senza corrispondere a un reddito adeguato ed effettivo – e mentre quella sul valore locativo deduce la stessa ricchezza individuale da un elemento più oggettivo e sicuro, e cioè dall'abitazione e come tale incorre nel non lieve difetto di gravare sensibilmente su coloro che destinano una parte del reddito alla casa e leggermente, al contrario, su coloro che, a parità di reddito goduto, ne destinano una parte maggiore a spese di altro genere, le quali sfuggono a ogni valutazione impositiva.

Ai difetti dei due tributi rimedia appunto l'imposta sul reddito consumato, la quale si è perciò ravvisata come un'imposta perfezionata di entrambe, in quanto al criterio unico della casa altri ne aggiunge, desunti dal complesso non del reddito presunto, ma di quello consumato e cioè del reddito effettivamente goduto, attraverso l'elemento certo della spesa.

E come tale, si rivela un'imposta di non difficile applicazione e comunque di larga ed intesa diffusione, in rapporto all'utilità che i comuni potrebbero derivarne;

h) *ritenete suscettibile di serie modifiche il regime delle imposte di consumo?*

i) *credete desiderabile un ritorno alle vecchie cinte daziarie?*

Il primo quesito ha ottenuto 583 risposte affermative, di cui 104 motivate, e 531 risposte negative, di cui 25 motivate.

Sia le une che le altre pressoché concordano sul punto della tassazione minima, dell'abolizione dell'imposta per i generi di largo consumo popolare e dell'inasprimento per quelli di lusso nonché della riforma dell'attuale sistema di riscossione.

Si è pertanto di avviso che, sia pure con gli opportuni adattamenti, le imposte di consumo debbano essere conservate: e non poteva essere diversamente, in quanto il loro gettito rappresenta in media, nell'ordinamento attuale, poco meno del 50 % delle complessive entrate tributarie comunali.

Apprezzabile è il suggerimento di una revisione dei generi

tassabili, già limitati per effetto del R. D. 20 maggio 1930, n. 141 e successivo T. U. sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, quantunque a essa si sia in parte provveduto in virtù dei DD. LL. LL. 8 marzo 1945, n. 62 e 18 febbraio 1946, n. 100

Del pari apprezzabile è il suggerimento di un'ideale riforma del sistema di riscossione, costituendo il relativo costo una percentuale elevatissima del gettito, la quale va dal 20 al 50 % per alcuni generi e assorbe, in tal modo, buona parte dell'entrata. Il sistema in uso, nei comuni di modesta entità, è quello dell'appalto a canone fisso, che attribuisce al concessionario il diritto di accertare la materia imponibile, sino al limite massimo previsto dalla tariffa e a suo esclusivo profitto.

Un ritorno alle vecchie cinte daziarie è stato in maggioranza escluso, essendosi per esso pronunciate affermativamente solo 106 risposte di cui 18 motivate, fra l'altro, dal fatto che l'abolizione delle dette cinte segnò l'inizio rovinoso delle finanze comunali, rispetto a 1108 risposte negative, di cui 21 motivate dalla considerazione che sarebbero di ostacolo al libero transito e potrebbero giovare solamente alle grandi città.

L'abolizione delle cinte daziarie e la sostituzione delle imposte ai dazi di consumo rimonta — come è noto — al menzionato R. D./L. 20 marzo 1930, n. 141. Il valore della riforma, sostanzialmente, fu peraltro più politico ed economico — quest'ultimo rispetto ai prezzi e alla facilità di scambi — che fiscale.

Venne meno, infatti, l'impalcatura medievale delle cinte — una specie di reticolato finanziario, che frazionava e divideva a tale effetto il territorio nazionale — e con essa, il sistema vessatorio di riscossione e il dannoso protezionismo locale di determinate industrie e forme di attività produttive, che costituiva nel contempo scarso provento per la finanza locale e gravissimo intralcio al commercio e alla produzione. Ma dal punto di vista fiscale, se si eccettua l'attenuazione delle voci tassabili, non si rinunciò alla tassazione e nessun pregiudizio ne derivò pertanto alla finanza dei comuni.

Ond'è che a ragione si dissente, in maggioranza, dal ritorno alle cinte daziarie, le quali non avrebbero praticamente altro effetto che quello di ostacolare l'agilità della circolazione e della distribuzione dei prodotti e delle merci, inibendo al commercio di svilupparsi liberamente e di equilibrare i prezzi fra comune e comune.

*Allegato n. 6.*

RELAZIONE DEL COMMISSARIO M. DONATI (\*)  
SULLE RISPOSTE DATE AL PARAGRAFO VIII DEL QUESTIONARIO  
RELATIVO ALLE AUTONOMIE LOCALI

Il paragrafo 8° del questionario riguarda la municipalizzazione dei pubblici servizi. Ricordo che la materia è regolata dalla legge T. U. 15 ottobre 1925, n. 2578; prima del 1925 era disciplinata dalla legge 29 marzo 1903 e, prima ancora, dall'articolo 173 della legge comunale e provinciale 4 maggio 1898.

Il primo quesito del paragrafo 8° pone una domanda generica circa l'opportunità di apportare o meno modifiche sostanziali alla legislazione vigente.

Gli altri tre quesiti contemplanò rispettivamente:

A) L'estensione della facoltà di municipalizzazione in genere (quesito secondo).

B) L'estensione della facoltà di municipalizzazione con diritto di privativa (quesito terzo).

C) Il modo di esercizio dei servizi municipalizzati (quesito quarto).

*Domande NN. 1, 2. (cfr. pag. 70) — Municipalizzazione dei pubblici servizi.*

Circa il primo quesito si sono avuti i seguenti risultati:

Risposte affermative (nel senso cioè che alla legislazione vigente siano da apportare modifiche sostanziali). . . . .	476
Risposte negative . . . . .	640
Silenzi. . . . .	505

L'esame delle poche risposte motivate suggerisce scarse considerazioni.

Le specificazioni sono piuttosto generiche e molte di esse fanno pensare che il diverso tenore delle risposte sia spesso di-

(\*) Il punto di vista della Sottocommissione è (riportato *supra* a pag. 55 e segg. in part. pag. 58: il lettore può riscontrare le coincidenze e le divergenze con le opinioni personali del relatore. (N. d. Segreteria).

peso dalla diversa interpretazione data alla frase « modifiche sostanziali » frase che, in verità, riferita a una legge con norme molto elastiche quale è il T. U. 15 ottobre 1925, non ha un significato molto definito. (Per es., fra le risposte affermative alcune specificano: « in maniera che sia snellito il funzionamento delle aziende »; « in maniera che le aziende municipalizzate possano costituirsi con la massima facilità »; « solo in rapporto di eccezionali contingenze ». Fra le risposte negative, d'altronde, alcune aggiungono: « non modificazioni radicali, ma piuttosto aggiornamenti suggeriti dall'esperienza ».

Tra le poche risposte motivate si notano le seguenti proposte di modifica:

- 1) « Siano passati ( i servizi pubblici) alla provincia perché essa può provvedere più largamente dei comuni poveri » (3 risposte);
- 2) « abrogandola (la legge sulla municipalizzazione) e passando all'industria privata tutti gli attuali servizi pubblici municipalizzati » (6 risposte);
- 3) « nei riguardi della composizione dei Consigli di amministrazione (evidentemente delle aziende autonome) in maniera da includere anche rappresentanti operai e impiegati dell'azienda »;
- 4) « ritornando alla legge del 1903 ».

Il secondo quesito aveva la seguente formulazione: « a) *Pensate in particolare che ai comuni e alle provincie sia attribuita la facoltà di municipalizzare qualsiasi servizio pubblico?*; b), *oppure, esclusa tale innovazione sostanziale, si debba allargare, o lasciare immutata, o restringere l'elencazione prevista dalla vigente legislazione dei pubblici servizi suscettibili di essere gestiti dai comuni e dalle provincie?* ».

La dizione non è stata troppo felice, giacchè, in base all'attuale legislazione, i comuni (e, secondo l'interpretazione generalmente seguita dalla dottrina, anche le provincie) possono assumere l'impianto e l'esercizio diretto di tutti i servizi pubblici; vi è sì nel T. U. 15 ottobre 1925 una elencazione di vari servizi specifici, ma essa ha un carattere semplicemente indicativo. Ciò ha causato una certa confusione nelle risposte e nelle loro motivazioni. Infatti, mentre alcuni, rispondendo sì alla prima domanda, hanno aggiunto « ma la legge sulla municipalizzazione già prevede tale facoltà », molti altri hanno parlato della facoltà cui si accenna nel quesito, mostrando, nelle motivazioni, di conside-

rarla una innovazione vera e propria (per es.: « sì, perchè porterebbe seri vantaggi ai comuni », « per accrescere l'autonomia dei comuni »; oppure: « no, ma lasciare facoltà ai comuni di municipalizzare certi servizi d'interesse pubblico dove si sono riscontrate gravi infrazioni da parte dei privati »).

Quanto ai risultati numerici:

A) rispetto alla lettera *a*) del secondo quesito si sono avute 663 risposte positive, 463 negative e 495 silenzi;

B) rispetto alla lettera *b*) del quesito medesimo, si sono avute le seguenti risposte (evidentemente rese sul presupposto che l'elencazione fosse tassativa):

allargare l'elencazione . . . . .	risposte	31
lasciarla immutata . . . . .	»	115
restringerla . . . . .	»	39

*Domanda N. 3. (cfr. pag. 71) — Esercizio in monopolio dei pubblici servizi.*

Sul terzo quesito (« credete che debba essere modificata l'indicazione dei servizi pubblici per i quali è ammesso l'esercizio in monopolio? ») si sono avuti 433 « sì », 400 « no » e 788 silenzi.

Tra le specificazioni più degne di nota cito le seguenti:

A) Tendenti ad allargare l'assunzione in monopolio:

« Dando completa libertà ai comuni di monopolizzare qualsiasi servizio pubblico » (risposte 18).

« Aggiungendo acquedotti, illuminazione pubblica e privata, produzione di forza motrice, idraulica ed elettrica, farmacie, molini e forni, autotrasporti intercomunali, fabbricazione e vendita di ghiaccio, costruzione case popolari, distribuzione della benzina » (risposte 13).

« Deve essere ammesso (l'esercizio in monopolio) limitatamente alla costruzione e conduzione dei pubblici mercati e all'affitto dei banchi in occasione delle fiere e mercati, trasporti funebri, macellazione e affissione » (risposte 2).

« Togliendo alcuni servizi monopolistici alla industria privata » (risposte 2).

B) Tendenti ad abolire o restringere l'assunzione in monopolio:

« Nel senso che si tenda ad abolire ogni monopolio » (risposte 10).

Come sopra « perchè ogni restrizione al libero esercizio può essere dannosa all'interesse pubblico » (risposte 5).

Come sopra « perchè forma larvata di deprecata autarchia » (risposta 1).

« Limitandone il numero (dei monopoli) » (risposte 3).

C) Tendenti a sottoporre a speciale controllo l'assunzione in monopolio :

« Subordinarla (l'assunzione in monopolio) alla decisione del governo » (risposta 1).

*Domanda N. 4. (cfr. pag. 71) — Sistema dell'azienda autonoma o della gestione in economia dei pubblici servizi.*

Quanto, infine, al quarto quesito, si sono avuti i seguenti risultati :

I) 796 risposte sono state per il mantenimento dell'azienda autonoma (accompagnate spesso da generici suggerimenti di miglioramento) ; 196 risposte sono state, invece, contrarie a tale mantenimento (alcune perchè contrarie alla municipalizzazione in genere, altre perchè favorevoli a un maggior controllo del comune sulla gestione municipalizzata) ; si sono avute, poi, 628 astensioni.

II) 344 risposte sono state nel senso di imporre, in ogni caso, la gestione dell'azienda autonoma (alcune hanno aggiunto, però : « salvo eccezioni per le aziende di poca importanza », « ma nei comuni di poca importanza dovrebbe essere imposta la gestione in economia ») ; altre 376 sono state contrarie a tale soluzione.

III) Infine, 126 risposte (contro 64 contrarie e 6 silenzi) sono per fare più largo posto alla gestione in economia. Fra quelle contrarie degne di attenzione, la specificazione (peraltro troppo generica) « ma si vedrebbe volentieri una forma cooperativistica nella quale il comune abbia la partecipazione agli utili ».

Osservo che le principali modificazioni che si può pensare di apportare alla odierna legislazione sull'assunzione di servizi pubblici da parte degli enti locali sono, giusta anche l'indirizzo del questionario e la formulazione delle relative risposte, le seguenti :

I) abolire l'istituto o determinare in modo tassativo la categoria dei servizi pubblici che possono essere assunti dagli enti locali ;

II) allargare o addirittura rendere indefinita la categoria dei servizi pubblici che possono essere assunti in monopolio (ora elencati tassativamente dal T. U. 15 ottobre 1925);

III) eliminare una delle due forme di esercizio (privativa o azienda autonoma) o regolare l'alternativa in modo sostanzialmente diverso da come è nella legislazione attuale.

Sul primo punto ricordo che, nelle frequenti controversie circa l'utilità — da un punto di vista economico e finanziario — della municipalizzazione dei pubblici servizi, si sono attribuiti a questo istituto i seguenti pregi o i seguenti difetti.

Pregi:

a) diminuisce il prezzo dei prodotti o delle prestazioni che sono oggetto dei servizi;

b) fa corrispondere l'esercizio dei servizi a interessi sociali, non sempre coincidenti cogli interessi personali di esercenti privati (per es. garantendo le genuinità di certi prodotti o rendendone possibile l'acquisto anche alla popolazione meno abbiente);

c) procura profitti all'erario comunale (o provinciale, o regionale);

d) svincola il comune (o la provincia o la regione) dalla soggezione all'industria privata.

Difetti:

a) devolve certe attività industriali o commerciali a enti pubblici poco adatti a esercitarle con profitto loro e del pubblico (quindi produce effetti inversi a quelli indicati nelle superiori lettere a) e b));

b) aumenta la burocrazia, inceppa con formalità amministrative lo svolgimento dei servizi e offre l'esca o l'occasione a irregolarità e abusi.

Senza riprendere una vecchia discussione, osservo che l'esistenza, o la rilevanza, o la prevalenza dei pregi o dei difetti, dipendono, per la maggior parte dei casi, dal genere del servizio, dall'organizzazione dell'ente che lo assuma, dalle condizioni economiche e sociali generali e della popolazione del luogo. Sembra perciò rispondente a criteri di necessità e di opportunità la legislazione attuale, la quale lascia a ogni singolo ente locale di decidere caso per caso, se l'assunzione di un servizio pubblico sia

opportuna o meno. In questo senso è anche l'orientamento della maggioranza di coloro che hanno risposto al questionario.

Mi sembra che, per quanto detto sopra, non si possa seriamente considerare la proposta di abolire addirittura l'istituto della municipalizzazione.

Si è talora affermato che l'assunzione dei servizi pubblici da parte degli enti locali realizzerebbe un qualche cosa di contrario alla libertà. Ma questa osservazione antepone, semplicemente, la libertà dei cittadini come singoli, alla libertà di quegli stessi cittadini presi nel loro insieme, come collettività organizzata: in realtà essa è il riflesso di certe discussioni che si sono, specie nei tempi passati, svolte sull'istituto della municipalizzazione e che trasformarono in una questione di politica generale, una questione la quale è invece essenzialmente amministrativa.

D'altronde la necessità dell'assunzione di pubblici servizi da parte di enti locali può (come del resto quella di altre forme di collettivizzazione) farsi sentire, con particolare forza, nel nostro Paese, durante i prossimi anni, in quanto la situazione creata dalle distruzioni belliche, dalla mancanza o scarsità di materie prime, dall'impoverimento di larghi strati della popolazione, dall'accumulazione anormale delle ricchezze, dallo sconvolgimento dei prezzi, dall'incerta direzione del credito, ecc. può rendere mancante o insufficiente l'iniziativa privata in molte attività produttive, il cui svolgimento o la cui ripresa è condizione, talora inderogabile, di vita sociale.

Non mi pare neppure accettabile la proposta di riservare la facoltà di assumere l'esercizio dei pubblici servizi unicamente alle provincie, ed altri enti locali intermedi, togliendola invece ai comuni. La necessità o l'opportunità di esercitare tale potere sorge, il più delle volte, proprio rispetto a un singolo aggregato cittadino ed è, perciò, l'ente locale minore quello meglio adatto a comprendere e a soddisfare l'interesse collettivo che ne scaturisce.

Infine, poiché nelle risposte al questionario si è anche genericamente accennato a un ritorno alla legge del 1903, osservo che, su questo punto, una delle principali innovazioni apportate dalla legge del 1925 concerne l'istituto del « referendum », il quale è stato reso necessario quando al provvedimento di assunzione sia stata fatta opposizione da parte di almeno un ventesimo degli elettori, oppure di almeno un terzo dei consiglieri in carica (cfr. art. 13 della legge 29 marzo 1903 con l'art. 14 della legge 15 ottobre 1925).

Il vecchio sistema sembra più democratico, ma ha l'inconveniente di impacciare estremamente le amministrazioni locali (specie quelle delle più grandi città), costrette a interpellare tutta la cittadinanza, ogni volta che ritengano opportuna l'assunzione di un pubblico servizio, anche se non consti che vi siano dissensi al riguardo. Il sistema più recente, mentre elimina o almeno attenua la difficoltà, costituisce, d'altronde, sempre un sufficiente freno e una valida salvaguardia contro eventuali arbitri o imprudenze delle amministrazioni, richiedendo un'apposita pronunzia della collettività, ogni volta che sorga un effettivo dissenso tra gli appartenenti alla collettività stessa o tra i loro rappresentanti nel seno del Consiglio comunale. Se, durante il fascismo, l'istituto del referendum ha finito per non funzionare, ciò è stato dovuto, non alla limitazione posta dalla legge del 1925, ma piuttosto a quelle più radicali riforme nell'ordinamento comunale e provinciale che soppressero le persistenti istituzioni democratiche.

Diversa la questione circa il mantenimento, o la soppressione, o la restrizione, o l'ampliamento, o la generalizzazione della facoltà dei comuni o degli enti locali superiori di assumere servizi pubblici in regime di monopolio.

Si tratta, infatti, di un potere il cui esercizio costa al libero svolgimento della iniziativa privata e si può, perciò, ritenere come ammissibile (allo stato attuale del nostro ordinamento economico sociale) solo rispetto a quelle attività che, per la loro stessa natura, comportano un monopolio di fatto, o nelle quali l'iniziativa privata sia, per ragioni di pubblico interesse, pericolosa, anche se svolta « a latere » d'un pubblico esercizio.

È da osservare che, per un complesso di ragioni — cui si è già accennato poco fa — dovute in parte alle distruzioni belliche e in parte anche a una crisi nella produzione o negli scambi mondiali anteriore alla recente conflagrazione, tra i motivi che possono rendere pericolosa l'iniziativa privata, sono da includere, non solo quelli di pubblica sicurezza cittadina, ma anche quelli di carattere economico: ciò nel senso che la scarsità di certe materie prime, o la disorganizzazione finanziaria e industriale, possono dar luogo (per un tempo di cui non è facile prevedere la durata) ad accaparramenti, a monopoli privati o ad anormali forme di concorrenza, tali da provocare l'insoddisfazione di un bisogno sentito dalla generalità (con tutte le conse-

guenze, anche di carattere igienico e sanitario, che ne derivano) e l'impossibilità, d'altro canto, della pubblica amministrazione di assumere, per provvedervi, il relativo servizio, senza instaurare un regime di privativa il quale la renda arbitra, in quel settore, dei prezzi del mercato.

Questo stato di cose va tenuto senza dubbio in considerazione. Non sarebbe giusto obiettare che si tratta di fenomeni contingenti. A parte il criterio di attuare riforme legislative non adatte al presente (quale che sia) ma adatte invece a un ipotetico avvenire, noi non possiamo sapere quali saranno le condizioni economiche dei prossimi anni o anche dei prossimi decenni e vi è, senza dubbio, un certo elemento di arbitrarietà nella supposizione che queste condizioni, superata anche l'attuale congiuntura, finiscano per riprodurre a un dipresso quelle di un passato che si sta sempre più allontanando.

Dobbiamo, perciò, nella materia che qui interessa, tendere a realizzare una legislazione che non si irretisca nello stato di cose attuali, ma che, d'altro canto, fornisca alle pubbliche amministrazioni gli strumenti giuridici occorrenti per svolgere i loro compiti anche in tale stato di cose, senza dovere attendere la provvidenza da un cambiamento, problematico sia quanto alla distanza sia quanto alla direzione.

Tali considerazioni fanno propendere per una generalizzazione della facoltà di assunzione dei pubblici servizi in monopolio. Pertanto sono invece da respingere le soluzioni della eliminazione di tale facoltà o di una sua limitazione, a priori, più o meno ampia.

Bisogna, però, tenere anche presente il pericolo (e questa mi sembra essere la principale preoccupazione di coloro che vorrebbero tenere ristretta o addirittura sopprimere la facoltà di cui si parla) che gli enti locali si servano dell'assunzione di pubblici servizi in monopolio per ragioni politiche (locali o generali) e non per ragioni amministrative: che se ne servano, cioè, per colpire alcune industrie private, o nell'interesse di una parte della popolazione del luogo (parte che può essere quella dei ceti prevalentemente consumatori, ma che può consistere anche in una categoria di produttori interessati a eliminare, indirettamente, la concorrenza) oppure allo scopo (più o meno chiaro e deciso) di intraprendere, o di avviare, o di preparare certe riforme sociali ed economiche non suscettibili di essere concepite e attuate altrimenti che su un piano nazionale, a meno di correre il rischio di spezzare l'unità del Paese.

Una conciliazione tra le diverse esigenze si potrebbe, a mio avviso, realizzare mediante una legislazione la quale regolasse la materia in questo modo :

a) Facoltà, in genere, degli enti locali di assumere in privativa qualunque pubblico servizio.

b) Nessuno speciale controllo per l'assunzione in privativa dei servizi il cui svolgimento ha, per ragioni igieniche sanitarie, ecc., un particolare interesse per la collettività, oppure che, per la stessa natura dell'attività che essi comportano o per il fatto di non potersi esercitare dai privati altrimenti che in base a una pubblica concessione, si espletano necessariamente in condizioni di monopolio o di semimonopolio. Tali servizi dovrebbero essere tassativamente indicati dalla legge e l'elencazione potrebbe comprendere, oltre i casi contemplati dalle leggi 29 marzo 1903 e 15 ottobre 1925 (trasporti funebri, esercizio di stabilimenti di macellazione, costruzione ed esercizio di mercati pubblici, pubbliche affissioni) anche la nettezza pubblica, la costruzione di acquedotti e fontane, la distribuzione di acque potabili, la costruzione di fognature, la costruzione o l'impianto e l'esercizio di mezzi di comunicazione in servizio di linea nell'ambito del territorio dell'ente, l'esercizio di farmacie, bagni e lavatoi pubblici e asili notturni, la produzione e la distribuzione di forza motrice elettrica e idraulica.

c) Speciale controllo di merito da parte dello Stato sopra l'assunzione a privativa, da parte degli enti locali, di qualunque altro servizio.

Il controllo di cui alla lettera c) dovrebbe essere diretto a impedire che l'ampia facoltà data in questo campo agli enti locali subisca quelle deviazioni di indirizzo cui si è sopra accennato; dovrebbe essere esercitato dall'amministrazione centrale anche rispetto agli enti locali inferiori (comuni) appunto perchè non si possano avere, in questa materia, diversità di orientamenti da regione a regione.

Tale controllo non menomerebbe il principio dell'autonomia, in quanto rivolto a circoscrivere una facoltà il cui esercizio, pure avendo per oggetto il soddisfacimento di interessi locali, potrebbe deviare in modo da toccare un interesse di tutta la collettività nazionale.

Sarebbe, d'altra parte, fuori luogo obiettare che il pericolo di deviazioni dell'istituto della municipalizzazione in privativa, nel senso che esso possa essere utilizzato per fini politici ed eco-

nomici generali, potrebbe risorgere quando a questi fini si indirizzasse addirittura l'amministrazione centrale dello Stato. Il pericolo non sta nel fatto che si possa andare (con un mezzo o con un altro) verso questa o quella forma di assetto economico (ciò può piacere o dispiacere a seconda del programma politico che si accetti, ma evidentemente qui si entra in tutt'altro ordine di idee); esso sta soltanto nell'eventualità che si realizzino riforme del genere accennato, localmente e secondo i bisogni e le vicissitudini politiche elettorali di un comune o di una regione, anzichè dovunque, secondo un piano generale formato in base alla volontà democraticamente espressa di tutta la nazione. In quest'ultima ipotesi non si avrebbe uno scompiglio, ma un'evoluzione dell'ordinamento sociale economico del Paese; evoluzione al cui compimento potrebbe essere utile il concorso degli enti locali, in base a una legislazione che abbia, nello stesso tempo, l'elasticità e i freni necessari a realizzazioni di questo genere.

Sarà, poi, opportuno, nelle leggi future, affrontare la grave questione, non risolta, con disposizioni specifiche, dalle norme attuali, della indennizzabilità o meno dei privati lesi nei loro interessi da provvedimenti di assunzione di pubblici servizi in privativa: problema questo che mi limito solo a ricordare, in quanto la sua trattazione porterebbe troppo fuori dell'argomento.

L'adozione dell'una o dell'altra forma di gestione dei servizi pubblici (economica o azienda autonoma, o anche azienda semplice, cumulativa o consorziale) dipende da criteri di prassi amministrativa. L'attuale sistema ha, senza dubbio, il pregio della elasticità e può, quindi rispondere a tutte le esigenze che si presentino nei vari casi, senza dover subire trasformazioni di vasta portata.

Le varie risposte al quarto quesito, del resto, suggeriscono non tanto sostanziali modificazioni alla legislazione vigente, quanto norme di massima la cui adozione, a mio avviso, dovrebbe essere lasciata al prudente arbitrio delle amministrazioni.

Circa un ritorno alle norme della legge del 1903, si potrebbe, forse, reintrodurre quella dell'art. 4 di tale legge, per cui il direttore dell'azienda autonoma doveva essere sempre (e non di regola, come è stato disposto nella legge del 1925) nominato a seguito di pubblico concorso. Per il resto non troverei ragione di modificare le norme attuali.

Allegato n. 7.

RELAZIONE DEL COMMISSARIO E. NUTI (\*)  
SULLE RISPOSTE DATE AL PARAGRAFO IX DEL QUESTIONARIO  
RELATIVO ALLE AUTONOMIE LOCALI

Questo paragrafo, nella sua solida impostazione, è forse quello che avrebbe potuto offrire campo alle considerazioni più vaste, specialmente nei confronti delle categorie più vicine al mondo municipale (amministratori locali, funzionari di governo preposti agli organi periferici) se l'indagine avesse potuto essere condotta con minore fretta e più calma di quello che non abbiano consentito le attuali condizioni di ambiente.

Tuttavia le 1621 risposte pervenute per ciascuna delle 4 domande costituiscono una base non disprezzabile di valutazione, ove si consideri che sono state rivolte a un pubblico molto « qualificato » e portato, nell'esercizio quotidiano della propria attività, a una indagine sperimentale continua sui congegni amministrativi degli enti locali.

La quota d'interessamento dimostrata ai quattro quesiti costituenti il paragrafo è data dalle seguenti cifre d'insieme.

	RISPOSTE		
	TOTALI	MOTIVATE	%
1) Struttura degli organi . . . . .	1231	162	13 %
2) Introduzione della proporzionale. . .	1271	188	14 %
3) Minoranza negli organi esecutivi. . .	1253	145	11 %
4) Stato giuridico dei segretari. . . . .	1289	924	71 %

Lo spoglio, eseguito dall'Istituto Centrale di Statistica, ha messo in evidenza, in tabelle separate per ciascun quesito, n. 139 specificazioni o motivazioni complessive, nonchè n. 53 proposte concrete avanzate dagli interpellati circa la riforma dello stato giuridico dei segretari e dell'altro personale dei comuni e delle provincie.

(\*) Il punto di vista della Sottocommissione è riportato *supra* a pag. 50 e segg. in part. pag. 58: il lettore può riscontrare le coincidenze e le divergenze con le opinioni personali del relatore. (*N. d. Segreteria*).

*Domanda N. 1. (cfr. pag. 71) — Struttura degli organi :*

*« Nella struttura degli organi delle provincie e dei comuni credete possibili modifiche di qualche importanza ? »*

Colla domanda posta si tendeva ad accertare se l'opinione corrente era favorevole, in massima, al mantenimento degli organi nella struttura tradizionale, oppure era propensa a riforme radicali (« di qualche importanza »).

Gli estremi della elaborazione statistica (tavola 97) ci farebbero ritenere senz'altro che i riformatori sono in sensibile maggioranza sui conservatori. Si hanno infatti, dedotti 390 astenuti, 718 sì contro 513 no. Ma questa prima sommaria impressione è subito modificata quando, dall'esame del risultato complessivo, si scende all'analisi delle singole parti.

Anzitutto è da considerare il gran numero delle risposte non motivate: 608 su 718 per il sì, 461 su 513 per il no. Dobbiamo ritenere che la mancata specificazione della risposta sia dovuta a un deciso orientamento di pensiero, tale da ritenere ovvia ogni chiosa? O non piuttosto a una certa fretteolosità nel valutare il significato della domanda? Noi propendiamo per quest'ultima ipotesi, non solo per le accennate condizioni generali d'ambiente, ma anche per il fatto che le residuali risposte specificate (110 sì e 52 no) denotano, esse stesse, una notevole incertezza e confusione d'idee. Infatti, su 38 specificazioni affermative (quelle che abbiamo chiamato dei riformatori), 3 sono di una tale genericità da non poter essere considerate come modifiche « di qualche importanza » (dire, a esempio, che le amministrazioni debbono essere snellite, non è proporre una riforma); 7 si riferiscono non già a modifiche di struttura degli organi, ma a una diversa distribuzione di funzioni e di competenza degli organi stessi (es.: dare maggiori attribuzioni al sindaco nei casi urgenti e infine altre 3 riguardano bensì riforme radicali, ma vanno assai oltre il pensiero dell'interrogante, in quanto auspicano, non una modifica di struttura, ma addirittura la soppressione degli organi stessi, ciò che rientra nella competenza di altri paragrafi, (vedere, a esempio, la specificazione 12 che si richiama alla soppressione delle provincie). Sono così in tutto 14 specificazioni affermative viziate (più di un terzo del totale) e si riferiscono complessivamente a ben 45 risposte su 11.

Maggiore solidità e uniformità presentano invece le 52 ri-

sposte negative motivate (quelle che abbiamo detto dei conservatori). Delle sole 14 specificazioni a cui l'ufficio ha potuto ridurle, soltanto 2 (che rappresentano appena 3 risposte) sono a ritenersi fuori quadro: la 4<sup>a</sup> che propone la nomina del sindaco con suffragio popolare diretto e la 6<sup>a</sup> che vorrebbe un Consiglio provinciale eletto dalle rappresentanze comunali. (Evidentemente non si tratta di conservatori, ma di riformatori alquanto arditi).

Tenuto conto di questa discriminazione, il risultato complessivo dell'indagine, per le risposte motivate (le sole che abbiano un proprio peso specifico), deve essere così modificato:

SI: risposte date dalla tavola . . . . .	III
deduzione delle risposte fuori quadro. . . . .	— 45
	<u>66</u>
aggiunta risposte già considerate negative . . . . .	+ 3
	<u>69</u>
NO: risposte date dalla tavola . . . . .	52
deduzione risposte sostanzialmente positive . . . . .	— 3
	<u>49</u>

Se ne deduce una riconferma della maggioranza per la tesi riformatrice (69 contro 49) ma ridotta ai suoi veri termini e tale da non fare affatto ritenere che i nostri ordinamenti locali siano stati « bocciati » in pieno: essi sembrano invece sostanzialmente collaudati nella loro struttura, se dopo quasi un secolo di esercizio s'impone soltanto qualche riforma.

Vediamo ora, brevemente, le modifiche sostanziali che si propongono.

*Consiglio comunale.* — Si riscontrano due tendenze: una per l'allargamento della rappresentanza, che arriva fino alla creazione di « Consigli di quartiere » nei grandi comuni (specificazione 3) e una per la restrizione dell'organo rappresentativo, fino alla sua soppressione nei comuni minori (specif. 11, 16, 27, 30, 32). La riduzione del numero dei consiglieri è propugnata da 12 interpellati; la soppressione del Consiglio (con la permanenza della Giunta e del sindaco eletti dal popolo) è sostenuta da 6 interpellati.

*Giunta municipale.* — Quest'organo è meno dibattuto. Due interpellati propongono soltanto di « proporzionare meglio il numero degli assessori » ma 4 dicono che la Giunta dev'essere sop-

pressa (specif. 4) senza che peraltro risultino giustificazioni della proposta.

*Sindaco.* — La vecchia figura del « primo cittadino » esce integra da questo scrutinio. Nessuno pensa di abolirlo. Molti sono coloro che lo vogliono ancor più valorizzare, sia facendolo eleggere direttamente dal popolo (specif. 5), sia esigendo che egli abbia un'adeguata capacità amministrativa (specif. 13). Un interpellato vagheggia il tipo dell'amministratore unico, senza Giunta né Consiglio, ma con programma prestabilito e largo controllo e consulenza di organi popolari (specif. 33). Quattro interpellati propongono il « sindaco statale » senza preoccuparsi troppo di differenziarlo dall'ex podestà (specif. 21).

*Organi provinciali.* — Un solo voto per la soppressione del Consiglio provinciale (specif. 27). Un altro è invece per mantenere quest'organo, ma con una rappresentanza delle categorie produttrici (specif. 23). Due interpellati propongono l'abolizione degli organi speciali di presidenza (specif. 6,24). Quattro propendono per un sistema in cui il prefetto, eleggibile o di nomina governativa, sia posto a capo anche dell'amministrazione provinciale (specif. 31, 35).

Una proposta, sostenuta da 4 interpellati, riguarda in genere tutti gli organi locali e consiste nel « ridurre il numero degli amministratori, con l'obbligo di far cadere le elezioni sui nomi che per cultura, capacità e preparazione, diano vero affidamento di sapere amministrare la cosa pubblica » (specif. 7).

Concludendo, su questo quesito, a noi sembra che i suggerimenti espressi dal nostro ristretto pubblico portino a questo risultato d'insieme: che i nostri attuali organi comunali (a parte la grossa questione delle provincie) debbono, sì, subire qualche riforma, ma non propriamente una riforma « radicale » anche per non appesantire di troppo la mole delle novità in questo delicato periodo storico.

Fra le innovazioni più degne di nota, più ispirate al concetto del bene pubblico, ci sembrano incoraggiabili quelle relative all'allargamento delle rappresentanze consiliari nei comuni più vasti, quelle di introdurre nelle rappresentanze gli esponenti delle categorie produttrici, quelle di esigere un minimo di cultura e di capacità amministrativa in chi viene preposto al governo del comune.

È quest'ultimo uno dei postulati più caratteristici di quella

« democrazia integrale » sostenuta da un recente e gagliardo movimento di pensiero che fa capo alla creazione della « Comunità », delle quali peraltro nessuno degli interpellati fa esplicito cenno.

*Domanda N. 2. (cfr. pag. 71) — Introduzione della proporzionale.*

*« In particolare pensate che nella elezione dei rispettivi Consigli si possa utilmente introdurre il sistema della proporzionale ? »*

Anche qui l'estremo della rilevazione (tavola 98) dà una prevalenza apparente al concetto innovativo: 822 sì contro 449 no.

Gli astenuti sono in misura leggermente minore che nel quesito precedente (350 invece di 390).

Diciamo prevalenza apparente perchè intanto essa è discretamente attenuata dal confronto delle sole risposte motivate (112 contro 78) e poi perchè delle 18 specificazioni positive, ben la metà esprimono un'accettazione assai riservata della proposta e per un peso complessivo di 84 risposte su 112. Cosicchè, per avere una visione chiara dell'opinione espressa dagli interpellati più diligenti, si dovrebbero discriminare i dati in questa maniera:

proporzionalisti con riserva . . . . .	N. 84
proporzionalisti senza riserva . . . . .	» 28
non proporzionalisti . . . . .	» 78

e apparirebbe chiaro che la corrente da tenersi nella massima considerazione è proprio quella dei proporzionalisti prudenti. Purtroppo l'esiguità del numero degli interpellati che ha mostrato di prendere interesse all'argomento non ci consente di trarre da questa constatazione che deduzioni molto circospette.

Le riserve espresse da questi 84 proporzionalisti riservati sono di natura svariatissima. Una delle risposte più ripetute è quella che si preoccupa di evitare un equilibrio stagnante e che vuole, comunque, assicurata una maggioranza fattiva (specif. 2, 6, 18) ed è singolare come questa risposta affermativa condizionata coincida talvolta fino alla lettera colle risposte negative di coloro che si dichiarano antiproporzionalisti, asserendo che la proporzionale è sterile di maggioranze e ha bisogno di essere aiutata col sistema del premio (specif. 2, 5, 10). Una forte tendenza (specif. 7, risposte 16) è per assicurare la proporzionale alle sole minoranze; un'altra (specif. 13, risposte 6) subordina la proporzionale allo studio di un sistema effettivamente rispondente alla migliore gestione degli interessi comunali; una terza (specif. 8, risposte 2) ac-

cetterebbe la proporzionale « qualora introducesse la rappresentanza delle diverse categorie di specifica competenza ».

Sopra tutto questo mosaico di opinioni, sopra un'altra serie di risposte generiche, confuse, evasive o fuori argomento (specif. 1, 3, 5, 9, 10, 11, 12, 15), emerge e s'impone una corrente d'idee che ha molti titoli pratici per essere considerata come la più ragionevole e la più accettabile in questo momento storico: quella che sostiene doversi adottare la proporzionale nei comuni maggiori e mantenere il sistema maggioritario nei comuni medi e piccoli. Questa corrente, rappresentata dalla specificazione positiva 4, raccoglie ben 51 risposte ed è così espressa: « Ma pei comuni meno importanti dovrebbe applicarsi il sistema maggioritario ». Basterebbe questo dato per conferire un tono deciso al referendum, ma vi possiamo aggiungere anche quattro specificazioni negative che sostanzialmente esprimono lo stesso concetto:

specif. 1 (risposte 8): « Perchè nei piccoli e medi comuni non si deve fare la politica, ma della buona e sana amministrazione, quindi liste di nomi tecnicamente e moralmente all'altezza del compito con votazione individuale ».

specif. 4 (risposte 3): « Perchè nei piccoli centri si guarda più alle persone che ai partiti ».

specif. 7 (risposte 5): « Perchè è preferibile il sistema della proporzionale a premio ».

specif. 8 (risposte 16): « Preferibile il sistema maggioritario nei piccoli comuni ».

Ci sembra di poter concludere, quindi: che la soluzione discriminata (proporzionale nei grandi centri urbani, sistema maggioritario negli altri) si presenta in questo momento come la più rispondente all'opinione comune, la più aderente alla realtà dei diversi ambienti, la più idonea a preparare eventuali e future soluzioni integrali. Il diritto positivo recentemente sperimentato potrà suggerire modifiche, spostamenti e adattamenti informati a far corrispondere sempre meglio il sistema elettorale-col « tipo » del comune a cui deve applicarsi, anche se per la distinzione dei comuni in categoria si dovesse ricorrere a elementi diversi da quelli della entità demografica.

*Domanda N. 3. (cfr. pag. 71) — Minoranze negli organi esecutivi.*

*« Credete attuabile un congegno che introduca la rappresentanza delle minoranze anche negli organi esecutivi (Deputazione e Giunta) ? »*

Il quesito, preso alla lettera, sembra voler indagare soltanto se un congegno minoritario negli organi esecutivi sia « attuabile » quasi prescindendo dal merito della proposta. In tal senso infatti è stato inteso da 35 degli interpellati motivanti (v. specif. affermative 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15 e specif. negativa 12) che si sono sbizzarriti nelle facili modalità di attuazione. Ma tutti gli altri hanno inteso la domanda nell'unico modo sostanzialmente ragionevole, valutando cioè la « convenienza o meno » di ammettere le minoranze negli esecutivi. Ne viene intanto che la tenue differenza offerta dalla tavola 99 fra gli 85 sì e i 60 no subisce una inversione completa: 52 sì e 58 no.

L'analisi delle residuali 52 risposte affermative riduce ancora la già debole tesi, perchè 5 risposte giudicano conveniente il congegno minoritario soltanto nei grandi centri (specif. 5 e 17). I minoritari a oltranza si sostengono con due fondamentali ordini di argomentazione:

a) per un rafforzamento del controllo e perchè « il dibattito è sempre utile se intelligente » (specif. 2, 3, risposta 21), ma ciò è vivacemente contestato in 13 risposte negative (specif. 5, 6, 7, 11) le quali asseriscono che il controllo ha la sua sede naturale nei Consigli ove le minoranze possono utilmente esercitare la loro critica, mentre gli organi esecutivi, espressione legittima e responsabile della maggioranza, hanno diritto di svolgere spedatamente la loro funzione;

b) per evitare l'eventuale sopraffazione del partito dominante e perchè questo sistema « è più democratico » (specif. 6, 18, risposte 12). A parte che tali affermazioni sono menomate dalla nota di un minoritario più riservato (specif. 19: « La minoranza dovrebbe essere sempre presente, ma no per fare dell'ostruzionismo ») ben 6 specificazioni negative (2, 3, 4, 9, 10, 14,) cariche di 37 risposte, le demoliscono completamente asserendo: che le minoranze paralizzerebbero l'azione degli esecutivi; che ciò equivarrebbe a voler formare un governo colla minoranza; che l'assenza della minoranza assicura una più rapida soluzione dei problemi; che il contrasto dei partiti introdotto nelle Giunte e nelle Deputazioni

porterebbe a continue lotte e a pregiudizievoli compromessi con grave danno per gli enti.

La conclusione che si può trarre da questi limitati responsi ci sembra ovvia: le minoranze sono al loro posto nei Consigli deliberativi a larga base, ove i dibattiti devono essere ampi e quasi senza limiti, sarebbero invece fuori posto nei più ristretti organi esecutivi collegialmente responsabili ove i problemi, deliberati in massima nei Consigli, debbono essere tradotti in attuazioni pratiche e dove la concretezza delle decisioni deve avere anche il pregio della celerità. Democrazia è bensì, a suo tempo e a suo luogo, libertà illimitata di discussione e di giudizio, ma è anche fecondità di realizzazioni pronte ed efficaci, quando dalla fase delle parole si passa a quella dei fatti.

*Domanda N. 4. (cfr. pag. 71) — Stato giuridico dei segretari comunali.*

a) *Ritenete che gli impiegati comunali e provinciali e in particolare il segretario comunale e quello provinciale debbano conservare l'attuale stato giuridico?*

b) *o questo debba essere modificato?*

c) *quali le ragioni che vi inducono a proporre la conservazione o la modifica? e in concreto quali modifiche ritenete opportune?*

Fra i 1621 interpellati quest'ultimo quesito ha destato il maggior interessamento: ciò si deduce dal minor numero di astenuti (soltanto 332) e dalla intensità delle motivazioni (924 su 1289 risposte) e si spiega colla vasta e libera discussione che da oltre due anni si svolge sul problema dei segretari comunali, (nessuno o quasi si è occupato degli altri impiegati comunali e provinciali).

Gli estremi delle tavole 100 e 101 danno una forte prevalenza a coloro che si pronunciano per la conservazione dell'attuale sistema: sono 836, che chiameremo « statalisti » contro 453 che chiameremo « autonomisti » e che si dichiarano per la riforma. Vedremo che cosa possono valere nella sostanza queste cifre, ma intanto sia lecito porre il dubbio che le risposte, sia positive che negative, provenienti dalla categoria A (sindaci e segretari comunali che sono la quasi totalità) possano considerarsi serene e obbiettive. Nelle condizioni attuali d'ambiente tanto il sindaco che il segretario sono in certo modo parte in causa nella

questione e quindi portano nel duello polemico argomenti non sempre ponderati e disinteressati.

*Specificazioni degli statalisti.* — Sono 16, cariche di ben 731 risposte, di cui 697 provenienti dalle due categorie più vicine all'ambiente municipale. Due di tali specificazioni (1 e 15) meritano questo nome a puro titolo di cortesia. Esse infatti si limitano a dichiarare che l'attuale stato giuridico dev'esser mantenuto « perchè non conviene ritornare all'antico, perchè la statizzazione risponde a giusti criterî di equità ».

Le specificazioni di massa, quelle che raccolgono la maggior somma di consensi e che presentano una maggiore affinità sono 3:

la 2 <sup>a</sup> : perchè il segretario non deve irretirsi nelle beghe locali . . . . .	290
la 6 <sup>a</sup> : per avere funzionari indipendenti, con prospettive di carriera . . . . .	118
la 8 <sup>a</sup> : perchè la legge non venga applicata ad arbitrio degli amministratori . . . . .	49

Queste 457 risposte (oltre la metà del totale) dimostrano uno stato d'animo assai diffuso, del quale si dovrà tenere molto conto nel risolvere il problema, ma non provano affatto né che la statizzazione assicuri dei mali segnalati, né che l'autonomia non possa invece eliminarli. Entrare in merito ci porterebbe troppo lontani; limitiamoci a rilevare che una fra le specificazioni opposte (la 5<sup>a</sup>) si pronuncia così « perchè il segretario funzionario di Stato è vincolato a certi riguardi verso gli organi statali e quindi non potrà difendere gli interessi del comune per tema di essere trasferito o peggio ». Ciò a proposito dell'indipendenza.

Un altro cospicuo gruppo di specificazioni (4, 7, 10, 11, 12, 13, di complessive risposte 192) asserisce che alla statizzazione del segretario sono legati questi vatiaggi: nessuna lesione delle autonomie, cooperazione fra lo Stato e gli enti locali, maggiore prestigio dello Stato e del segretario, migliore definizione della figura del segretario come custode della legge e organo di controllo per maggiore garanzia degli amministrati. Le confutazioni sarebbero facili. Osserviamo soltanto, a proposito del prestigio, che il vezzo di far derivare questa virtù dallo Stato ed esclusivamente dallo Stato, è un vecchio pregiudizio che il fascismo ha iperbolizzato durante il ventennio di dominazione centralizzata. In quanto alla funzione di controllo non si potrebbe proprio dire che affidandone il compito anche al segretario si riempirebbe una lacuna !

Un terzo gruppo (specif. 3, 5, 9, 14, 16, con risposte 70) batte su argomenti assai più solidi: le necessità di avere segretari competenti, di migliorare il funzionamento dei servizi, di mantenere l'uniformità della carriera e gli altri asseriti vantaggi dei ruoli di Stato. Resta a dimostrare che questi benefici sono incompatibili colle segreterie autonome.

L'ultima specificazione positiva (la 16<sup>a</sup>, risposte 5) è favorevole alla statizzazione « perchè il segretario compie funzioni statali ». Sarebbe un argomento sostanziale se l'affermazione fosse vera. Il fatto è che il segretario disimpegna « anche » qualche funzione statale (e si propugna appunto che queste ritornino in gran parte a organi di Stato) ma la sua funzione fondamentale rimane quella funzione di dirigente degli uffici, di coordinatore pratico dei servizi pubblici locali, di capitano di macchina del municipio.

*Specificazioni degli autonomisti.* — Sono soltanto 7, corrispondenti al n. 2, non possono considerarsi affatto come « ragioni » per la modifica dello stato giuridico attuale. Infatti esse sono state ricondotte dal nostro ufficio statistico a questa unica formula: « Perché i segretari debbono tornare a essere i dipendenti dagli enti locali », la quale può essere considerata soltanto come una espressione di volontà non motivata.

Le specificazioni rimanenti entrano invece nel vivo della questione e vale la pena di enumerarle:

1:	« perché il segretario statalizzato costituisce un assurdo giuridico e un controsenso politico »;	risposte	20
3:	« per una maggiore autonomia del comune »;	»	79
4:	« perché gli enti possano scegliere i propri funzionari senza imposizioni da parte dello Stato »;	»	8
6:	« perché per ragioni ambientali è consigliabile l'assunzione di un elemento piuttosto che di un altro »;	»	6
7:	« perché rende troppo indipendente l'impiegato e quindi difficile fargli osservare la mancanza di solerzia o anche colpe più gravi » . . . . .	»	4

Nella loro relativa varietà, queste 5 specificazioni mettono in evidenza un fatto solo, di gravità innegabile: che fra le amministrazioni libere, sorte dalle elezioni popolari, e il segretario sempre dipendente dallo Stato, c'è un distacco psicolo-

gico il quale si riflette sinistramente sugli interessi del comune. Si comprende come ieri, in periodo fascista, questo disagio non esistesse, provenendo dalla stessa autorità tanto la nomina del podestà come quella del segretario e non avendo né l'uno né l'altro da fare che dell'ordinaria amministrazione. Ma oggi che amministratori nuovi, con intenti innovatori, si affacciano alla vita municipale, non può negarsi che sia loro di notevole impaccio in fatto di trovarsi dinanzi un « primo funzionario » che invece di essere l'interprete legale della loro volontà sente soltanto il legame che lo avvince a quelle gerarchie che sono spesso portate a trovarsi in antitesi col comune. E ciò a prescindere da eventuali e non rari contrasti di natura politica.

Modificare questo complesso rapporto nell'interesse della pubblica amministrazione e senza recare nocumento alla benemerita categoria dei segretari: ecco la soluzione auspicata! Vediamo intanto quali proposte sono state fatte in proposito

*Modifiche concrete segnalate come opportune.* L'elenco elaborato dall'Istituto di Statistica ha rilevato 53 proposte di modifica dell'attuale stato giuridico. Diciamo subito che esse vanno ridotte di 5 unità che sono o troppo generiche per essere considerate come proposte (es. garantire al segretario il prestigio morale e la tranquillità economica) o sono infondatamente negative (es.: abolire la qualifica di funzionario dello Stato, senz'altro).

Le residuali 48 proposte si possono scindere in due grandi categorie: 19 di esse presuppongono la conservazione di ruoli nazionali o provinciali o comunque di organici a larga base, con tutta la conseguente impalcatura di gradi, di classi, di organi governativi e prefettizi e propongono a questo sistema ritocchi di dettaglio che evidentemente non rispondono alla domanda, mentre le altre risposte hanno un contenuto sostanzialmente innovativo. Di queste ultime soltanto ci occuperemo, raggruppandole per affinità di argomento.

*Patente di segretario comunale.* La necessità della speciale abilitazione sancita tradizionalmente dalle nostre leggi dev'essere stata dai più sottintesa: tuttavia risulta riaffermata nella proposta 8. Altre proposte vertono sulla opportunità di esigere o meno pei segretari dei comuni superiori la laurea in giurispru-

denza o equipollenti o di prescrivere speciali corsi universitari anche per i segretari dei comuni minori (specif. 21, 24, 25, 26).

*Assunzioni e soccorsi.* Una sola voce contro le assunzioni provvisorie (29). Opinioni concordi sulla necessità del concorso d'ammissione alla carica, pur con modalità diverse: concorsi per titoli ed esami; determinazione dei coefficienti e criteri di valutazione; commissione paritetica (fra i rappresentanti del comune e quelli della categoria) presieduta dal sindaco, ripristino delle terne in tutti i concorsi per dare alle Amministrazioni la possibilità di scelta (specif. 13, 16, 22). Una proposta (38) cerca di conciliare il sistema del ruolo nazionale coll'assunzione diretta: libera scelta da parte del comune del proprio segretario fra tutti quelli iscritti nei ruoli del grado a cui il comune appartiene.

*Periodo di prova.* La proposta 18 si limita a richiedere la dispensa dell'esperimento per il segretario assunto in un comune quando abbia già conseguito la stabilità in altro comune.

*Trasferimenti e passaggi.* A eccezione della proposta 10 che sostiene addirittura la inamovibilità dopo un biennio di prova, tutte le altre tendono a favorire gli spostamenti di sede e si preoccupano di non precludere comunque questa possibilità (5, 7) anche con proposte concrete: facoltà ai segretari di pari grado di scambiarsi la sede (17) col consenso dell'Amministrazione (42); riconoscimento degli aumenti periodici maturati nel caso di nomina in altro comune (19); riduzione dei limiti di età per il passaggio dei segretari comunali alla categoria degli impiegati statali e viceversa (52).

*Trattamento economico.* Sono degne di rilievo le proposte seguenti: fissazione per legge di un minimo di stipendio (11, 14) con piena facoltà ai comuni di migliorarlo (39); obbligo di fornire l'alloggio al segretario (30); concessione della riduzione ferroviaria e degli altri eventuali benefici concessi o da concedere agli statali. Circa i diritti di segreteria, una proposta li vuole unificati al 50 % (20), un'altra li vuole aboliti (34).

*Funzioni del segretario.* Una proposta di carattere generale: « Fissazione di norme univoche e ben determinate circa i diritti e i doveri dei segretari ed esatta distinzione tra le incombenze e

le responsabilità dei medesimi e quello delle Amministrazioni» (50). Tre proposte sono più specifiche, ma non tutte chiare e definite:

- n. 32: «al segretario si dovrebbe attribuire la finanza locale» (?);
- » 33: «gli si dovrebbe concedere il voto deliberativo»,
- » 35: «il segretario dovrebbe poter rogare tutti i contratti che interessano il comune e le opere pie, nonché legalizzare le firme».

Un proponente vuole l'aggiornamento delle vecchie norme per tutelare il segretario, nell'esercizio delle sue funzioni, dalle fluttuanti successioni dei partiti (3); un altro, invece, vuole garantita l'amministrazione da eventuali malefatte del segretario mediante una cauzione (23).

Due ultime risposte hanno un'originalità che non ci ha consentito di classificarle. Al n. 6 leggiamo che è necessario «per tutto il personale un organico unico a carattere nazionale secondo l'importanza dei comuni». E al n. 44 che «i vincitori dei concorsi per il personale degli enti pubblici dovrebbero essere iscritti in elenchi tenuti dal Ministero del Lavoro: da detti elenchi le Amministrazioni potrebbero scegliere il proprio personale».

Non è nostro compito entrare nel merito delle singole proposte esaminate, ma ci sembra lecito trarre dal loro insieme una valutazione orientativa. Le riflessioni suscitate da questo piccolo panorama di opinioni sono queste:

1) che l'autonomia delle Amministrazioni deve essere salvaguardata anche dal lato del governo del personale e del rapporto col primo funzionario: il capo del comune deve essere il capo di tutti i funzionari del comune;

2) che deve essere garantita la buona scelta del segretario mediante un sistema di assunzione che eviti l'arbitrio e faciliti la conoscenza degli elementi più idonei e più attivi;

3) che - in ogni modo - dev'essere assicurato al segretario quel trattamento economico e quella posizione giuridica che indubbiamente meritano la sua competenza professionale e le sue complesse responsabilità.

A queste tre fondamentali esigenze ci sembrano corrispondere le seguenti linee di massima di un provvedimento legislativo che dovrebbe statuire:

4) la creazione di un Albo nazionale dei segretari comunali nel quale dovrebbero essere iscritti tutti coloro che hanno con-

seguito la patente, colla indicazione aggiornata, a fianco di ciascun nome, dei servizi prestati;

B) l'obbligo alle Amministrazioni di bandire il concorso per l'assunzione del segretario, ammettendovi tutti indistintamente coloro che sono iscritti nell'Albo, ma lasciando libere le Amministrazioni stesse di scegliere l'elemento loro più gradito in una terna di nomi proposti dalla Commissione giudicatrice a rappresentanza paritetica (criteri di valutazione dei titoli da stabilirsi preventivamente uno per anno per tutti i concorsi);

C) la determinazione di uno stipendio minimo corrispondente inizialmente a quello dei funzionari statali di gruppo B (grado XI), con tutte le competenze accessorie conseguenti, aumentabile di una quota di sviluppo commisurata via via alla durata dei servizi prestati. Al segretario dovrebbero inoltre essere corrisposti gli assegni speciali relativi alla sua specifica funzione, come i diritti di segreteria, nonchè l'alloggio o l'indennità di alloggio.

Al segretario dovrebbe essere riservata una sfera di funzioni proprie e autonome, quali la legalizzazione delle firme, la rogazione dei contratti, l'elevazione dei protesti cambiari, ecc.

Nell'esplicare queste mansioni egli agirebbe come un notaio specializzato nelle materie amministrative locali.

Apposite norme dovrebbero pure essere stabilite per legge, idonee a garantire dagli effetti di una rottura improvvisa del rapporto in due sensi: il segretario, dalle conseguenze di un eventuale licenziamento arbitrario; l'Amministrazione dal danno di un eventuale e improvviso abbandono del servizio per passaggio ad altro comune. Dovrebbero infine essere consentiti scambi consensuali di sede col gradimento delle rispettive Amministrazioni.

Allegato n. 8.

RELAZIONE DEL COMMISSARIO G. MOFFA (\*)  
SULLE RISPOSTE DATE AL PARAGRAFO X DEL QUESTIONARIO  
RELATIVO ALLE AUTONOMIE LOCALI

Domanda N. 1. (cfr. pag. 71) — *Controlli amministrativi e giurisdizionali.*

L'ordinamento dei controlli amministrativi e giurisdizionali, sulle attività delle Amministrazioni comunali e provinciali, ha costituito oggetto di un duplice quesito nel paragrafo X del «questionario», inteso a conoscere:

1) se l'attuale sistema si ritenga confacente alle esigenze degli enti territoriali locali;

2) quali riforme — nella negativa — si ravvisano opportune.

Relativamente al primo quesito, 524 risposte sono state affermative, di cui solo 89 motivate; 704 negative, di cui solo 298 motivate.

Muovono i sostenitori dell'attuale sistema da considerazioni varie, condizionate in prevalenza a prudenziali riforme: alcune delle quali genericamente auspicano maggiore celerità e snellimento dei controlli, sicché siano liberati da formalismi eccessivi e circoscritti a pochi atti fondamentali, compatibilmente con una maggiore autonomia degli enti; e altre, più specificamente, auspicano un controllo limitato alla sola legittimità dei provvedimenti, ovvero anche attenuato nel merito, con rafforzamento del controllo ispettivo.

Si basano gli oppositori su rilievi del tutto generici quali: il riconoscimento della massima autonomia degli enti locali e la riduzione al minimo dei controlli, precisando sul solo punto dell'abolizione di ogni controllo in ordine alle spese erogate nei limiti degli stanziamenti del bilancio.

Relativamente al secondo quesito, le riforme proposte vanno, nel loro complesso, dall'abolizione dei controlli amministrativi in

---

(\*) Il punto di vista della Sottocommissione è riprodotto *supra* a pag. 59 e segg. in part. pag. 61: il lettore può riscontrare le coincidenze e le divergenze con le opinioni personali del relatore. (N. d. Segreteria).

genere - eccettuato quello ispettivo - alla soppressione o limitazione del controllo di merito e alla migliore utilizzazione del controllo di merito e alla migliore utilizzazione del controllo di legittimità, con il ripristino di quest'ultimo in sede separata dal primo e il potenziamento dei tipici istituti dell'« azione popolare » e del « referendum ». Altre poi, fra le più rilevanti - suggeriscono la soppressione ovvero la modifica del Consiglio provinciale di sanità, l'eliminazione di ogni ingerenza del Genio civile nelle deliberazioni concernenti lavori, la riforma o la sostituzione della Giunta provinciale amministrativa con tribunali amministrativi regionali ovvero con il deferimento delle relative mansioni all'autorità giudiziaria, la limitazione del controllo in sede esclusiva di resa dei conti.

Premesso che non è intuitivamente possibile liberare, siccome alcuni vorrebbero, da ogni vincolo di controllo le Amministrazioni pubbliche locali, seguendo i dettami della scuola naturalistica disapplicati, nel diritto positivo, persino da quei regimi politici che ne condividono il sistema, quale l'Unione sovietica - osservo come sia pacifico in dottrina che i controlli non contrastano con i principi fondamentali dell'autarchia e dell'autonomia, limitandosi soltanto a contenere l'azione degli enti nell'ambito della legge e del pubblico interesse.

Per quanto in specie concerne i controlli amministrativi - gli unici che hanno costituito oggetto di diffuso esame - la maggior parte delle risposte pone in evidenza la necessità di una riforma dei due controlli fondamentali di opportunità o di merito e di legittimità: la quale riforma potrebbe, in effetti, utilmente tendere all'abolizione del « visto di esecutività », istituito dall'art. 97 del T. U. della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, concentrando nella stessa autorità prefettizia i due distinti provvedimenti del controllo di legittimità, proprio della funzione politica o di vigilanza (prefetto), e del controllo di merito o di opportunità, proprio della funzione tutoria (Giunta provinciale amministrativa).

Il più intenso potere di controllo, attribuito all'autorità politica o di vigilanza, venne allora giustificato - oltre che dai motivi già adottati in sede di attuazione dell'istituto podestarile - anche e soprattutto dalla circostanza che, nel nuovo ordinamento amministrativo, il mero esame di legittimità aveva perduto non poco del suo contenuto, non essendo più il caso di sindacare la regolarità delle convocazioni degli organi collegiali e la legalità

del numero degli intervenuti e delle votazioni, attesa la soppressa collegialità delle deliberazioni degli enti e quindi il preventivo sistematico riscontro dei gruppi di minoranza degli stessi organi collegiali.

Richiamato provvisoriamente in vita l'ordinamento comunale e provinciale, di cui al R. D. 4 febbraio 1915, n. 146 - e quindi la collegialità degli organi amministrativi locali - non è dubbio che una riforma del « visto di esecutività » si imponga, con il ripristino dei due distinti provvedimenti di controllo.

Notevolmente proficua potrebbe, inoltre, rilevarsi la revisione dei tipici istituti del « referendum » e dell' « azione popolare », che comunemente si annoverano nella categoria dei controlli impropri: introdotto l'uno, nella nostra legislazione, con l'art. 13 della legge sull'esercizio diretto dei pubblici servizi 29 marzo 1903 e l'altro con l'art. 7 della stessa legge, 129 del T. U. della legge comunale e provinciale 21 maggio 1908, n. 269, e più largamente adottato dal successivo T. U. 3 marzo 1934, n. 383 (art. 306, 310, 316). Ciò nell'ipotesi, naturalmente, che venissero entrambi estesi oltre i loro originari limiti, mantenendo comunque integro il carattere di quest'ultimo di diretto intervento del contribuente a tutela dei diritti dell'ente, quale manifestazione di solidarietà degna di cittadini retti da liberi ordinamenti e disciplinati dalla coscienza del comune interesse.

Per quanto concerne il controllo ispettivo, più che un ritorno al passato, in cui la funzione rivelava carattere eccezionale e inquisitivo (art. 63 del R. D. 30 dicembre 1923), sarebbe forse preferibile mantenere l'attuale sistema del controllo permanente (art. 1 del R. D. L. 23 ottobre 1925) nei limiti della pure e semplice funzione di vigilanza e non di sostituzione - sugli uffici locali.

Relativamente alle ulteriori e più rilevanti proposte di riforma, osservo infine:

1) non pare che possa condividersi l'idea della soppressione - della pretesa modifica non si precisano gli elementi - del Consiglio provinciale di sanità, in quanto utilmente coadiuva alla tutela dell'igiene e della sanità pubblica, illuminando e assistendo con i suoi pareri gli organi burocratici locali, nei cui confronti è costituito nella stessa posizione del Consiglio superiore di sanità rispetto al Ministero dell'Interno.

Né può a esso imputarsi il difetto di un soverchio accentramento di funzioni, poiché anche a voler prescindere dal fatto

che, in materia di sanità pubblica, l'unità di indirizzo è indispensabile - è in ogni modo certo che il legislatore non ha privato gli enti di quella opportuna iniziativa, diretta a conseguire una piena attuazione dei precetti sanitari, e ha concesso loro una congrua libertà in materia regolamentare ;

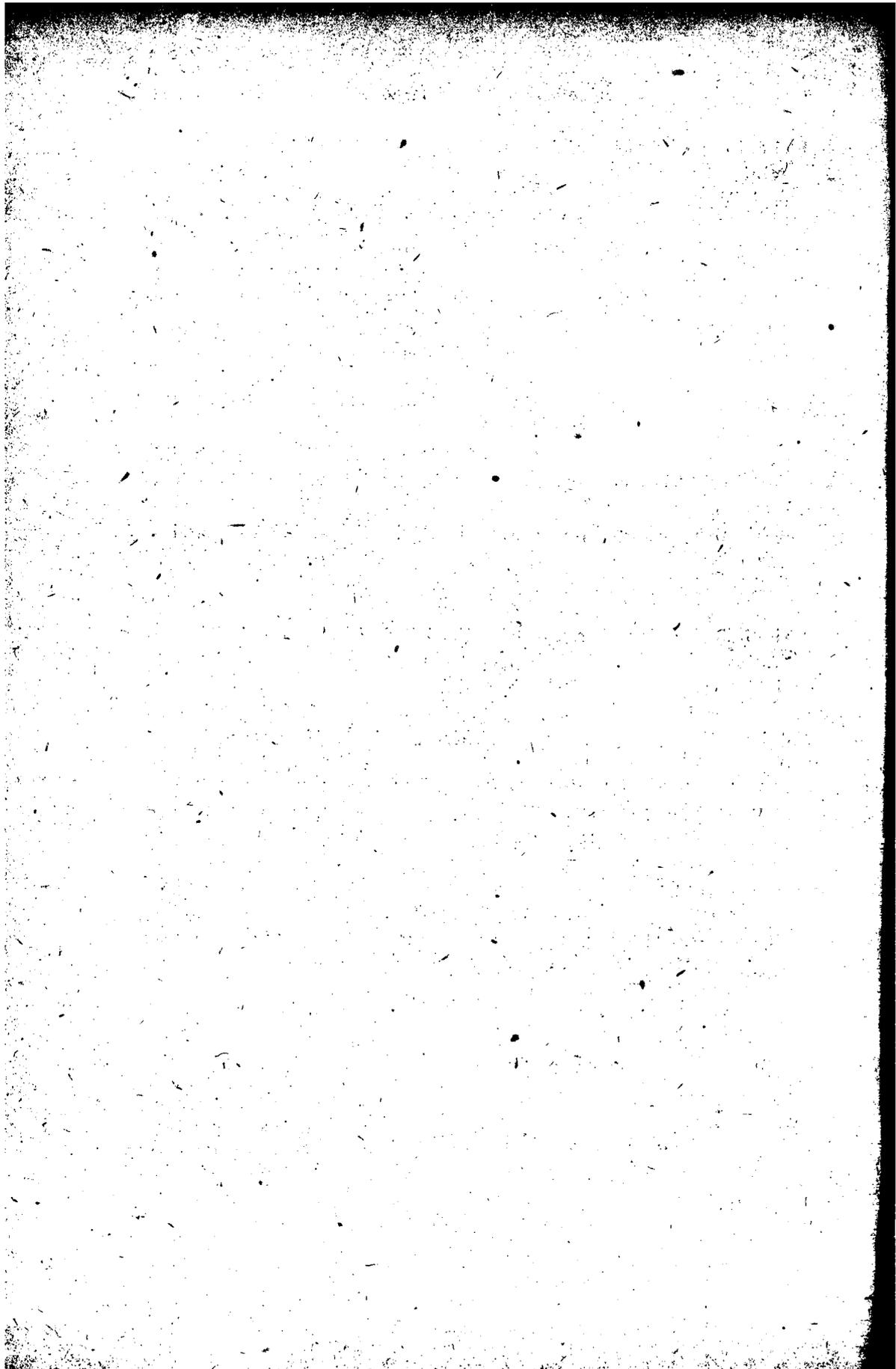
2) non pare, inoltre, che possa condividersi l'idea della eliminazione di ogni ingerenza del Genio civile nelle deliberazioni concernenti opere pubbliche (art. 284 e segg. del T. U. 3 marzo 1934, n. 383), in quanto un tale intervento, di carattere puramente tecnico, costituisce necessaria e sicura garanzia per la buona esecuzione dei lavori e si risolve, quindi, nella tutela del pubblico interesse ;

3) il problema della sostituzione della Giunta provinciale amministrativa con tribunali amministrativi regionali è intimamente connesso all'altro della creazione dell'ente regione: nel qual caso soltanto potrebbero i detti tribunali giustificarsi e armonizzarsi, con unità d'intenti, alle esigenze particolari degli enti e dei cittadini.

Sarebbe, in ogni caso, da escludere il trasferimento delle funzioni giurisdizionali all'autorità giudiziaria, data la specialità della materia che ne costituisce oggetto e, come tale, necessariamente richiede una specialità di giurisdizione ;

4) la limitazione dei controlli al provvedimento della resa dei conti non ha contenuto giuridico, nè significato pratico, in quanto siffatto procedimento investe normalmente i soli contabili di diritto degli enti locali (esattori, tesorieri, tesorieri speciali, ricevitori, cassieri) e non pure gli amministratori, i quali possono tutto al più condividere con i primi o assumere in proprio determinate responsabilità, in casi tassativamente dalla legge stabiliti (art. 251 e segg. del T. U. 3 marzo 1934, n. 383).

Motivo per cui, gran parte del loro operato verrebbe sottratto alla necessaria disciplina dei controlli: il che non è giuridicamente ammissibile nell'interesse della cosa pubblica.



PARTE SECONDA

**RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE**

**“PROBLEMA DELLA REGIONE,,<sup>(1)</sup>**

---

(1) La Sottocommissione dipendeva dalla Commissione per la Riforma dell'Amministrazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed era presieduta dal Prof. A. C. Jemolo (cfr. la composizione della Commissione riportata nel Vol. I). La relazione che segue è stata compilata dal Consigliere di Stato Dott. Silvio Innocenti, con la collaborazione del Dott. Andrea Torrente.



## RELAZIONE SUL PROBLEMA DELLA REGIONE

### PREMESSA

La relazione che oggi si pubblica riassume gli studi e le indagini compiuti dalla Commissione per la Riforma dell'Amministrazione e i dibattiti in essa svoltisi sul tormentato problema della regione.

Tutti gli elementi che potevano essere offerti dalle opinioni degli scrittori e dai voti degli uomini politici, contemporanei o del passato, vengono nella relazione passati in rassegna e sono stati tenuti presenti dalla Commissione che li ha sottoposti al vaglio di una critica serena, di una valutazione spassionata, esplicita unicamente al fine di giungere alla soluzione che meglio risponda all'interesse generale.

Pure le difficoltà che si opponevano, e si oppongono, al raggiungimento di questo risultato sono tante che (corre il dovere di dirlo) non tutti i dubbi, non tutte le perplessità, non tutti gl'interrogativi possono dirsi superati (1).

---

(1) Vi è anzitutto, una osservazione, per così dire, di ordine pregiudiziale. Non v'è dubbio che libertà e democrazia sociale non prosperino se non in uno Stato decentrato, in cui sia riconosciuta la più ampia autonomia agli enti locali. Ciò spiega la saldezza dei regimi democratici nell'Inghilterra, negli Stati Scandinavi, nell'Olanda, nel Belgio, nella Svizzera. Nonostante le differenze negli elementi particolari, queste democrazie hanno un carattere comune: l'organizzazione degli enti locali assicura a esse completa autonomia amministrativa. Al contrario, i grandi Stati dell'Europa continentale, Francia, Germania, Italia, Spagna, si sono sviluppati sulla base dell'accentramento amministrativo e hanno realizzato l'unità mediante un onnipotente apparato burocratico. È questo il vizio di struttura che, secondo la diagnosi più diffusa, ha reso in questi Paesi, quanto meno, instabile il regime democratico. Donde l'aspirazione che il principio della libertà amministrativa locale si estenda a tutta l'Europa e formi la base della sua ricostruzione: il problema, dunque, si sposta dal piano strettamente nazionale per inquadrarsi in una superiore visione europea (così A. GASSER, *L'autonomie comunale et la reconstruction de l'Europe*, éd. de la Baconnière, Neuchâtel, 1946). Pur riconosciuta quest'innegabile esigenza, un interrogativo è stato recentemente posto (G. REGASSI in « *La Gazette de Lausanne* », 19 maggio 1946). Conviene

Difficoltà non lievi incontra anche la realizzazione dell'organizzazione regionale sul terreno concreto.

Anzitutto, non sempre risultano agevoli la delimitazione dei grandi organismi regionali e la determinazione dei relativi confini. Accanto alle regioni geograficamente e storicamente determinate esistono raggruppamenti, che aspirano a una propria individualità e offrono una tenace resistenza alla loro incorporazione in più vaste aggregazioni territoriali.

Nella Sezione II sono particolarmente indicati i voti, le proposte di vari gruppi territoriali nel senso ora espresso.

Qui basti accennare, a titolo di esempio, alle aspirazioni espresse dalle popolazioni molisane, da quelle sannite, da quelle della Valtellina, della Spezia, ecc., che riecheggiano una propria autonomia regionale per motivi che non sono del tutto ingiustificati. Invero, grovigli, talora inestricabili, di interessi, peculiarità di posizioni geografiche, difficoltà di comunicazioni hanno creato, nel volgere degli anni, situazioni veramente complesse le quali coesistono con le condizioni storico-geografiche e talora, addirittura, si sovrappongono a esse. Difficoltà notevoli di comunicazione rendono, così, problematica la riunione del Molise con gli Abruzzi, come, forse, i comuni elementi geografici imporrebbero; d'altro canto l'uno ha sempre gravitato verso Napoli gli altri sempre verso Roma. Peraltro, a una riunione del Molise con la Campania, a parte l'obiezione che non converrebbe rendere pletorica questa regione, osta la considerazione dei rapporti economici o di altra natura (si pensi al flusso emigratorio stagionale) che questa regione ha con le Puglie.

Parimenti, ragioni storiche sono invocate per la costituzione

---

accennarlo perchè esso è più che mai significativo in relazione all'ampiezza di dimensioni dell'ente regione. Perchè le organizzazioni amministrative possano svolgere la loro missione - è stato detto - occorre che esse non siano troppo vaste. Ci si è domandato perciò se vi possa essere una « vera etica comunale » nelle grandi città moderne, con la loro popolazione sovrabbondante che non partecipa, o scarsamente partecipa, all'amministrazione cittadina. Tali vasti aggruppamenti demografici costituiscono organismi troppo vasti e, in certo senso, accentrati.

Trasportate sul piano del problema che qui interessa, queste osservazioni potrebbero alimentare il dubbio, se la regione non costituisca già di per sé un elemento accentratore, non rappresenti un residuo di quella mentalità che, con la sua istituzione, ci si propone di superare e se il fulcro della libertà amministrativa non si debba far risiedere unicamente ed esclusivamente nel comune e nei consorzi intercomunali.

della regione sannitica, formata dalle provincie di Benevento e di Avellino, ma quest'ultima o rivendica la propria autonomia aspirando, a sua volta, alla formazione di una regione irpina o deduce la gravitazione dei suoi interessi economici verso il porto di Salerno.

Si è accennato a questi due esempî per dimostrare la difficoltà del problema; ma altri potrebbero essere agevolmente fatti per il territorio della Spezia, della Valtellina, ecc. Una soluzione non è possibile in questi casi senza dar luogo, da una parte o dall'altra, a malcontenti tra la popolazione locale (1).

Un altro fattore deve essere considerato. Benché la provincia sia una creazione artificiale, ormai essa ha una vita quasi secolare in Italia. E, benché sul terreno puramente logico la istituzione della regione non abbia come corollario necessario la scomparsa della provincia, pure una tale conseguenza sembra certamente imporsi sotto il profilo dell'opportunità. Ora, nonostante che l'autonomia amministrativa della provincia sia stata, specialmente negli ultimi anni, assai grama e le sue funzioni sensibilmente ridotte, una certa resistenza incontra l'idea regionale da parte dei minori aggruppamenti provinciali. Forse, a ben vedere, questa resistenza è il frutto di un equivoco, perché a provocarla può essere più l'attrazione esercitata dal centro provinciale quale sede degli uffici periferici dell'amministrazione dello Stato, anziché il rammarico per la perdita delle davvero limitatissime funzioni autonome spettanti, come già si è accennato, all'ente provincia. Comunque, il fenomeno esiste. Si deve, anzi, aggiungere che negli ultimi tempi non sono mancate istanze rivolte all'istituzione di nuove provincie. Così non possono non essere ricordate le aspirazioni di Barletta e della martoriata Cassino, la quale, sia per la sua posizione geografica, sia per l'attuale situazione determinata dalle distruzioni operate sul territorio circostante, aspira a una propria autonomia provinciale. Tutte queste manifestazioni vanno ricordate come espressioni della persistenza di uno spirito provinciale che offre una certa reazione all'instaurazione del più vasto organismo regionale.

Un particolare rilievo merita, in questa rassegna dei vari

---

(1) Perciò la Commissione si è astenuta dal precisare la dimensione delle regioni, dal tracciarne i confini, limitandosi alla raccolta di dati, all'analisi delle varie aspirazioni e all'esame obiettivo delle ragioni addotte,

motivi che hanno ingenerato l'accennata incertezza nell'animo dei commissari, il punto relativo alla concessione dell'autonomia alla Valle d'Aosta e ai progetti relativi all'autonomia della Sicilia e della Sardegna. Queste diverse iniziative legislative sono state prese, sotto la spinta di particolari esigenze politiche, dal governo, mentre si svolgeva il lavoro della Commissione. Lo esame degli ordinamenti da essi posti in essere sarà fatto nell'appendice a questa relazione. Quello che qui preme rilevare è che queste soluzioni particolari, avulse dalla visione del problema generale e difformi l'una dall'altra, hanno influito negativamente sull'esame della questione d'ordine generale. Anzitutto, esse hanno, in certo qual modo, rallentato l'interesse, per lo meno del gran pubblico, sugli studi e sui dibattiti che si venivano facendo. L'autonomia sarda e quella siciliana attraevano l'attenzione della maggioranza: era in relazione a quelle regioni che il problema veniva maggiormente sentito. D'altro canto, la difformità che verrebbe a esistere tra una parte e l'altra del territorio nazionale (si pensi alla differenza tra l'ordinamento della Valle d'Aosta, che resta sempre un ente autarchico, e lo statuto siciliano, in cui questa concezione è certamente superata) sembra atto a ingenerare una gara di aspirazioni verso le forme più ampie e più complete di distacco dal governo centrale, che induce più d'uno a riflettere e a meditare.

Per tutto questo complesso di ragioni e per le altre di carattere particolare che saranno esposte innanzi, la Commissione non ha potuto non tener conto delle difficoltà che presenta in questa materia una soluzione netta e radicale. Per giungere all'auspicato decentramento, com'è noto, oltre all'autonomia regionale, mezzi altrettanto validi ed efficienti e, in ogni caso, concomitanti, sono il decentramento burocratico e l'autonomia comunale. L'uno e l'altro hanno formato, da parte di altre apposite Sottocommissioni, oggetto di studio e i risultati saranno esposti a parte. Se l'auspicata riforma amministrativa debba ridursi all'introduzione di tali principi oppure a queste innovazioni debba accompagnarsi l'istituzione dell'ente regione, è problema il quale involge una valutazione di ordine squisitamente politico che trascende indubbiamente i compiti di una Commissione di studi. D'altro canto, la Commissione si è anche preoccupata di richiamare l'attenzione sull'opportunità di evitare un brusco, immediato trapasso dall'attuale sistema fortemente accentrato al decentramento istituzionale regionale. Ed ha, come

sarà più particolarmente esposto nella sezione III, suggerito un'attuazione graduale della riforma che consente di sottoporla al vaglio dell'esperienza. A tale uopo, accanto al progetto dell'ente regione, si è predisposto quello della Consulta regionale: il secondo deve costituire il mezzo per giungere, ove l'esperimento dia utili frutti, all'attuazione del primo. Con ciò la Commissione ritiene di avere adempiuto al suo compito che era, soprattutto, di studio e di ricerca. Larga massa di materiali, di osservazioni, di riflessioni viene offerta quale risultato del non breve e non agevole lavoro. Era quanto uomini di studio ed esperti dell'Amministrazione potevano dare. Spetterà al genio, al senno degli uomini politici, investiti dalla volontà popolare del compito di dare all'Italia la nuova costituzione, di prendere, quali interpreti delle aspirazioni del Paese, le decisioni sull'arduo problema, nel modo più conforme alle esigenze della nostra ricostruzione materiale e spirituale.



## SEZIONE I.

### LO SVILUPPO STORICO DELLE TENDENZE REGIONALISTICHE

#### I.

#### LE TENDENZE FEDERALISTICHE NEL RISORGIMENTO

##### *Introduzione.*

Le aspirazioni regionalistiche che si affermano nell'attuale fervore di rinnovamento dello Stato italiano si ricollegano idealmente alle correnti di pensiero che percorsero la Penisola nel periodo precedente la formazione dello Stato unitario e prepararono il Risorgimento italiano.

In quel periodo le concezioni politiche si polarizzarono intorno a due punti fondamentali: unità e federazione (1). L'unità aveva radici nel ricordo di Roma e nella tradizione letteraria rifacentesi a Dante, a Petrarca, a Machiavelli e coincideva con il movimento unitario che prevaleva in tutte le nazioni di Europa; l'idea federale si richiamava alla tradizione dei nostri comuni, primo e luminoso esempio di libertà democratica che aveva spezzato i vincoli dell'impero accentratore e della schiavitù feudale. I sostenitori delle concessioni federalistiche trovavano, inoltre, argomento nella situazione dell'Italia, divisa in tanti Stati, e osservavano che l'istituto della monarchia unitaria era estraneo alla tradizione del nostro Paese, in cui essa non si era affermata come nell'Inghilterra, nella Francia e nella Spagna.

Intorno a queste due concezioni fondamentali si raggrupparono le quattro correnti in cui può suddividersi (2) il largo

(1) MONTI A., *L'idea federalistica nel Risorgimento italiano*, Bari, 1922 pag. 5 e segg.

(2) MONTI A., op. cit., pag. 19 e segg.

movimento di idee che si produsse, dopo gli sfortunati tentativi del 1820 e del 1831, fra il 1840 e il 1848 per condurre a una azione decisiva intesa a risolvere il problema italiano. Federaliste erano, da un lato, la corrente neoguelfa, che vagheggiava una federazione di stati presieduta dal Pontefice ed ebbe quali sostenitori il Gioberti e il Rosmini, dall'altra la corrente repubblicana federalistica sostenuta dal Cattaneo e dal Ferrari. Mazzini incarnava il programma repubblicano-unitario, mentre il partito piemontese propugnava la monarchia nazionale accentratrice.

Il 1848 fu l'anno d'oro delle concezioni federalistiche, ma segnò anche l'inizio del loro declino per la sconfessione del programma neoguelfo da parte di Pio IX e per il fallimento del primo esperimento di azione federale (1). L'indipendenza fu, quindi, compiuta dal Piemonte che disponeva delle armi e della diplomazia, da quel Piemonte che le correnti rivoluzionarie additavano, come lo Stato meno liberale d'Italia (2), e venne realizzata come un'espansione dello Stato piemontese. Prevaleva, così, anche in Italia quell'indirizzo unitario che si era affermato in tutta l'Europa.

Alle provincie annesse fu estesa l'organizzazione amministrativa piemontese, che, sull'esempio francese, era fortemente accentratrice. Di fronte alla quale, e agli inconvenienti che ne derivavano, sorsero, e mai si sopirono, le tendenze all'autonomia, al decentramento.

Battute, dunque, sul terreno politico, le tendenze federalistiche si trasformavano in aspirazioni alle libertà locali, alle autonomie amministrative. Esse si opponevano alla invadenza del piemontesismo, della burocrazia centrale costituitasi intorno al nuovo Stato.

Un filo ideale unisce, perciò, le tendenze all'autonomia amministrativa, sorte quali reazioni all'idea centralista e unitaria, con le correnti federalistiche. È, pertanto, opportuno soffermarsi su di esse, tanto più che le ragioni che vengono addotte per sostenere il sistema federalistico coincidono spesso con quelle cui, come vedremo, si richiameranno i fautori del regionalismo.

a) *Il pensiero di Gioberti.* — Fondamentale è nell'ambito delle cor-

(1) Su questo punto v. ANTONIO ANZILLOTTI, *Vincenzo Gioberti e il fallimento della prima guerra federale* in *Archivio storico italiano* LXXVIII (1920), vol. II, pag. 283.

(2) MONTI A., op. cit., pag. 19.

renti federalistiche il pensiero del Gioberti quale espresso nel *Primato*. Egli rileva che l'Italia ha in sé tutte le condizioni del suo risorgimento nazionale e politico, senza ricorrere agli aiuti e alle imitazioni straniere (1); che l'unità italiana può essere realizzata dal Papa, il quale potrebbe costituire nella Penisola una confederazione dei vari Stati (2). Questa lega presieduta dal Papa dovrebbe costituire un esercito, una marina e promuovere una legislazione unitaria per facilitare il traffico delle cose e delle idee tra le diverse membra della nazione, annullando (o, almeno, attenuando) le differenze esistenti negli ordinamenti civili, commerciali o amministrativi, in materia di pesi, misure, monete e dogana (3). Tuttavia, secondo il Gioberti, l'unificazione totale sarebbe impossibile e l'idea rigorosamente unitaria non conforme all'indole del Paese (4), mentre il concetto dell'unità federativa sarebbe antichissimo e connaturale al genio degli italiani, ai costumi, alle istituzioni, alle stesse condizioni geografiche della Penisola. All'uopo, egli sostiene che la varietà tra le diverse provincie deriva dall'essere stata ciascuna posseduta anticamente da un ramo speciale della grande stirpe pelasgica e dall'esservi stata mistura di stirpi slave, celtiche, germaniche e iberiche le cui differenze impressero una fisionomia diversa alle varie zone da essi abitate (5), e ricorda che in Italia fiorirono la confederazione etrusca, la società latina, la lega italica, le due leghe lombarde, mentre l'unità si attuò con pregiudizio della libertà sotto l'impero romano (6). Inoltre, la stessa varietà di posizioni geografiche determinerebbe differenza di carattere tra le varie regioni; aspri e forti i piemontesi e i liguri, stretti fra il monte e il mare; industri i Lombardi e commercianti i veneti; Firenze e Roma i due fuochi dell'ellisse italiana, dove l'arte ha raggiunto le cime più alte, mentre a Napoli e in Sicilia fiorisce la filosofia (7).

D'altro canto, e a prescindere dalle peculiari condizioni dell'Italia, il Gioberti non esita ad affermare che la federazione è il tipo preferibile di governo, perchè realizza la varietà, regolata

(1) GIOBERTI, *Il primato morale e civile degli Italiani*, Capolago, 1846, I, pag. 116.

(2) GIOBERTI, op. cit., I, pag. 126.

(3) GIOBERTI, op. cit., I, pag. 128, 129.

(4) GIOBERTI, op. cit., I, pag. 131.

(5) GIOBERTI, op. cit., I, pag. 132 e segg.

(6) GIOBERTI, op. cit., I, pag. 133.

(7) GIOBERTI, op. cit., II, pag. 117 e segg.

dall'unità, senza che la prima sia offesa né distrutta dalla seconda. L'Autore rileva, anche, che un sistema siffatto corrisponde all'idea dell'ordine nell'universo.

Egli aggiunge che il concetto di federazione trova applicazione nella teoria stessa dei centralisti, benché imperfettamente e in modo troppo subordinato all'unità predominante; altrimenti, invece di un governo, si avrebbe una tirannide intollerabile, anzi impossibile: « Imperocché quel grado di spontaneità nell'opera che in ogni reggimento, sia pur centrale quanto si voglia, si lascia agli individui, alle famiglie, ai comuni, alle provincie, insomma a tutte le parti grandi e minute della repubblica, è un'applicazione del principio federativo, se l'individualità e la libertà di ciascun componente non si spengano affatto. Il che è chiaro specialmente negli ordini municipali quali occorrono eziandio nei Paesi costituiti a forma centrale; perchè il corpo dei municipi è una vera confederazione di repubblicette temperate ad aristocrazia monarchica, e raccolte intorno all'unità dello Stato e della nazione. Il divario che corre tra la confederazione municipale e la politica è più di gradi che di essenze, e concerne piuttosto l'estensione e le appartenenze intrinseche dell'autorità propria di quei due ordini, che l'intima natura di esse. Imperocchè le consuete distinzioni che si fanno dei varî poteri sociali, e la separazione della sovranità dalle altre azioni giuridiche, riguardano le applicazioni e gli accidenti del diritto, anzichè la sua essenza, perchè il diritto umano considerato in se stesso, essendo un rivolo del divino, è uno e invariabile nella sua sostanza » (1). Per il G. la signoria centrale non deve allargarsi oltre i negozi comuni che interessano lo Stato nella sua totalità, mentre gli affari propri di ciascuna parte dello Stato devono essere lasciati alla balia speciale di coloro a cui toccano (2). Quanto il centro è debole o poco autorevole, l'unità è in pericolo; quando è troppo esteso e lascia poche cose all'arbitrio dei subordinati, ne scapita la libertà (3).

Nell'anno 1846 vedevano la luce due opere che hanno posto cospicuo nella letteratura che precede il '48 e che vagheggia un nuovo assetto d'Italia: i *Pensieri sull'Italia di un anonimo lom-*

(1) GIOBERTI, op. cit., I, pag. 136 e segg. Nell'ultimo periodo si può, forse, ravvisare l'intuizione di quella forma intermedia tra Stato accentrato e Stato federale che è costituita dallo Stato regionale (v. *infra*).

(2) GIOBERTI, op. cit., II, pag. 137.

(3) GIOBERTI, op. cit., II, pag. 138.

*bardo* di Luigi Torelli, e *Della nazionalità italiana*, saggio politico-militare di Giacomo Durando. Nessuno dei due scrittori scorge un'Italia unitaria. Il Torelli vagheggia un regno sabaudo con confini al Varo, al Brennero, allo Judrio, che abbracci pure il ducato di Parma; un regno dell'Italia centrale, con Modena, la Toscana, la quasi totalità dello Stato Pontificio; un regno dell'Italia meridionale e Sicilia che giunga al nord sino all'Aniene e alle foci del Tevere: Roma città libera. Il Durando crede che l'Italia consti effettivamente di tre regioni: continentale o iridiana, peninsulare o appenninica, e insulare.

b) *Il Rosmini*. — Uno svolgimento dei concetti del Gioberti rappresentano le concezioni del Rosmini (1). Egli, pur ammettendo che il perfezionamento dei mezzi di comunicazione avrebbe diminuito le distanze regionali e che i matrimoni avrebbero attenuato le differenze tra i caratteri degli Italiani, riteneva che l'unità nella varietà rispondeva a un supremo concetto di bellezza. Mentre, però, il piano giobertiano era troppo vago, perchè non attribuiva contorni precisi all'organo che avrebbe dovuto presiedere all'azione comune tra i vari Stati, il Rosmini pensa a una Dieta che dovrebbe risiedere a Roma e dovrebbe essere costituita, per un terzo, dai delegati dei vari sovrani e, per gli altri due terzi, dai rappresentanti eletti dalle Camere legislative degli Stati stessi. La Dieta, pur avendo ampia libertà in materia politica, dovrebbe essere assoggettata a un concistoro presieduto dal Papa, affinché non sconfinasse dalle funzioni attribuitele.

c) *Il Cattaneo*. — Nell'orbita di queste concezioni, che non prescindono dalla situazione effettiva dell'Italia prima del raggiungimento dell'unità, stanno le idee del Cattaneo espresse, soprattutto, nel periodico « Il politecnico ». Egli avrebbe voluto una lega di Stati sotto la presidenza dell'imperatore d'Austria che il nostro Autore, ricordando le riforme di Maria Teresa e di Giuseppe II, ritiene ancora capace di svolgere una missione civilizzatrice. In tal guisa egli pensa di assicurare con l'unità il trionfo della libertà che gli preme più della stessa indipendenza dallo straniero.

Nel quadro di questa concezione federalistica, il Cattaneo propugna le più ardite riforme di indole economica e sociale nell'ambito di ciascuno Stato.

---

(1) ROSMINI, *La Costituzione secondo la giustizia sociale, con un'appendice sull'unità d'Italia*, Napoli, 1848.

d) *Il Ferrari*. — Repubblicano rivoluzionario, Giuseppe Ferrari (1) si contrappone così alla scuola neoguelfa come al Cattaneo pur non ravvisando possibilità o proficuità di uno Stato unitario in Italia, sia per la diversità di sangue tra le popolazioni dell'Alta Italia che più hanno risentito delle invasioni del settentrione e le popolazioni meridionali poste più strettamente sotto l'influsso dell'oriente, sia per la stessa configurazione geografica del Paese allungato nella parte peninsulare, sia, infine, per l'esistenza di tanti centri secolari di cultura e d'incivilimento la cui vitalità non potrebbe essere spenta dall'accentramento delle funzioni nella capitale dello Stato unitario. Il Ferrari non ravvisa la necessità di un organo comune tra le varie repubbliche che egli sogna di vedere costituite sul suolo italiano, ma crede sia sufficiente il sentimento della necessità di unirsi di fronte al pericolo straniero. E questo, come giustamente è stato notato (2), costituisce un difetto grave del sistema propugnato che rivela mancanza di percezione delle esigenze politiche che evidentemente richiedevano, comunque, la formazione di un organo comune.

## II.

### LA CONCEZIONE UNITARIA DI GIUSEPPE MAZZINI E IL SUO PENSIERO SULL'AUTONOMIA LOCALE

a) *Opposizione al federalismo*. — Alle correnti federalistiche decisamente si oppone il Mazzini. Ma il genio politico del grande Genovese intuisce che la soluzione non può consistere in un accentramento eccessivo che soffochi o sopprima la libertà e le iniziative locali. Con ponderato equilibrio egli, da un lato, addita l'unità e se ne fa convinto assertore, dall'altro, auspica una larga, feconda autonomia locale.

Le ragioni che lo inducono a opporsi al movimento federalistico sono varie. Esso gli sembra generato da quel senso di sfiducia che coi secoli di servaggio si è inviscerato negli Italiani, dall'individualismo che si nutre di tutte quelle gelosie, gare

(1) FERRARI, *La federazione repubblicana*, Capolago, 1851; *L'Italia dopo il colpo di Stato del 2 dicembre 1851*, Capolago, 1852; *La fédération italienne*, Parigi, 1860.

(2) VITTA, *Il regionalismo*, Firenze, 1923, pag. 24.

e vanità di città, di municipî, passioncelle abiette e meschine che brulicano nella Penisola come vermi nel cadavere di un generoso. Tendenza al frazionamento e decadenza italiana camminano su due rette parallele (1). Solo l'unità e soltanto la repubblica possono assicurare durata alla libertà e all'indipendenza (2).

Agli argomenti dei federalisti che, come si è visto, si richiamano alla situazione dell'Italia e al suo passato, nel quale, tranne il periodo romano, era stata sempre divisa, egli obietta che non vi sono differenze tra le terre italiane: tutte hanno avuto sorte comune nella libertà e nel servaggio, nella grandezza e nella decadenza. Anche se elementi diversi vi fossero, non bisognerebbe alimentare le differenze, ma eliminarle.

E a chi additava esempi stranieri, egli rispondeva: « È tempo che la politica si emancipi dalla tirannide degli esempi. È tempo che il secolo XIX tragga dalle proprie viscere, dai propri bisogni la politica che deve guidarlo. L'Italia del XIX secolo racchiude nel proprio seno le condizioni della sua futura esistenza e le forze per raggiungerle. Guardiamo, dunque, all'Italia, non all'America e a Sparta » (3).

Compiuta l'unità, nel 1861, in un ulteriore articolo aggiunto al precedente, il Mazzini osservava che davanti allo sgovernare sistematico di una setta di uomini che, increduli sino a ieri di ogni possibile attuazione dell'unità nazionale, erano chiamati dalla monarchia a governare l'Italia; davanti all'inetta pertinacia con la quale quegli uomini tentavano sostituire all'espressione invocata della vita nazionale collettiva l'espressione data più che imperfettamente, tredici anni addietro, alla vita di una piccola frazione d'Italia, il giudizio del Paese non poteva non vacillare pericolosamente sulla via che l'istinto della missione italiana gli additava (4).

Ciò nonostante, egli riaffermava le ragioni che lo inducevano a ripudiare ancora una volta le concezioni federalistiche e ricordava il giudizio espresso da Napoleone a S. Elena: « L'Italia è una sola nazione. L'unità dei costumi, della lingua, della letteratura dovrà finalmente, in un avvenire più o meno pros-

---

(1) MAZZINI, *Dell'unità italiana* in *Scritti politici editi e inediti*, II, Imola, 1907, pag. 261.

(2) MAZZINI, op. cit., pag. 269.

(3) MAZZINI, op. cit., pag. 218.

(4) MAZZINI, op. cit., pag. 302.

simo, riunire i suoi abitanti sotto un sol governo » (1). Quindi, passava a esporre la sua concezione sulla struttura dello Stato, nella quale l'idea dell'unità è temperata da una larga autonomia locale.

b) *L'autonomia locale.* — I due termini del problema relativo all'ordinamento dello Stato sono associazione e libertà (2). In un buon ordinamento, la nazione rappresenta l'associazione, il comune la libertà. Nazione e comune sono i due soli elementi naturali in un popolo, le sole due manifestazioni della vita generale e locale che abbiano radice nell'essenza delle cose. Gli altri elementi sono artificiali e hanno quale unico ufficio quello di rendere più agevoli e giovevoli le relazioni tra la nazione e il comune e di proteggere il secondo dall'usurpazione della prima quando è tentata. Quanto rappresenta l'unità della coscienza italiana, l'autorità morale della patria per tutti i suoi figli, la tradizione nazionale da conservarsi come deposito sacro, il progresso da attuarsi per tutti e la vita internazionale, spetta alla potestà centrale, allo Stato; quanto rappresenta l'applicazione pratica delle norme generali, gli interessi economici locali, la libertà nella scelta dei modi per compiere il dovere sociale, il diritto di iniziativa da serbarsi intatto per tutti, spetta, sotto la vigilanza della nazione, alle unità secondarie e segnatamente al comune, nucleo primitivo di quella unità (3).

Allo Stato, per mezzo d'una Costituente italiana raccolta a suffragio universale, il Patto nazionale, la Dichiarazione dei principi, la definizione del *fine comune*, del dovere sociale, che ne derivano e formano un vincolo di pensieri e di opere comune, e l'ordinamento delle autorità più opportune a serbarlo intatto e dominatore, finché un nuovo grado di progresso non sia raggiunto dalla nazione; ai comuni il diritto di accertare con una potente maggioranza di voti il momento in cui sia raggiunto quel grado e importi introdurre mutamenti nel Patto. Allo Stato le norme per rendere universale, obbligatorio e uniforme nella direzione generale l'educazione nazionale, senza l'unità della quale non esi-

---

(1) Per completezza è da rilevare che Napoleone non si dissimulava le difficoltà che al governo unitario erano opposte dalla conformazione geografica della Penisola.

(2) MAZZINI, op. cit., pag. 324.

(3) MAZZINI, op. cit., pag. 326.

ste nazione; ai comuni l'applicazione pratica delle norme, la scelta degli uomini da prefiggersi all'istruzione elementare, il maneggio economico delle scuole, la tutela del diritto che ogni individuo ha di aprire altri istituti di insegnamento. Allo Stato l'unità del sistema militare, l'ordinamento della nazione armata: ai militi d'ogni comune il diritto di proporre le liste per la scelta degli ufficiali. Allo Stato, dacché la giustizia non può essere se non una per tutti i cittadini, l'unità dell'ordinamento giudiziario, i codici, la scelta dei giudici supremi e dei magistrati locali e dei membri di tribunali di conciliazione e commercio. Allo Stato la determinazione dell'ammontare del tributo nazionale e il suo riparto sulle varie zone del territorio; ai comuni, vigilati dallo Stato, i tributi meramente locali e il modo di soddisfare alla parte di tributo nazionale assegnato. Allo Stato la formazione d'un capitale nazionale composto delle proprietà pubbliche, dei beni del clero, delle miniere, delle vie ferrate, di alcune grandi imprese industriali, destinate in parte ai bisogni straordinari della nazione e all'alleviamento del tributo, in parte a un credito aperto alle associazioni volontarie, manifatturiere, agricole e operaie; ai comuni, sotto norme generali uniformi e la vigilanza del governo centrale, l'amministrazione di quel capitale. Allo Stato la sicurezza pubblica per ciò che concerne i pericoli interni di tutto il Paese, le norme generali per le carceri, la direzione di alcuni stabilimenti penitenziari centrali; ai comuni la tutela dell'ordine nella loro sfera, l'ordinamento della forza necessaria a ufficio siffatto, l'amministrazione pratica delle prigioni collocate nella loro circoscrizione. Allo Stato la direzione dei lavori pubblici rivolti all'utile e all'onore di tutta la nazione, al mantenimento e al progresso della tradizione nazionale dell'arte; ai comuni le cure intorno all'illuminazione, al selciato, alle acque, ai ponti, alle strade delle loro località.

Allo Stato quanto riguarda le relazioni esterne: guerre, paci, alleanze, trattati; ai comuni il diritto di vigilare a che la politica tradizionale non si disvii, nel segreto, dalla missione e dal fine della nazione.

Perchè il comune possa svolgere le funzioni che gli vengono così affidate, è necessario, tuttavia, che l'Assemblea nazionale sancisca un nuovo riparto territoriale (1). Causa della servitù dei comuni è la loro piccola estensione. Il comune è un'associa-

---

(1) MAZZINI, op. cit., pag. 331.

zione destinata a rappresentare, quasi in miniatura, lo Stato. Il vizio dal quale ha origine la tendenza al concentramento amministrativo nel sistema francese sta nella piccolezza dei comuni. Perché l'ordinamento amministrativo corrisponda in Italia alle esigenze del progresso, occorre che il comune affratelli nella stessa circoscrizione la città e parte della popolazione agricola.

c) *La regione.* — A completare il quadro dell'ordinamento politico e amministrativo dello Stato, il M. auspica (1) tre unità territoriali: il comune, unità primordiale, la nazione e la regione, zona intermedia indispensabile tra la nazione e il comune, additata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti e dal predominio delle attitudini agricole, industriali o marittime. L'Italia potrebbe essere divisa in dodici regioni: ogni regione, suddivisa in distretti (semplice circoscrizione amministrativa) che avrebbero dovuto contenere non meno di 20.000 abitanti. Le autorità regionali, come quelle comunali, sarebbero elettive. Un commissario del governo risiederebbe nel capoluogo della regione. I comuni accentrati nella regione non ne avrebbero bisogno: i loro magistrati supremi rappresenterebbero a un tempo la missione locale e quella nazionale. Soltanto il governo manderebbe, di tempo in tempo, a guisa di *missi dominici*, ispettori straordinari a verificare se l'armonia fra i due elementi della vita nazionale si mantenga o si rompa. Quest'ordinamento, secondo il M., avrebbe spento il localismo gretto, dato alle unità secondarie forze sufficienti per tradurre in atto ogni progresso nella loro sfera e avrebbe reso più semplice e spedito l'andamento, intricatissimo e lento, della cosa pubblica.

d) *Considerazioni.* — Le idee del Mazzini sono state quasi letteralmente trascritte, non soltanto per l'eminente posizione che all'Uomo spetta nel nostro Risorgimento, ma per gli elementi fecondi che contengono, largamente utilizzabili nell'attuale processo di rinnovamento dello Stato. È noto, infatti — e sarà, del resto, rilevato innanzi — che larghe correnti di opinioni politiche ravvisano una delle cause dei mali, che hanno travagliato l'Italia e l'hanno condotta alle tragiche condizioni attuali, nella mancanza di una reale ed effettiva autonomia locale. È merito del Mazzini avere avvertito l'esigenza di tale autonomia e di averla intesa come presidio di libertà nel momento in cui sor-

(1) MAZZINI, op. cit., pag. 333.

geva il nuovo Stato con tendenze nettamente accentriche. A queste egli opponeva un sistema che mirava a inalveare la vita delle comunità territoriali più ristrette in quella più complessa dello Stato, alimentando questa delle proprie aspirazioni, delle proprie tendenze, scaturite dall'intimo della coscienza popolare, di cui gli enti minori sono più vicina espressione.

Certo non mancano incertezze nella sua concezione, in quanto egli assegna al comune, accanto a funzioni di carattere indubbiamente amministrativo, mansioni politiche, il che, da un punto di vista tecnico rigoroso, potrebbe sembrare in contrasto con la base unitaria dello Stato, dalla quale il Mazzini muoveva.

Ma non è il caso di soffermarsi su questo punto. Ciò che preme rilevare ai fini di questa relazione è come il Mazzini ravvisi, nel quadro delle istituzioni che devono assicurare l'autonomia locale e la libertà dei cittadini nello Stato, la necessità di un ente che sia posto tra lo Stato e il comune: la regione. Certo, il pensiero del Genovese al riguardo non si è interamente sviluppato: manca ogni determinazione delle funzioni che al nuovo ente debbono essere assegnate e del numero e della struttura dei suoi organi, mentre sono appena accennati la grandezza dell'ente, il modo di formazione dei suoi organi (elezione) e la devoluzione della tutela a un organo dello Stato (Commissario) avente sede nel capoluogo. Ma è importante rilevare che nella concezione che dello Stato italiano ebbe il Mazzini trova posto, sia pure con lineamenti non precisati, la regione, quale tramite tra lo Stato e il comune, l'uno centro della vita politica associata della nazione, l'altro cellula viva e feconda di libertà.

Dopo il 1849 e per moltissimi anni non c'è più da parte cattolica un fattivo contributo alla creazione della nuova Italia, bensì una posizione negativa di fronte allo scatenarsi di forze ostili alla Chiesa. Non quindi proposte di ordinamenti per il nuovo Stato, e così non di ordinamenti regionali. Ma, se si scorre la maggiore tra le opere italiane di critica allo Stato moderno, *l'Esame critico degli ordini rappresentativi nella società moderna* (Roma, 1854) del p. Luigi Taparelli, si sente quasi a ogni pagina risuonare l'accusa rivolta a tale Stato, di disconoscere le unità naturali, come la famiglia e il comune, di non tener conto dei centri degli affetti, che sono le piccole cerchie, la tribù, il comune, la provincia. I popoli non sentono, scrive il p. Taparelli, alcun bisogno delle libertà politiche; essi sono paghi di quelle domestiche e municipali.

## III.

LE PROPOSTE D'ISTITUZIONE DELLA REGIONE  
SUBITO DOPO LA FORMAZIONE DELL'UNITÀ

a) *La legge 23 ottobre 1859.* — È noto che, dopo la firma della pace di Villafranca, con la legge 23 ottobre 1859, fu provveduto all'assetto amministrativo delle provincie annesse al Regno di Piemonte. Nella relazione al re (1) che accompagnava la legge indicata si metteva in rilievo la tendenza fortemente accentratrice cui essa si ispirava, osservandosi come tale tendenza rispecchiasse il domma fondamentale della fede politica del popolo italiano, « il quale di tanto più s'innalza in quanto va più riscattandosi dalle passioni municipali, onde per tanti secoli fu impedito di assurgere al potere e a dignità di nazione ». Non manca un accenno al federalismo che veniva indicato come un pericolo per il nuovo regno e per l'Italia.

La legge fu accolta, come nota il Saredo (2), con grandissimo malcontento in alcune provincie specialmente in Lombardia, perchè vi peggiorava non pochi degli ordinamenti amministrativi precedenti che vi avevano fatto buona prova.

b) *Le idee di Cavour e Farini.* — Il disagio creato nel Paese dalla legge 23 ottobre 1859 fu avvertito dallo stesso governo. Alla saggezza politica di Camillo Cavour, pur così tenace assertore dell'unità, non sfuggì l'errore consistente nell'eccessivo accentramento. E, risalito al potere dopo la parentesi della pace di Villafranca, costituì una Commissione straordinaria presso il Consiglio di Stato, la quale, tra l'altro, doveva procedere alla preparazione di un ordinamento amministrativo in cui si accordassero le ragioni dell'unità e della forte autorità politica dello Stato con la libertà delle provincie e dei comuni, libertà che avrebbe dovuto prendere il posto delle vecchie autonomie locali, spente per sempre. È interessante la nota, edita dal Saredo (3), con la quale Luigi Carlo Farini, ministro dell'Interno nel Gabi-

(1) Riportata in SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Torino, 1901, I, pag. 23.

(2) SAREDO, op. cit., I, pag. 24.

(3) SAREDO, op. cit., I, pag. 27.

netto Cavour, nell'inaugurare i lavori della Commissione, ne fissava i compiti.

Il fine a cui i lavori dovevano tendere era indicata nel coordinamento tra la forte unità dello Stato, da un lato, e, dall'altro, l'alacre sviluppo della vita locale, la soda libertà delle provincie, dei comuni, dei consorzi, la progressiva emancipazione dell'insegnamento, della beneficenza e degli istituti municipali e provinciali dai vincoli della burocrazia centrale. A tal uopo il Farini proponeva doversi tener conto, al di sopra della provincia, al di sotto del concetto politico dello Stato, di quei raggruppamenti intermedi che tanta parte avevano avuta nella storia dell'Italia e, com'egli testualmente si esprimeva, di « *quei centri di forze morali, le quali, se fossero oppresse per pedanteria di sistema, potrebbero riscuotersi e risollevarsi in modo pericoloso, ma che, legittimamente soddisfatte, possono mirabilmente concorrere alla forza e allo splendore della nazione* ». Pertanto, egli sottoponeva all'esame della Commissione l'idea di dividere il Regno in regioni, provincie, circondari, mandamenti e comuni. La regione sarebbe stata costituita dalla riunione di più provincie, la sua circoscrizione avrebbe dovuto corrispondere alle naturali e tradizionali divisioni italiane.

A capo di ogni regione sarebbe stato un governatore, rappresentante del potere esecutivo, con late attribuzioni; dal governatore sarebbero dipesi gli intendenti delle provincie. A lui sarebbero spettate le seguenti mansioni: pronuncia, in grado d'appello, nelle materie determinate dalla legge; nomina dei sindaci sopra una proposta dai Consigli comunali, meno quella dei sindaci di capoluogo di regione e di provincia, riservata al governo centrale; nomina degli impiegati d'ordine inferiore e proposta degli impiegati di ogni grado. Dal governatore, infine, sarebbe dipesa la polizia della regione.

Il Farini rimetteva alla decisione della Commissione il giudizio circa l'opportunità di adunare presso il governatore un certo numero di delegati delle provincie.

Egli proponeva, infine, che le provincie comprese nella stessa regione potessero eventualmente formare consorzi per affari determinati. In tal caso il potere di deliberazione sarebbe spettato a questi commissari.

Queste, in sintesi, le idee espresse dal Farini nella nota suindicata per quanto concerne la regione. Come si vede, a parte il rilievo circa l'assenza del criterio elettivo nella formazione degli

organi, essa costituiva soltanto un primo abbozzo, suscettibile di ulteriore sviluppo.

Mancava un'idea chiara e precisa delle attribuzioni dell'ente; incerta era anche la distinzione tra l'ente stesso e il consorzio facoltativo di provincie che si riteneva potesse coesistere con la regione.

Sopra tutto mancava l'idea di una vera e propria autonomia della regione e il decentramento, più che istituzionale, finiva con l'essere burocratico. Tuttavia, è merito dell'eminente uomo politico l'aver posto in luce che il decentramento, sia pur moderato e limitato, non contrastava con le esigenze unitarie del nuovo Stato.

c) *Le proposte della Commissione per lo studio del riordinamento amministrativo del Regno.* — Le idee accennate dal Farini vengono sviluppate dalla Commissione in alcune proposte che hanno il merito di imprimere un certo grado di autonomia all'ente diviso e accolgono, in una certa misura, il principio della eleggibilità degli organi.

La regione, quale ente autarchico, infatti, nelle proposte della Commissione, è amministrata da una Commissione regionale come autorità deliberante. I commissari regionali sono eletti dai Consigli provinciali.

Quale circoscrizione amministrativa, invece, la regione è sottoposta a un governatore che rappresenta il potere esecutivo centrale e, al tempo stesso, è l'organo esecutivo dell'ente regione. In queste funzioni egli è assistito da due assessori nominati dalla Commissione, ai quali può chiedere consiglio e delegare anche, congiuntamente, i propri poteri. Questi assessori, insieme con il governatore, costituiscono la Giunta incaricata di formare il bilancio preventivo. Il governatore rende conto della propria amministrazione alla Commissione regionale.

È interessante come siano delineate con una certa ampiezza le mansioni dell'ente. Esse riguardano le strade che non siano consortili, comunali o provinciali, o non siano per legge dichiarate nazionali, in quanto interessanti direttamente lo Stato sotto il riguardo della difesa nazionale o del commercio con l'estero; i porti che non siano meramente comunali o provinciali, ovvero, perché riconosciuti di utilità generale, gli statali, gli argini e le altre opere e spese occorrenti per i fiumi a eccezione di quelli interessanti la difesa e il commercio generale dello Stato; i men-

tecatti e gli esposti; gli istituti d'istruzione superiore, le università e le accademie di belle arti, riservate allo Stato le norme superiori direttive e la disciplina degli esami.

È attribuita, inoltre, alla regione la facoltà di fare regolamenti speciali in materia di foreste, di agricoltura e di caccia nei limiti determinati dalle leggi, con l'approvazione del re preceduta dal parere del Consiglio di Stato.

Alle regioni spettano, inoltre, le altre attribuzioni che sono loro conferite con leggi speciali.

Esaminate queste proposte, il Farini esprimeva l'adesione in linea di massima del governo, aggiungendo che esso non poteva, peraltro, dare un'approvazione assoluta, prima che le proposte stesse non fossero sviluppate nei loro particolari. Peraltro il 31 ottobre 1860 il Farini lasciava il Ministero dell'Interno e veniva sostituito da Marco Minghetti. Il quale esponeva le proprie idee alla Commissione in una nota edita, del pari, dal Saredo (1).

d) *Le idee di Marco Minghetti.* — Ecco i punti fondamentali di tale nota. La riforma deve avere per fine di stabilire e consolidare l'unità politica, militare, finanziaria del Regno e decentrare, per quanto possibile, l'amministrazione. Il decentramento può attuarsi in due modi: o delegando ai rappresentanti del governo nelle varie parti dello Stato molte facoltà che sogliono essere proprie dei ministri, ovvero spogliando il governo di queste facoltà e attribuendole ai cittadini. Il Minghetti si propone di allargare le attribuzioni delle provincie, ma osserva che la provincia italiana non è così vasta né così popolata e fornita di ricchezze da poter supplire alle funzioni che il governo sarebbe disposto ad affidare ai cittadini. D'altro canto, i prefetti sono troppo numerosi per poter loro delegare i poteri efficaci a un vero decentramento, senza correre il pericolo di un'eccessiva varietà nell'andamento dell'amministrazione. È, perciò, necessario formare un'altra aggregazione, un altro ente morale maggiore della provincia, per attuare al tempo stesso il decentramento burocratico e istituzionale. Tale ente è la regione.

Peraltro, nella nota dell'illustre uomo politico, la regione veniva presentata non come un'esigenza durevole, ma, al tempo stesso, come un temperamento di transizione dall'antica situa-

---

(1) SAREDO, op. cit., I, pag. 39 e segg.

zione politica italiana alla nuova realtà, e un esperimento (1). Un temperamento di transizione, per facilitare il trapasso dallo stato di divisione, in cui l'Italia fu per tanti secoli, a uno stato normale. « Quando la libertà avrà verificato e svolto tutti i germi di ingegno, di ricchezza, che sono pur troppo latenti nella nostra patria, quando l'esercizio delle pubbliche funzioni sarà divenuto un abito generale dei cittadini, potrà allora la provincia sola compendiare in sé molti degli uffici che il governo deporrebbe ora nelle mani del governatore e dell'Amministrazione regionale, e la regione stessa scomparirà. Che, se questa innovazione rispondesse all'indole e alle inclinazioni italiane, potrà mettere salde radici e, perfezionandosi, divenire istituzione perenne. Giudicar questo *a priori* lo credo impossibile, e l'esperienza sola potrà dare il responso; a me basta che lo stabilire oggi questo ordinamento sia non solo possibile, ma utile ed opportuno » (2).

Passiamo ora a esaminare la struttura e l'organizzazione della regione qual'è prevista nella nota suindicata.

La regione è un consorzio permanente di provincie. A capo di essa vi è un governatore che ha alla sua diretta dipendenza i servizi politici, di sicurezza pubblica e di amministrazione, che sono di competenza del Ministero dell'Interno. Egli veglia, nell'interesse dell'ordine e della sicurezza pubblica, sull'andamento di tutti i servizi dipendenti dall'amministrazione dello Stato e sulla disciplina delle persone addette ai servizi medesimi. Non ha, tuttavia, ingerenza nei servizi militari e giudiziari. In sostanza, il governatore è il rappresentante del potere esecutivo nella provincia.

Le funzioni spettanti alla regione concernono:

1) il mantenimento delle strade che prima erano denominate nazionali; gli argini e le altre operazioni occorrenti alla difesa dei fiumi, le quali non siano amministrate da consorzi o da comuni. Si riservavano allo Stato le strade ferrate, le poste, i telegrafi;

2) gli istituti di istruzione superiore, le Università e Accademie di belle arti, riservando allo Stato le norme superiori direttive, l'approvazione degli statuti organici e tutte le disci-

---

(1) SAREDO, op. cit., I, pag. 42.

(2) Se questo era il pensiero espresso nella nota, più deciso in senso favorevole al nuovo ente è l'atteggiamento assunto dal Minghetti nei suoi scritti (v. *infra*).

pline per gli esami e la provvista dei gradi, come pure la ispezione delle scuole di ogni genere. Oltre il governatore, di nomina regia, organo della regione è la Commissione regionale, composta di commissari eletti dai Consigli provinciali.

La Commissione regionale è convocata dal governatore una volta l'anno; ha voto deliberativo sul bilancio. Il potere esecutivo appartiene interamente al governatore, il quale può scegliere fra i commissari due assessori e delegar loro anche disgiuntamente i propri poteri, all'uno per i lavori pubblici, all'altro per l'istruzione.

Il governo ha facoltà di sciogliere la Commissione regionale, come già i Consigli comunali e provinciali per motivi di ordine pubblico.

L'attivo del bilancio della regione è costituito da contributi delle provincie.

Per la ripartizione concreta del territorio dello Stato in regioni, il ministro (1) riteneva che il Parlamento dovesse costituire una Commissione. Egli si limitava a suggerire i criteri generali. I quali avrebbero dovuto tener conto:

- 1) dell'elemento geografico;
- 2) dell'elemento storico e della comunanza di legge avuta per lungo tempo, che hanno creato abitudini e interessi;
- 3) delle inclinazioni delle popolazioni.

Il Minghetti soggiungeva che non poteva farsi assegnamento esclusivamente sopra uno di questi criteri, ma occorreva tenerli presenti tutti e contemperarli per giungere a un'equa soluzione. Rilevava, inoltre, che alcune regioni sono fatte dalla natura, come le isole di Sicilia e di Sardegna. Se non così spiccate, tuttavia molto manifestamente segnate nell'Italia meridionale per monti e corsi d'acqua sono la Calabria, le Puglie, la Campania e gli Abruzzi, a meno che non si ritenesse riunire la parte adriatica di questi ultimi alle Marche e la parte aquilana a Roma. Distinte similmente nell'Italia settentrionale la Liguria e il Piemonte. La Toscana ha una sua propria fisionomia geografica: è, però, dubbio se essa convenga riunire l'Umbria.

Per la diversità degli istituti e delle leggi che ha avuto, più che geograficamente, la Lombardia forma una regione separata. Ove si tenessero distinte le Marche dagli Abruzzi, esse potrebbero invece riunirsi alle Romagne.

---

(1) SAREDO, op. cit., I, pag. 52.

Per l'Emilia s'incontrano le maggiori difficoltà. Se dal Po a Cattolica vi sono elementi geografici comuni, vi è, peraltro, tale varietà d'istituti e di leggi tradizionali da renderne poco agevole l'assimilazione amministrativa. Occorre, dunque, esaminare se convenga conservare unita l'Emilia o dividerla. E, nel primo caso, se aggregarla tutta alla regione che occupa la maggior parte della destra del Po, ovvero formare una regione propria e distinta. Nel secondo caso, se l'uno dei due antichi ducati o entrambi debbano unirsi alla regione subalpina.

e) *Le aggiunte della Sottocommissione, la disapprovazione della Camera, il R.D. 20 marzo 1865, n. 2248.* — La Sottocommissione presso il Consiglio di Stato seguì le idee esposte dal Minghetti. Le parve, tuttavia, che esigue fossero le funzioni attribuite alla regione nel progetto del ministro e vi aggiunse la tutela dei boschi, gli esposti e i mentecatti.

Circa la silvicoltura, la Sottocommissione espresse il parere che non fosse opportuna e urgente l'idea di una legge unica per tutto il Regno, ma che fosse conveniente lasciare, per ora, in vigore in forma di regolamenti regionali le varie norme osservate nelle varie parti d'Italia. Peraltro, escluse che si potessero ammettere le singole provincie a fare regolamenti sui boschi, perché vi sarebbe pericolo che quelle superiori guidate da interessi opposti provvedessero con danno delle provincie inferiori, cosa che non si sarebbe verificata se la potestà normativa fosse stata affidata alle grandi zone regionali. Quanto agli esposti, la Sottocommissione metteva in luce l'ingiustizia che si commetteva attribuendone la cura alle provincie e addossando a esse le relative spese. Osservava, infatti, come per la facilità sempre crescente delle comunicazioni, i parti illegittimi affluissero dalle piccole terre o città ai grandi centri ove meglio riusciva a celarsi il disonore: ne sarebbe risultato così che le provincie sedi delle grandi città avrebbero avuto in linea di fatto a loro carico il mal costume delle altre.

Per i mentecatti, la Sottocommissione stessa rilevava che l'attribuirne il mantenimento alle provincie complicava l'accertamento delle condizioni del domicilio di soccorso, necessario per determinare la provincia che vi fosse tenuta. Invece, siccome i trasferimenti di domicilio dei cittadini da una regione all'altra apparivano molto più rari, classificando questa spesa tra le regionali, si sarebbe potuto con maggiore equità attribuirle senza

altre ricerche alla regione nella quale il mentecatto veniva colpito dal suo male.

D'altro canto era da considerarsi che i mañicomî non si potevano stabilire in tutte le provincie.

Tali erano le aggiunte della Sottocommissione.

Nella seduta del 13 marzo 1861 l'on. Minghetti presentava quattro progetti, deliberati in Consiglio dei Ministri, sotto la presidenza di Camillo Cavour, il quale li aveva diligentemente esaminati e annotati. Oggetto dei quattro progetti erano:

- 1) la ripartizione e l'ordinamento amministrativo del Regno;
- 2) l'amministrazione comunale e provinciale;
- 3) i consorzî tra privati, comuni e provincie per causa di pubblica utilità;
- 4) l'amministrazione regionale.

Il Minghetti pronunciava un discorso nel quale indicava quale finalità dei quattro provvedimenti legislativi il decentramento amministrativo, accordato, peraltro, senza turbare l'unità nazionale acquistata fra tanti pericoli e con tanti sforzi. « Noi, o signori, — egli affermava — siamo tutti concordi sopra due punti, se mi è lecito dir così, negativi. Non vogliamo la centralità francese. Per quanto siano grandi i pregi della centralità, per quanto utili risultati abbia dato alla Francia e altrove, per quanto vi si sia oggi in Europa incontrastabilmente una tendenza verso di essa, nondimeno tali sono gli inconvenienti che generalmente seco adduce, e che recherebbe più specialmente in Italia, che io credo sia opinione comune in questa Camera e fuori che noi dobbiamo evitare accuratamente questo sistema. Dall'altra parte, non vogliamo neppure un'indipendenza amministrativa come quella degli Stati Uniti d'America o come quella della Svizzera; anche in ciò io credo che nessuno oserebbe di discentrare l'amministrazione a tal grado da mettere a repentaglio l'unità politica e civile ».

L'idea della regione nasceva, per lui, appunto dall'attuazione del decentramento .... « Esaminando tutto ciò che senza detrimento della unità politica dello Stato, si possa accordare di libertà amministrativa — egli si chiedeva — perchè le strade che sono ora nazionali, non potrebbero essere affidate a un consorzio permanente di provincie aventi interessi comunali? Di qui, o signori, nasceva l'idea di regione, la quale, secondo il mio concetto, è un consorzio permanente di provincie, il quale provvede all'istruzione superiore, alle accademie di belle arti, agli archivi storici, e provvede, inoltre, a quei lavori pubblici che non sono

essenzialissimi se retti dallo Stato, né sono propri dei consorzi facoltativi o delle singole provincie ».

Questo, nelle linee essenziali, il discorso del Minghetti. Per deliberare sui progetti, la Camera nominava una Commissione straordinaria, la quale, poche settimane dopo la morte di Cavour, proponeva che i progetti non fossero approvati e che fosse estesa a tutto il Regno la legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859. La Camera e il Senato approvavano queste proposte.

Le ragioni che venivano indicate dal relatore, on. Tecchio, si riducevano al timore, largamente diffuso, che il decentramento e l'istituzione della regione potessero minare l'unità dello Stato, così faticosamente raggiunta (1). Questo timore, che, come abbiamo visto, fa capolino anche negli stessi sostenitori e li rende più cauti e circospetti nelle loro proposte, è il *leit motiv* degli oppositori dell'ente regione che, come vedremo, vi ricorrono anche oggi.

Succeduto Bettino Ricasoli a Marco Minghetti nella carica di ministro degli Interni, egli, nella seduta del 3 gennaio 1862, ritirava i progetti dei suoi predecessori.

Dopo varie vicende, cui non è il caso di accennare, con il R. D. 20 marzo 1865 n. 2248, veniva promulgata la legge che approvava l'ordinamento comunale e provinciale. L'idea della regione fu respinta. Come il Saredo (2) rileva, la legge sulla amministrazione dei comuni e delle provincie non risultò da una matura discussione del Parlamento, ma venne promulgata in virtù di una delega legislativa rilasciata al governo dal re.

Comunque, questo fallimento ufficiale dell'idea regionale non deve meravigliare. A ben considerare, il momento non era psicologicamente opportuno, come rileva un contemporaneo (3), il quale così si esprime circa il noto progetto: « Al postutto, quando anche si potesse concedere l'attuazione del progetto ministeriale, non ne sarebbe questo giammai il momento più favorevole, perché troppo son vive, da una parte, le reminiscenze dei soppressi Stati e delle cessate autonomie, per non dover temere che crescono e si rinvigoriscano, e, dall'altra, pericoloso troppo è tanto il collocare i centri delle regioni nelle antiche capitali quanto il pro-

(1) La relazione TECCHIO trovasi riprodotta in SAREDO, op. cit. I, pag. 68.

(2) SAREDO, op. cit., I, pag. 94.

(3) CARBONIERI, *Della regione in Italia*, Modena, 1861, pagg. 8-9.

vocare l'ira dolorosa di alcuni escludendole e cercandole di nuove. L'Italia è, ormai, e speriamo per sempre, fatta, ma non son tolti tutti i pericoli, né son vinte tutte le difficoltà, e follia sarebbe aggiungerne o crescerne le difficoltà. Tempo abbiamo per ogni cosa, e tengo che, se lasciar mutar le idee e aspettar la calma degli spiriti non è sventuratamente tra le virtù e le tendenze del secolo, sia però sempre canone di sapienza civile».

Analogamente, lo storico Carlo de Cesare, scriveva qualche anno più tardi che l'errore delle regioni, « se avesse séguito e attuazione scioglierebbe perfino l'unità d'Italia »; che di fronte alla diffusa sfiducia che si era ormai instaurata verso il governo costituzionale, se « accordate una rappresentanza locale alle regioni, dopo un anno o due vedrete insediati gli antichi principi tuttora atteggiati a pretendenti ». (1)

Furono, dunque, principalmente motivi contingenti che determinarono l'insuccesso dei tentativi intesi all'istituzione della regione. Lo stesso Carbonieri, pur combattendo il progetto, scriveva: « Verranno i tempi ..... in cui la nazione intera sarà non solo fatta, ma stabilita, e in cui tutta la vita morale e il lavoro affannoso d'oggi per farla e stabilirla cederà il luogo a quella della costituzione interna » (2).

#### IV.

#### LA REGIONE NEGLI SCRITTI POLITICI E AMMINISTRATIVI DEL SECOLO SCORSO

##### *Introduzione.*

Dopo il 1865, non si incontrano più iniziative, né governative né parlamentari, in ordine alla regione. Il Saredo (3) ricorda che il Crispi nella relazione che precedeva il disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati il 20 gennaio 1891, sul riordinamento delle prefetture, riconosceva la necessità di una nuova circoscrizione fondata su enti amministrativi più estesi

(1) In S. JACINI, *Un conservatore rurale della nuova Italia*, Bari, 1926, II, pag. 54.

(2) CARBONIERI, op. cit., pagg. 48-49.

(3) SAREDO, op. cit., pag. 152.

delle provincie, ma il Vitta (1) rileva in contrario che quel progetto concerneva la figura del consorzio interprovinciale piuttosto che l'istituzione della regione. In esso veniva proposto di creare il distretto, composto di una o più provincie con una popolazione non minore di 500 mila abitanti, cosicchè il numero complessivo dei distretti del Regno non dovesse superare i cinquanta. Ciò risponde a idee già in passato espresse dallo statista italiano.

A giudizio del Crispi, i soli enti naturali erano il comune e lo Stato; la provincia, ente fittizio, ente legale, nel suo pensiero avrebbe dovuto un giorno sparire (2). Tuttavia, finché durasse, occorreva allargarla (sembrandogli assurde provincie con meno di duecentomila abitanti), dare loro confini circoscritti entro limiti naturali (3), costituirle in guisa che l'elemento popolare interessato all'amministrazione della provincia, dominasse esso, senza l'intervento del governo centrale (4). La regione era al di fuori dei suoi propositi.

Checché sia della più precisa natura della ripartizione divisata dal Crispi, è certo che il progetto non solo non formò oggetto di alcuna relazione da parte della Camera, ma, secondo il Saredo (5), fu causa non ultima della crisi improvvisa che determinò pochi giorni dopo la caduta del Ministero Crispi.

Tuttavia, se mancarono le iniziative ufficiali, rimase sempre vivo il malcontento per la soluzione accentratrice che si era data alla nostra organizzazione amministrativa. Nell'aspirazione al miglioramento delle istituzioni locali, vari scritti di studiosi riaffacciarono la proposta dell'ente regione additando nella sua istituzione uno dei possibili modi per eliminare il disagio che indubbiamente pesava sulla vita amministrativa della Penisola. Questi scritti compaiono circa dopo un trentennio dall'unificazione e sono, perciò, tanto più significativi in quanto sono l'espressione di una esperienza che si è andata maturando a seguito della concreta applicazione dell'accentramento. Ma, prima di esaminarli, è opportuno considerare le riflessioni che al problema dedicò, quando non era più ministro, il Minghetti, che li precede nel tempo.

(1) VITTA, *Il regionalismo*, Firenze, 1923, pag. 39.

(2) Discorso alla Camera, 4 marzo 1869, in *Discorsi parlamentari*, Roma 1915, II, pag. 10.

(3) Discorso alla Camera, 6 luglio 1864, *ivi*, I, pag. 497.

(4) Discorso alla Camera, 4 marzo 1869, *ivi*, II, pag. 5.

(5) SAREDO, *op. cit.*, I, pag. 162.

a) *Il Minghetti*. — Dalla constatazione di una generale lamentela circa lo svolgimento della vita amministrativa, muove l'insigne uomo politico nel suo opuscolo « *Le regioni* » (1). Egli parte da un presupposto che, come rileva il Vitta (2), si rifà alla concezione del contratto sociale di Rousseau e alla teoria rivoluzionaria francese del potere municipale proprio. Osserva, infatti, il nostro Autore che, come l'individuo non cede tutta la libertà allo Stato, ma soltanto quella parte che è necessaria al vivere sociale, così le regioni che naturalmente sono centri notevoli di vita, non debbono cedere allo Stato tutta la loro autonomia. Prosegue il Minghetti rilevando che il regime monarchico non è assolutamente incompatibile con le autonomie regionali: perchè lo Stato abbia base monarchica unitaria, basta che gli ex Stati italiani abbiano perduta la loro sovranità e siano ridotti a mere regioni amministrative. L'Autore è convinto che con l'autonomia regionale si realizzerebbe la massima aspirazione di un regime ben ordinato: una buona politica unitaria e una buona amministrazione locale. E la regione deve vivere non solo come un insieme, ma come un ente nuovo dotato di forza propria e di un volere proprio di espansione.

Rispondendo alle obiezioni che avevano fatto cadere il progetto alla Camera, il Minghetti opponeva che il decentramento non costituisce un pericolo per l'unità. Osservava egli all'uopo che il federalismo non rompe la compagine nazionale, né è da temersi, come non lo hanno temuto altre nazioni, in cui il sentimento nazionale è forte e vivace.

Nell'ulteriore opera *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione* (3) il Minghetti ricorda che, nel suo progetto del 1861, l'ente regione aveva una funzione transitoria. Egli era, infatti, d'avviso che l'unificazione amministrativa non dovesse farsi affrettatamente, perché essa avrebbe ferito, come era poi avvenuto, molti interessi, offese molte abitudini, suscitato molte avversioni. Perciò, nel pensiero del Minghetti, attraverso l'istituzione della regione, si sarebbe potuto operare lentamente il trapasso da dette legislazioni e da detti ordinamenti diversi all'unità. Nel momento in cui egli scriveva, compiuta l'unificazione legislativa, la finalità della regione sarebbe stata diversa.

(1) Firenze, 1867.

(2) VITTA, op. cit., pag. 35.

(3) Riedito da Atlantica, Roma, 1944. con prefazione di SARAGAT, pag. 120.

Essa rappresentava una necessità nel decentramento istituzionale che il Minghetti considerava indispensabile per il buon governo della cosa pubblica. Se si volevano - egli rilevava - attribuire a enti locali e a corpi elettivi alcune funzioni del governo centrale, occorreva che questi enti fossero maggiori, in estensione delle provincie. Aggiungeva che egli non temeva il sorgere di tendenze eccessivamente autonomistiche e politicamente separatiste, purché ben definiti e delineati fossero i diritti e i doveri dei nuovi enti e non si desse alle rappresentanze interprovinciali carattere e procedimento di piccoli parlamenti.

Questo, nelle grandi linee, il pensiero del Minghetti, nel quale l'idea della regione appare abbastanza concreta e rinvigorita di fronte al progetto del 1861. Anche se discutibile può dirsi il fondamento politico filosofico da cui l'Autore muove, non potendo riconoscersi fondamento scientifico alla teoria del potere municipale come - rispetto agli individui - a quella dei diritti innati (1), anche se molti punti del problema - come la più precisa determinazione delle funzioni, la finanza delle regioni ecc. - rimangono ancora alquanto vaghi, è di fondamentale importanza la posizione che, all'inizio del nuovo regno, l'eminente uomo assume di fronte al problema del decentramento, ed è degna di rilievo l'osservazione circa la necessità dell'istituzione della regione ai fini del decentramento istituzionale.

Nel 1870 un gruppo di parlamentari di varie frazioni politiche si riuniva spontaneamente a Firenze per studiare una soluzione del problema amministrativo sulla base del decentramento. La relazione, stesa da Gustavo Ponza di S. Martino e da Stefano Jacini voleva un ampio trasferimento di mansioni amministrative dallo Stato agli enti locali; non portava alla creazione delle regioni, considerate sempre un pericolo per l'unità; peraltro, prevedeva che i grandi interessi eccedenti di gran lunga l'estensione della provincia, ma suscettibili di venire distaccati dallo Stato (amministrazione forestale, grandi opere idrauliche e stradali, bonifiche, istruzione superiore, catasto) dovessero rimettersi a un consorzio di provincie da eleggersi dal consiglio provinciale. La preoccupazione che le regioni potessero costituire una incrinatura pericolosa per l'unità, portava a stabilire che la circoscrizione costituita da questi consorzi dovesse venire determinata in base alla topografia, alla etnografia e alla storia civile, da non

(1) V. su ciò VITTA, op. cit., pag. 36.

confondersi con la storia politica e con gli staterelli del 1815, e che gli amministratori non potessero mai assumere qualità di rappresentanti della popolazione, ma dovessero solo attendere ai compiti amministrativi loro affidati. (1)

b) *Il Bartolini.* — Tra gli scrittori che, come abbiamo accennato, si fanno dopo un trentennio dall'unificazione assertori dell'esigenza regionale, è il Bartolini (2). Egli spiega le avversioni al progetto Farini-Minghetti con la considerazione, già sopra accennata, del momento, psicologicamente poco opportuno, in cui venne proposto, ma osserva che, trascorso ormai un trentennio, le tendenze antiregionalistiche ben possono considerarsi ingiustificate, non avendo più ragione di essere i timori che erano alla base di esse. Muove, quindi, dalla considerazione dell'insufficienza della provincia, anche se si addivenisse a un allargamento delle funzioni, a fronteggiare i vari e importantissimi compiti amministrativi « che pur potrebbero venir adempiuti da una larga associazione comunale di ordine intermedio, e che, in suo difetto, sono oggi assorbiti nel vortice dell'azione governativa propriamente detta. Ora, per un processo uguale a quello per cui dal consorzio permanente dei comuni deve sorgere la provincia, crediamo che dal consorzio permanente di provincie abbia da sorgere quell'associazione comunale più larga ». Nota, inoltre, il Bartolini che la costituzione della regione rientra nell'ambito dell'amministrazione civile locale e non può considerarsi come l'instaurazione di un federalismo politico. Non si vogliono, infatti, attribuire alla regione funzioni d'interesse generale della nazione, quali la difesa, la polizia generale, l'ordine pubblico, le finanze dello Stato.

Né potrebbe paventarsi il pericolo che la ripartizione, sia pure limitata al campo amministrativo, favorisca eventuali rivendicazioni delle antiche autonomie politiche. Qui il Bartolini riporta quanto scrive il Saredo (3). Se l'esistenza secolare di Stati sovrani, dalla quale erano sorti interessi profondi e molteplici, fu impotente, non che a spegnere, neppure a rallentare la coscienza unitaria, come può dirsi che un ordinamento amministrativo fon-

(1) S. JACINI, *Un conservatore rurale della nuova Italia*, Bari, 1926, II, pag. 54 segg.

(2) *Saggi di scienza e di diritto della pubblica amministrazione*, Roma, 1892, III, § 6.

(3) SAREDO, op. cit., I, 1<sup>a</sup> ed. p. 182; 2<sup>a</sup> ed. p. 332.

dato sulla base di granito dell'unità politica del Regno possa creare un pericolo, che la divisione di più secoli non riuscì a produrre? Eliminato questo punto, il Bartolini si propone di assodare se nel nostro Paese sussistano elementi regionali, perché solo in caso affermativo la creazione dell'ente regione risponderebbe a esigenze concrete. E la risposta positiva non gli par dubbia: l'esistenza degli elementi regionali, è tanto effettiva, da far temere a molti compromessa l'unità nazionale per poco che avessero a ottenere un legale riconoscimento. Qui egli ricorda quanto scriveva lo Jacini (1): « essendo l'Italia indelebilmente regionale, sebbene indissolubilmente cementata nell'unità politica, l'espansione naturale della sua vita economica sociale e intellettuale ha fatto sì che oggi in essa le regioni esistono più che mai economicamente, socialmente e intellettualmente »

I vantaggi che offre l'istituzione della regione sono indicati dallo scrittore nella logica proporzione di mezzo a fine, nella ragionevole corrispondenza tra potenzialità e funzioni con cui l'ente può provvedere agli interessi locali. Viene, quindi, assicurata a una rilevante massa d'interessi una soddisfazione assai più sollecita, più opportuna, più rispondente alle condizioni locali. Nel campo regolamentare, inoltre, l'ordinamento regionale esclude la tirannia dell'uniformità irragionevole e apre un largo campo alla cooperazione cittadina, costituendo, al tempo stesso, un'efficace scuola di educazione politica. Il vantaggio notevole dell'ordinamento regionale consiste, poi, secondo il Bartolini, nella possibilità di localizzare la responsabilità di una parte notevole delle spese, attribuendo a coloro, a beneficio dei quali esse direttamente sono rivolte, la potestà di deliberarle in relazione, soprattutto, a quelle opere pubbliche che sorpassano l'ambito delle circoscrizioni provinciali, ma non interessano lo Stato nella sua generalità, e pur gravano sul bilancio statale e sono spesso deliberate, senza un'effettiva corrispondenza alle necessità reali, sotto l'azione di pressioni parlamentari, dirette o indirette. Infine, non varrebbe, per ovviare all'insufficienza della provincia, ricorrere al rimedio dei consorzi interprovinciali, obbligatori o facoltativi, per singoli scopi determinati. All'affermazione che il consorzio costituisce un organo vario e flessibile secondo i casi, l'Autore obietta che esso è, peraltro, inidoneo a un'azione permanente e inadeguato, per-

(1) JACINI, *I conservatori e l'evoluzione naturale dei partiti politici in Italia*, Milano, 1879, pag. 128 e segg.

tanto, all'attuazione di un organico, efficace decentramento di azione e di responsabilità amministrativa.

c) *Il Calenda di Tavani*. — Fautore convinto delle idee del Minghetti è il Calenda di Tavani (1). Egli, come già il Bartolini (2), osserva che i motivi che avevano indotto il Parlamento a ripudiare il regionalismo nel 1861, non hanno più valore, dopo che l'unificazione si era già cementata attraverso due generazioni. Nella determinazione delle funzioni, degli organi e dei mezzi del nuovo ente, egli segue le linee direttive tracciate dal Minghetti. Il Consiglio regionale dovrebbe essere eletto in secondo grado dai Consigli provinciali; le spese regionali si dovrebbero ripartire fra le varie provincie in ragione delle imposte dirette corrisposte allo Stato da ciascuna di esse, salva, per una diversa ripartizione, l'approvazione governativa. Al governatore regionale potrebbero, infine, essere devolute molte attribuzioni ministeriali specialmente in materia di pubblica sicurezza e di servizio carcerario.

d) *Il Saredo*. — Di gran lunga più importanti, per il vigore con cui furono sostenute e l'autorità dello scrittore, sono le idee del Saredo (3).

Egli si domanda anzitutto quale sia la circoscrizione territoriale naturale data la struttura geografica della Penisola. E, richiamandosi al Gioberti (4), osserva che l'Italia è il paese della varietà nell'unità e trova, quindi, assurdo non tener conto di questo elemento nella sua organizzazione amministrativa. Ed enuncia quelli che dovrebbero costituire i principî regolatori di un razionale ordinamento amministrativo della nazione:

1) le circoscrizioni maggiori dovrebbero costituire un'unità geografica sufficientemente determinata per interessi, tradizioni, mezzi di comunicazione, affinità di tendenze e di bisogni;

2) le circoscrizioni stesse dovrebbero essere abbastanza vaste per poter provvedere da loro stesse ai grandi servizi da affidarsi a esse;

3) la città destinata a servire come capoluogo dovrebbe

---

(1) CALENDI di TAVANI, *La regione nell'ordinamento amministrativo italiano*, Roma, 1895.

(2) V. *supra*, pag. 195.

(3) SAREDO, *op. cit.*, pag. 174 e segg.

(4) V. *supra*, pag. 173.

essere naturalmente designata o dalla storia o da imponenti considerazioni di situazione o di altro genere, in modo da non provocare le gelosie delle altre città.

La provincia non corrisponde affatto a queste esigenze. Essa è, dappertutto, una semplice espressione geografica, ordinata a un sol fine, quello, cioè, di provvedere a certi servizi amministrativi nell'interesse principale dell'autorità centrale. Basta pensare che i Consigli provinciali esauriscono in una o due sedute annue il loro mandato per comprendere a che cosa si riduca la sua importanza amministrativa.

D'altro canto, occorre considerare :

1) che la maggior parte delle funzioni, che in un razionale ordinamento del Paese dovrebbero passare dallo Stato alle amministrazioni locali (lavori pubblici, bonifiche, istruzione superiore ecc.), eccedono, per l'importanza e la cerchia di azione, i confini delle provincie ;

2) che difficilmente si riscontrerebbero, nel ristretto ambito delle provincie, gli uomini di valore che occorrono per amministrare questi grandi interessi, o, se vi fossero, non troverebbero nella strettezza della circoscrizione elementi sufficienti per darsi all'opera con la certezza di risultati utili ;

3) che, non essendo sufficienti i mezzi forniti dalla provincia in relazione alle funzioni da decentrare, si dovrebbe ricorrere a consorzi interprovinciali, i quali sarebbero fonte di infinite difficoltà e di conflitti di interessi. Stabilita così la necessità di una circoscrizione più vasta della provincia, l'Autore passa a esaminare le obiezioni che contro di essa si muovono.

La prima è antica ; l'abbiamo vista (1) opporre dalla relazione Tecchio al progetto Minghetti : il pericolo per l'unità nazionale. Per il Saredo la risposta è ovvia : se le divisioni, non solo amministrative, ma politiche, bastassero a compromettere il sentimento dell'unità nazionale, l'Italia sarebbe tuttora « un'espressione geografica ».

La verità - secondo il chiaro scrittore - è che la coscienza dell'unità nazionale nasce e si svolge indipendentemente dalle divisioni politiche, alle quali finisce per imporsi ; e, quanto alle divisioni amministrative, esse rinforzano l'unità nazionale, togliendo gli inconvenienti che derivano da un accentramento forzato innaturale. Esempi trae il Saredo dalla Germania, dalla Gran

(1) V. *supra*, pag. 190.

Bretagna, dall'Austria, dalla Russia e, in particolare, dalla Svizzera che ha tre lingue, tre razze, due religioni, è divisa da ostacoli naturali: ciò nonostante, trova nell'autonomia dei Cantoni una tale coscienza unitaria che non è superata da quella di nessuna nazione di Europa.

Altra obiezione è che dal sistema regionale deriverebbe una differenza di trattamento fra le diverse parti d'Italia. Ora, se con ciò si vuole alludere alla condizione delle regioni meno favorite, è dovere dello Stato intervenire a favore di esse nell'interesse generale della nazione. Se, viceversa, ci si vuol riferire alle differenze di indole economica e sociale, queste costituiscono una riprova della bontà del sistema regionale, essendo opportuno che ciascuna regione sia amministrata in maniera conforme ai suoi interessi. Certe spese che può fare la regione campana non si addicono alla regione calabra, ecc.

Dimostrata, così, l'infondatezza delle obiezioni, il Saredo passa a esaminare i vantaggi dell'istituzione del nuovo ente. Il primo è rappresentato dalla possibilità di un'effettiva soddisfazione degli interessi locali, tenendo conto del variar di bisogni da regione a regione. Il secondo, consiste, da un canto, nella semplificazione dell'azione dello Stato e, quindi, nella sua maggiore efficacia, dall'altro, nella sollecitudine con cui si provvederebbe agli interessi locali, ora sistematicamente trascurati e pregiudicati dalla complicazione dei congegni amministrativi, dalla minuta e assorbente ingerenza dello Stato.

Altro vantaggio notevole sembra allo scrittore essere costituito dal rappresentare le regioni una mirabile scuola di educazione civile e politica, una trafila attraverso cui vengono a formarsi gli uomini pubblici.

Circa la ripartizione del territorio nazionale in regioni, il Saredo si richiama ai criteri già indicati nelle note scritte da Luigi Carlo Farini (1) e Marco Minghetti (2) alla Commissione legislativa istituita presso il Consiglio di Stato, nella relazione della Sottocommissione incaricata di riferire sul progetto delle regioni (3) e nella relazione che accompagna i progetti presentati alla Camera dal Minghetti (4).

(1) v. *supra*, pag. 182.

(2) v. *supra*, pag. 185.

(3) v. *supra*, pag. 184.

(4) v. *supra*, pag. 185.

In concreto, le regioni sarebbero tredici: Piemonte, Liguria con la provincia di Massa e Carrara (1), Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana meno la provincia di Massa e Carrara, Marche e provincie di Chieti e Teramo (2), Roma (3), Umbria e provincia di Aquila, Campania e Molise (4), Puglie e Basilicata (5), Calabrie, Sicilia e Sardegna. Queste distinzioni, secondo il Saredo, corrispondono alle divisioni naturali del Paese e danno a ciascuna regione i limiti che le convengono.

Potrebbe adottarsi anche un'altra ripartizione la quale porterebbe le regioni da 13 a 14, dividendo l'Emilia in due regioni: Emilia propriamente detta (capoluogo Modena; provincie: Parma, Piacenza, Reggio Emilia) e Romagna (capoluogo Bologna; provincie: Ferrara, Ravenna e Forlì), come sembra essere consigliato da ragioni storiche. È da notare che la circoscrizione di queste regioni coincide, salvo poche eccezioni, con quelle dei distretti delle Corti di Appello.

Organi della regione, secondo il Saredo, sono il governatore, il vice-governatore e il Consiglio regionale. Il governatore e il vice-governatore sarebbero nominati con decreto del Capo dello Stato; la durata in carica del governatore, perchè egli potesse essere in grado di conoscere i bisogni della popolazione, non dovrebbe essere inferiore a 5 o 6 anni, salvo la facoltà del governo di esonerarlo dall'ufficio e di trasferirlo ad al-

---

(1) Quest'aggregazione sarebbe consigliata dalla facilità di comunicazioni e dalla comunanza d'interessi con la Liguria.

(2) Anche l'opportunità di questa riunione sarebbe determinata dalla facilità di comunicazioni tra le provincie di Chieti e Teramo con Ancona capoluogo delle Marche. Inoltre, giocherebbero le affinità storiche tra le provincie di Teramo e di Ascoli Piceno, quest'ultima partecipante più dei caratteri degli Abruzzi che di quelli delle Marche.

(3) Per l'aggregazione della provincia di Aquila al Lazio militerebbero la facilità delle comunicazioni e le relazioni d'interessi che legano questa provincia a Roma.

(4) Il Molise storicamente non dovrebbe essere disgiunto dalla provincia di Chieti con la quale formava l'antica Frentania, ma ha più frequenti relazioni con Napoli e fa parte già del distretto di quella Corte d'Appello.

(5) A prima vista, parrebbe che la Basilicata dovesse unirsi alle Calabrie, ma tra queste due regioni vi sono grandi difficoltà di comunicazioni e non vi sono relazioni tali di affari che possano consigliare l'aggregazione nel loro reciproco interesse. Ove la Basilicata non si volesse unire alle Puglie, converrebbe aggregarla alla Campania, con la quale ha frequenti relazioni e si trova legata mediante una linea ferroviaria diretta e da una discreta rete stradale. Senonché la regione campana è già accresciuta dal Molise.

tra regione. Il governatore rappresenterebbe il governo e gli sarebbero subordinate tutte le altre autorità locali, salvo le autorità giudiziarie e militari. Egli non potrebbe essere chiamato a rispondere dei suoi atti se non davanti a una magistratura suprema, quale il Consiglio di Stato.

Spetterebbe al governatore:

- vigilare sull'andamento di tutti i servizi dipendenti dall'amministrazione dello Stato, meno i giudiziari e i militari;
- eseguire le deliberazioni del Consiglio regionale;
- sospendere, occorrendo, i provvedimenti delle diverse autorità e amministrazioni della regione e dare ordini obbligatori per tutti;
- autorizzare i corpi morali ad accettare lasciti e donazioni e ad acquistare beni stabili;
- approvare gli statuti delle istituzioni pubbliche di beneficenza, delle istituzioni scolastiche e di ogni corpo morale;
- approvare i regolamenti attribuiti dalla legge alle provincie, ai comuni e ai loro consorzi;
- nominare gli impiegati o agenti della regione.

Il vice-governatore sarebbe un funzionario di carriera. Egli presiederebbe il Consiglio regionale ed eserciterebbe le altre attribuzioni determinate dalla legge e sostituirebbe il governatore assente o impedito.

Il Consiglio regionale sarebbe composto in maggioranza di membri elettivi in secondo grado e di funzionari amministrativi o giudiziari. Più particolarmente, la sua composizione sarebbe la seguente:

- 1) i presidenti dei Consigli provinciali della regione;
- 2) due consiglieri eletti dai Consigli provinciali;
- 3) i sindaci delle città capoluoghi della provincia;
- 4) un presidente di sezione o un consigliere della Corte d'Appello che ha sede nella regione;
- 5) il procuratore del re presso il tribunale del capoluogo della regione;
- 6) il rettore dell'università che ha sede nel capoluogo della regione e, dove non vi sia università, un cittadino insigne nelle scienze o nelle lettere, da designarsi con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione.

Il Consiglio dovrebbe provvedere con le sue deliberazioni:

- 1) agli affari concernenti l'amministrazione e le finanze della regione;

2) alle strade nazionali e regionali, ai fiumi, ai porti, ai fari, ai canali, alle ferrovie e alle altre opere pubbliche della regione ;

3) agli istituti d'istruzione superiore, alle accademie, all'istruzione secondaria, alle istituzioni di beneficenza (mentecatti, esposti) ;

4) alla pubblica sicurezza ;

5) alla sanità pubblica ;

6) alle Camere di commercio e alle istituzioni agrarie ;

7) alle bonifiche, ai consorzi idraulici ;

8) alle discipline forestali, alla caccia, alla pesca ;

9) a tutti gli altri oggetti che dalle leggi venissero devoluti alla competenza della regione.

Circa le spese, anzitutto, il Saredo osserva che l'ordinamento regionale importerebbe un'economia, in quanto passerebbero al nuovo ente mansioni esercitate con minore cognizione e con maggior dispendio dallo Stato. Altre funzioni proverrebbero dalla provincia e anche per queste si realizzerebbe un'economia, perchè le funzioni stesse non sarebbero ripartite fra le varie provincie, ma esercitate con unità di criteri e semplificazione di servizi dalla regione. Le finanze della regione potrebbero essere costituite in due modi: o mediante stanziamenti governativi, provinciali e comunali, o mediante bilancio autonomo. In questo secondo caso le entrate potrebbero consistere :

1) in contributi che attualmente si pagano dalle provincie, dai comuni e dai consorzi allo Stato per servizi governativi che dovessero passare alla regione ;

2) nella cessione dallo Stato alla regione di una quota delle tre imposte dirette erariali ;

3) nella cessione dallo Stato alla regione di quelle tasse attualmente erariali che corrispondono a servizi che fossero per diventare regionali.

## V.

## IL MOVIMENTO REGIONALISTICO DOPO LA PRIMA GUERRA MONDIALE

*Introduzione.*

Le tendenze regionalistiche che si erano venute alquanto soppo riprendono vigore nel periodo immediatamente successivo alla prima guerra mondiale.

Varie le ragioni che concorrono a spiegare questo fenomeno.

Anzitutto, la prima guerra mondiale aveva segnato un gran passo verso la soffocazione delle autonomie locali. Il grande sforzo aveva richiesto concentramento di energie, unità di direzione: l'uno e l'altra ottenuti a spese delle libertà locali (1). Da ciò la reazione diretta a svincolarsi dalla onnipotenza del centro, a sottrargli il maggior numero di poteri che fosse possibile e, perciò, a contrapporgli un altro ente al quale dovessero passare funzioni che erano sempre state esercitate dallo Stato. D'altro canto, la vittoria aveva avuto per conseguenza l'annessione di territori, quali la Venezia Giulia e la Tridentina che avevano avuto già sotto l'impero austriaco un ordinamento regionale (2). Si aggiunga (3) che gli spostamenti resi necessari dalla guerra avevano fatto conoscere a grandi masse di militari provenienti dalle meno progredite regioni meridionali e insulari le migliori condizioni delle regioni centrali e settentrionali: da ciò l'acuirsi e il diffondersi della disapprovazione della politica del governo centrale e dell'aspirazione tendente a risollevarsi, attraverso l'autonomia, la situazione di tali regioni più arretrate.

Non deve, infine, nemmeno essere trascurata la considerazione che l'argomentazione fondamentale degli oppositori del regionalismo — il pericolo per l'unità — doveva ormai apparire inconsistente dopo la dimostrazione di così notevole unità di spiriti e di sacrifici. Si spiega così come i principali partiti, il demo-

---

(1) BORSI, *Nuovi orientamenti e nuovi profili del diritto amministrativo italiano* in *Riv. dir. Pubbl.* 1920, I, 1 e 5.

(2) VITTA, *op. cit.*, pag. 57.

(3) VITTA, *op. cit.*, pag. 59.

cratico (1), il socialista (2), ma, soprattutto, il popolare (3), si manifestarono a favore dell'istituzione della regione. Sia perchè quest'ultimo partito era costituito da masse prevalentemente agricole e allo sviluppo dell'agricoltura sembrava particolarmente favorevole la divisione regionale, sia perchè, finchè esistette il *non expedit* pontificio, i cattolici si dedicarono alle amministrazioni locali, approfondendone le questioni, sia, infine, per il ricordo della tradizione neoguelfa, certo è che, sotto l'impulso vigoroso di Luigi Sturzo, il problema acquistò vasta risonanza e la riforma venne accolta nel programma governativo e fu oggetto di un accenno anche nel discorso della Corona.

Notevoli furono anche le correnti insulari, reclamanti un'ampia forma di autonomia. Tra di esse la più importante è quella che trovò espressione nel partito sardo di azione (4).

Di queste manifestazioni politiche merita di essere considerata quella più importante che, come abbiamo visto, è costituita dal pensiero di Luigi Sturzo.

a) *Il pensiero di L. Sturzo.* — Luigi Sturzo, nella relazione letta a Venezia il 23 ottobre 1921 al terzo Congresso nazionale del partito popolare italiano (5), dopo aver ricordato l'iniziativa di tale partito per la conquista dell'autonomia regionale, rileva che il regionalismo, lungi dal disgregare lo Stato, lo rafforza, togliendogli la debolezza organica determinata dall'accentramento amministrativo. Quindi afferma che la regione esiste da noi come unità specifica di lingua, di storia, di costumi, di affinità. Vi sono regioni circoscritte naturalmente come la Sardegna, la Sicilia e la Liguria; altre sono state storicamente sempre une, altre politicamente sono legate alle grandi storie delle repubbliche e dei principati; una varietà che non ha mai soppresso il senso di una realtà vissuta, benchè non sempre politicamente. Le regioni sono ventuno: Piemon-

(1) Cfr. la cronaca dei lavori del convegno regionale Siciliano sui problemi regionali in *La Tribuna*, 1922, n. 100.

(2) Decisamente regionalista si era dichiarato il CALDARA, che fu per parecchi anni Sindaco di Milano: *Le circoscrizioni amministrative e l'autonomia comunale* in *L'autonomia Comunale*, 1907, pag. 225.

(3) V. *infra* il resoconto dei lavori del Congresso del P. P. I. tenuto in Venezia, nella relazione di Don Luigi Sturzo.

(4) CORSI, *Autonomia, commissariato civile, decentramento*, Cagliari, 1921.

(5) Vedila riprodotta in LUIGI STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici*, Vallecchi, Firenze, pag. 123.

te, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli, Trentino, Istria (con Zara), Emilia, Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Sannio e Molise, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna.

L'insigne uomo politico precisa che la regione deve costituire un'unità non politica, ma semplicemente amministrativa, escludendo così ogni concezione federalistica.

In questo piano l'attività dell'ente dovrebbe concernere i lavori pubblici, compresi i porti, le scuole, specialmente medie e professionali, le industrie, i commerci, l'agricoltura, il lavoro, la beneficenza, l'igiene e gli altri servizi statali che, per ragioni di semplificazione, può essere opportuno sottrarre allo Stato.

In ordine ai lavori pubblici, lo Sturzo osserva che la maggior parte di essi hanno importanza locale. Meno le grandi arterie stradali, ferroviarie e fluviali, meno le opere militari o demaniali, meno i grandi porti, per il resto basterebbe che lo Stato stabilisse i criteri direttivi dei regimi e degli sfruttamenti economici, controllasse e integrasse le iniziative locali, tutelasse l'erogazione del pubblico denaro e prendesse le iniziative di leggi speciali, secondo i bisogni ordinari e straordinari e lo sviluppo dei vari servizi del Paese.

Le scuole elementari - secondo il programma del partito popolare - dovrebbero tornare ai comuni e i mezzi finanziari dovrebbero essere integrati dallo Stato e dagli enti locali; le scuole secondarie e professionali, invece, dovrebbero passare alle regioni, presso le quali dovrebbe esistere un organo scolastico elettivo con rappresentanza del governo. Dalle regioni esse dipenderebbero per la parte tecnica entro l'ambito e le direttive delle leggi generali.

Per quanto riguarda l'industria e il commercio, lo Stato dovrebbe limitarsi a funzioni di statistica, di controllo, di propulsione e ai suoi compiti precipui: tariffe doganali, trattati di commercio, sviluppo di forze economiche, legislazione sociale.

L'agricoltura costituisce tutta materia di azione regionale in esecuzione di leggi generali.

La beneficenza e l'assistenza sono settori in cui si rivela proficua l'azione comunale o provinciale, tranne la lotta contro la malaria e quella contro la tubercolosi, l'assistenza degli orfani di guerra o dell'infanzia abbandonata, servizi tutti per i quali si ravvisa adeguata la regione. Alla regione può anche essere riservato il controllo di secondo grado sulle opere pie.

Come già ai comuni, così alle regioni possono, inoltre, essere delegati servizi statali.

Quindi, lo scrittore si propone la domanda se sia preferibile un'organizzazione sintetica o analitica della regione, nel senso, cioè, di un unico ente nel quale si accentui la cura di tutti i bisogni regionali o di una pluralità di enti, ciascuno corrispondente a un bisogno determinato. L'Autore si schiera per la prima soluzione, osservando che con una serie di organismi regionali specializzati non si crea l'ente regione come una vera rappresentanza collettiva degli interessi locali, ma, invece, questi interessi vengono a essere frazionati e svincolati di ogni contenuto politico.

Sturzo aggiunge che la regione dovrebbe essere un ente *elettivo-rappresentativo* in quanto i suoi organi dovrebbero essere eletti a suffragio universale diretto, comprese le donne, e a sistema proporzionale; *autonomo-autarchico*, perchè esso entro l'ambito delle leggi si governi da sé e dalle leggi tragga le sue caratteristiche e non sia un ente statale con poteri delegati, che abbia per capo un amministratore; *amministrativo-legislativo*, che abbia una finanza, che possa imporre tributi, che amministri tali fondi e faccia i regolamenti e le leggi di carattere locale evidentemente entro l'ambito del proprio territorio.

Per far intervenire in quest'ente, in cui assume importanza l'elemento costituito dalla cura di interessi economici, la rappresentanza delle classi interessate e la voce dei tecnici, si potrebbero o costituire, presso il Consiglio regionale, corpi speciali consultivi o tecnici a elezione mista dei sindacati (e, per le scuole, dei vari corpi interessati) o fare intervenire nel Consiglio e nella Giunta regionale, quando si trattano questioni di carattere speciale a interesse diretto, le rappresentanze sindacali dirette e autonome.

Circa la finanza, Sturzo esclude che essa possa essere autonoma, nel senso che la regione possa avere leggi tributarie proprie con criteri propri di tassazione: anche i più irriducibili comunalisti e autonomisti - egli osserva - accettano la tesi della finanza coordinata, perchè la pressione tributaria sia omogenea e proporzionata e non vi siano interferenze che isteriliscano alcuna categoria di tributi. Oltre, però, ad avere quei tributi fissati dalla legge, alla regione dovrebbero essere attribuiti quei fondi che ora sono amministrati dai Ministeri cui competono le funzioni che passerebbero alle regioni.

Il controllo finanziario sarebbe esercitato dal Consiglio regionale, in via amministrativa, e in via contabile da una Corte mista di rappresentanza statale e regionale (la partecipazione di rappresentanti statali si giustificherebbe per i contributi che la regione ottiene dal governo). Ogni altra ingerenza amministrativa o politica dello Stato resterebbe esclusa.

Infine, lo Sturzo si domanda se, con l'istituzione della regione, la provincia debba essere conservata o soppressa. A suo avviso, essa deve essere conservata non soltanto come circoscrizione amministrativa statale (con la conservazione del prefetto), ma anche come ente autarchico al quale — a parte altre funzioni di minore importanza — spetterebbe la rappresentanza permanente degli interessi intercomunali (per acquisti, per formazione di imprese, per gestioni di strade intercomunali, per uffici tecnici e legali) sia sotto forma di consorzio generale sia sotto forma di consorzi speciali temporanei o permanenti per servizi limitati ad alcuni comuni.

*b) Il movimento dottrinale; i fautori e gli oppositori della riforma regionalistica.* — Al movimento politico cui si è fatto cenno nelle pagine che precedono fecero riscontro vari scritti che esaminarono il problema sul terreno dottrinale. Sul quale, a dire il vero, non si può dire che furono molti coloro che caldeggiarono la riforma: anzi, le manifestazioni più notevoli e più autorevoli si ebbero proprio nel campo opposto.

Tra i fautori merita di essere considerato l'ampio articolo *Sulla questione del decentramento* (1) del Canepa Vaccaro.

Egli esamina le obiezioni che si muovono contro l'istituzione della regione e le trova inconsistenti. Così la preoccupazione unitaria non ha più ragion d'essere; è dimostrato attraverso lo studio del Marchi (2) che l'insuccesso, peraltro non sempre né in tutto vero, delle luogotenenze regionali si deve attribuire all'improvvisata e caotica organizzazione dei governi provvisori. Per quanto il progresso scientifico riveli l'opportunità di raccogliere i servizi aventi natura tecnica sotto un'unica direzione più competente, più esperta, pure resta una gran parte di servizi che non si possono unificare e la vita locale ha bisogno di esplicitarsi

(1) *Riv. di Diritto Pubblico*, 1922, I, 313.

(2) *Le luogotenenze regionali nell'ordinamento amministrativo italiano*, Roma, 1920, pag. 168.

e di espandersi sempre più. Né è vero che la regione favorirebbe gli antagonismi regionali, perchè, anzi, essa provocherebbe un processo di semplificazione.

L'Autore passa, quindi, a esaminare i vantaggi dell'istituzione della regione e osserva che la divisione in regioni è un fenomeno naturale che il legislatore non può trascurare. Ogni regione ha un problema proprio: vi è un problema della Sardegna, della Basilicata, un problema siciliano e così via. Per gli interessi agricoli e industriali sono necessarie circoscrizioni non piccole. Inoltre, l'istituzione della regione produrrebbe un'economia per l'amministrazione centrale, che, alleviata da molti servizi, potrebbe meglio provvedere a quelli a essa lasciati; ne deriverebbero, inoltre, la possibilità di un'opportuna ripartizione del personale dei vari enti locali; di un'adeguata distribuzione del personale esuberante della amministrazione centrale che potrebbe essere trasferito presso gli organi locali governativi, che dovrebbero essere istituiti accanto ai nuovi enti.

L'istituzione della regione non dovrebbe portare alla soppressione della provincia, perchè essa ha finalità proprie per gli interessi, più o meno vasti, che rappresenta, perchè attua già un decentramento, infine, perchè — come osserva l'Orlando — la provincia italiana non aveva tradizioni proprie, ma se l'è fatte, se l'è create.

Organi regionali sarebbero il Consiglio regionale, eletto con la proporzionale a suffragio universale diretto; il Consiglio regionale eleggerebbe dal proprio seno la Deputazione, incaricata dell'amministrazione attiva. Per l'elezione al Consiglio regionale dovrebbe richiedersi una cultura non superficiale, almeno la licenza liceale: i presidenti del Consiglio e della Deputazione verrebbero eletti dal Consiglio nel proprio seno; dovrebbe stabilirsi l'incompatibilità tra la carica di presidente del Consiglio regionale o della Deputazione e quella di deputato al Parlamento. I Consigli provinciali dovrebbero procedere con elezioni di secondo grado alla nomina dei membri dei Consigli regionali.

Esclusa ogni attribuzione di potestà legislativa, le funzioni del nuovo ente dovrebbero essere di carattere amministrativo, salva la facoltà di proposta legislativa (1) per tutta la materia di competenza dell'ente. Il campo di attività del nuovo ente

---

(1) Il governo sarebbe obbligato a presentare il progetto al Parlamento, salvo che esso non avesse carattere e contenuto anticostituzionale.

dovrebbe concernere le opere pubbliche, l'industria regionale; il lavoro con l'incoraggiamento degli istituti di assistenza e di previdenza, la circolazione delle ricchezze con la determinazione dell'equo prezzo, la pubblica beneficenza. Alla regione spetterebbero, inoltre, il compito di provvedere all'igiene e alla sanità pubblica nel caso in cui il bisogno della tutela di esse andasse oltre i confini dei comuni e delle provincie comprese nel suo territorio, alle spese per la viabilità regionale, per la costruzione e il mantenimento dei ponti, dei fari e dei porti, per tutto ciò che è attinente alla materia rurale, per le opere di difesa contro fiumi e torrenti. Le scuole, invece, di ogni grado dovrebbero essere attribuite allo Stato, perchè solo quest'ultimo potrebbe tenerle al disopra dei partiti. Alla regione potrebbe, invece, essere devoluta la funzione di mediazione e di conciliazione fra capitale e lavoro. Quanto, poi, alla risoluzione preventiva dei conflitti di competenza tra le autorità governative e le regioni, essa dovrebbe essere attribuita a una sezione del Consiglio di Stato.

Le regioni dovrebbero essere sottoposte a un controllo tanto di legittimità, che di merito. Il primo sarebbe affidato al prefetto del capoluogo della regione, il secondo a una Giunta regionale.

Per quanto concerne la finanza della regione, premesso che con il nuovo ente si avrebbe non un aumento, ma un trasferimento di spese (dallo Stato, dai comuni, dalle provincie al nuovo organismo) e che nuovi cespiti tassabili sorgerebbero costituiti dai redditi delle nuove industrie che si affermerebbero per effetto dell'impulso impresso dalla regione alla vita economica, si potrebbe concedere all'ente la facoltà di sovrapporre sull'imposta complementare sul reddito, oltre ad assegnargli contributi di miglioria, per manutenzione stradale, ecc. Se poi, seguendo la proposta sostenuta dal Bonomi nel libro *Le entrate e le spese dei comuni e delle provincie* (1), si attribuissero ai comuni le imposte reali, allo Stato quelle personali, allora la regione potrebbe partecipare al ricavato dell'imposizione reale.

Antiregionalista si dichiara, invece, il Borsi (2), sia perchè la tendenza al regime nazionale uniforme delineatasi sotto l'influenza di elementi psichici difficilmente modificabili avrebbe mes-

(1) Tip. Fed. It. pubbl. pop., Milano 1914.

(2) *Nuovi orientamenti e nuovi profili del diritto amministrativo italiano* in *Riv. di Dir. Pubbl.*, 1920, I, pag. 1 e segg.

so nel nostro Paese così salde radici da far dubitare della vitalità di istituzioni diversamente orientate, sia perché l'ordinamento regionale potrebbe esasperare certi antagonismi che, purtroppo, ancora serpeggierebbero fra gruppi territoriali di popolazione.

Tra coloro che si schierano contro la regione è ancora Salvatore D'Amelio (1), il quale dopo aver premesso che il riapparire delle tendenze regionali sembra determinato dalla crisi spirituale che colpì lo stato unitario nell'immediato dopoguerra, osserva che regionalismo equivarrebbe a federalismo e, quindi, importerebbe l'indebolimento del carattere unitario dello Stato. Quindi, richiama le obiezioni che il Vitta (2) aveva opposto alla tesi dei regionalisti.

Per il Trentin (3) il movimento regionalistico è innaturale, dimostrando la storia che le associazioni politiche vanno dal molteplice all'uno e che lo Stato tende ad assorbire nella sua unità i gruppi minori. D'altro canto, la regione non avrebbe in Italia basi nella coscienza collettiva.

c) *Il Vitta*. — Un'ampia disamina del problema della regione è compiuta dal Vitta (4) che, certo, è tra gli oppositori il più autorevole.

Egli non dà importanza all'argomento che — come abbiamo visto — aveva assunto valore decisivo nel secolo precedente per combattere l'istituzione della regione: il pericolo che dal nuovo ente potrebbe derivare per l'unità nazionale. Ormai, dopo più che un cinquantennio dalla formazione dell'unità, dopo la prova del fuoco rappresentata dalla guerra, il sentimento nazionale è così radicato nelle coscienze che timori di disgregazione non hanno più ragione di sussistere. Perciò, sgombrato il campo da quest'argomento, egli passa a considerare il problema su un terreno concreto e si domanda quali funzioni sia opportuno attribuire all'ente regione e, anzitutto, se tale opportunità si ravvisi per le funzioni legislative. In proposito, l'Autore riconosce che in taluni casi le leggi debbano essere appropriate alle peculiarità dei

---

(1) *Autarchia regionale e stato unitario* in *Riv. di Dir. Pubbl.*, 1924, I, pag. 75 e segg.

(2) *V. infra* al c).

(3) *Autonomia, autarchia, decentramento*, in *Rivista di Dir. Pubbl.*, 1925, I, pag. 65 e segg.

(4) *Il regionalismo*, in *La voce*, Firenze, 1923.

luoghi e che l'uniformità della legislazione, quando sia in contrasto con la varietà dei bisogni, costituisce un pregiudizio. Passando, quindi, in rassegna la materia che forma oggetto della legislazione, il Vitta osserva che tutti convengono nel senso che l'uniformità s'impone per la legislazione fondamentale contenuta nei codici di diritto privato, per le maggiori incriminazioni di diritto penale (delitti), per l'ordinamento giudiziario, la procedura civile e penale, la leva, le leggi tributarie. L'opportunità di norme particolari si presenta, invece, per i contratti agrari, le contravvenzioni, la polizia locale, i lavori pubblici, il credito locale, ecc. Ma quest'ultima constatazione non implica che lo Stato debba spogliarsi a favore di un altro ente della più gelosa delle sue attribuzioni. L'istituzione di parlamenti locali non trova conforto nel diritto comparato e, quel che più importa, porre leggi significa stabilire limiti alla proprietà o alla libertà individuale il che non è concepibile se non in vista di un interesse generale, del quale solo il Parlamento nazionale è l'espressione. Perciò, nei casi indicati, le leggi particolari devono essere emanate da quest'organo o direttamente mediante leggi speciali aventi sfera territoriale delimitata come talvolta è avvenuto in Italia, o attraverso delegazione, volta per volta, agli organi degli enti locali, come avviene per i regolamenti di polizia.

L'Autore passa, quindi, a esaminare la regione dal punto di vista amministrativo. Anche qui, con metodo analitico, passa in rassegna i più importanti rami di pubbliche funzioni per esaminare se sia opportuno attribuirle alla regione.

Cominciando dalla polizia e dalla difesa della salute pubblica, mentre l'alta polizia e l'alta ingerenza in materia d'igiene non possono non competere allo Stato, polizia e igiene locale darebbero luogo a misure che raramente oltrepasserebbero l'ambito del comune o della provincia. Certo, non sono mancate opere — come l'acquedotto pugliese — che interessavano più provincie; ma in casi del genere si potrebbe provvedere — come di fatto si è provveduto — mediante ricorso alla figura del consorzio. Anche la tutela dell'industria e del commercio oltrepasserebbe la sfera regionale, per interessare, specie con l'importanza che ha assunto nei tempi moderni il commercio con l'estero, tutto lo Stato.

Quanto all'agricoltura, si suol dire che per il suo promovimento si ravvisa opportuna l'istituzione della regione, ma la proposizione non appare esatta al nostro Autore. Se si vuole alludere alle opere pubbliche intese al miglioramento delle colture

(bonificazioni, ecc.) allora il problema si deve esaminare sotto il profilo generale con cui va considerata la devoluzione delle opere pubbliche alla regione. Se si riguarda, invece, la materia forestale, sono noti i motivi che già inducevano la Commissione speciale del Consiglio di Stato, chiamata a dare il suo parere sui disegni di legge del Minghetti, a sconsigliare l'attribuzione agli enti locali. E questi motivi consistono nel rilievo che interesse alla conservazione dei boschi non hanno le regioni in cui questi si trovano, ma quelle situate a valle, le quali vedono le acque dilagare e il clima corrompersi per il disboscamento attuato nelle regioni superiori. Per cui appare chiara la necessità che la materia sia attribuita a un ente il quale s'ispiri a una visione che superi l'interesse particolare di questa o quella località e disponga di mezzi assai larghi: quest'ente non può non essere lo Stato.

La caccia e la pesca non richiedono l'azione particolare di enti locali. Esse esigono soltanto norme particolari riguardo ai divieti, all'epoca in cui l'attività può essere esercitata e agli animali cui può riferirsi, ma a ciò potrebbe provvedere il legislatore nazionale tenendo conto delle esigenze locali.

Passando a esaminare le strade, l'Autore osserva che ormai hanno rilevanza soltanto le strade comunali e provinciali, poiché le altre hanno perduto importanza di fronte allo sviluppo della rete ferroviaria.

Per le bonifiche, dati gli ingenti mezzi che sono necessari, non potrebbe provvedere che lo Stato. In ordine alle opere idrauliche e alle arginature dei fiumi, per cui tanto il Minghetti che il Saredo credevano opportuno di ricorrere a mezzi regionali, occorrerebbe tener presente quanto già il Ferraris rilevava, che vi possono essere nella stessa regione province disinteressate all'arginatura e alla sistemazione di un corso d'acqua e sarebbe ingiusto farle contribuire sotto forma d'intervento regionale alle relative spese.

Analoga considerazione deve farsi per la sistemazione dei bacini montani.

In ordine alla navigazione interna, come vi sono linee che non interessano tutta una regione, ma una determinata zona (tale, per es., la navigazione dell'Arno che ha importanza per le province di Arezzo, Firenze e Pisa, ma non per quelle di Lucca, Livorno, Siena e Grosseto) così ve ne sono altre che interessano più regioni, quale quella del Po.

Circa i porti marittimi, mentre per i piccoli bastano il co-

mune o la provincia, i grandi porti hanno un'importanza che sorpassa la sfera della regione. Genova, a es., giova più alla regione piemontese e alla lombarda che non alla ligure; Venezia è lo sbocco non soltanto della regione veneta, ma anche del Tirolo, della Baviera e della Germania meridionale; Trieste serve all'Austria e alla Cecoslovacchia. Anche lasciando l'esempio dei grandi porti di approdo internazionale, l'entroterra dei porti medî si estende oltre la regione: così Savona è uno sbocco del Piemonte, Livorno della regione emiliana.

Quanto alle ferrovie, una ripartizione regionale sarebbe irragionevole. Anche se si volesse pensare a una divisione della grande rete nazionale, questa non coinciderebbe mai con la regione, perché ne verrebbe un tale spezzettamento che sarebbe contrario alla celerità e alla semplicità dei trasporti. Si suggerirebbero quattro o cinque reti al massimo, per l'Italia settentrionale, per la centrale, per la meridionale, per la Sicilia e la Sardegna. D'altro canto, per le linee minori, sarebbe opportuno concederne l'esercizio a società private, soluzione che l'esperienza ha dimostrato preferibile a quella della gestione diretta da parte degli enti pubblici minori.

In ordine alle tramvie extraurbane, l'Autore osserva che esse corrono, di regola, nell'ambito di una provincia e non è, quindi, concepibile per esse l'intervento della regione.

L'istituzione della regione non appare al nostro Autore opportuna nemmeno in materia di lavoro, credito, previdenza e assistenza pubblica. Quanto alla prima, al tempo in cui egli scriveva, avevano di regola provveduto spontaneamente le provincie istituendo gli uffici d'informazioni e di collocamento e si era rivelata soltanto la necessità di un'opera di coordinamento da parte dello Stato; il credito era esercitato da istituti privati e non è stato mai propugnato l'intervento di enti territoriali; l'assicurazione era affidata a enti istituzionali.

In ordine alla beneficenza, è vero che fin dall'epoca dell'unificazione la Sottocommissione del Consiglio di Stato (1) aveva messo in luce l'opportunità dell'attribuzione degli esposti alla regione, ma in contrario è da osservare che non è vero che i nati illegittimi affluiscono alle città maggiori e non alle minori. D'altro canto, il servizio degli esposti nei grandi brefotrofi si è sempre dimostrato poco soddisfacente; le statistiche rivelano che la

(1) V. *supra*, pag. 182.

percentuale della mortalità vi è altissima e più conveniente è risultato l'affidamento dei bambini a famiglie, sotto la vigilanza di un'amministrazione che è più prossima ai luoghi ove le famiglie stesse dimorano.

I grandi manicomî, invece, si sono dimostrati più idonei alla cura dei mentecatti, ma all'uopo è sufficiente la provincia o il consorzio di provincie.

Circa l'assistenza ospitaliera, l'indirizzo moderno è nel senso di adottare l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità temporanea. Per gli indigenti inabili al lavoro, nei confronti dei quali l'assicurazione è inattuabile, prima di pensare a un servizio regionale, si potrebbe ricorrere alla provincia.

Resta da considerare la materia della pubblica istruzione. Nessuno ha mai pensato di attribuire alla regione l'istruzione elementare: questa dev'essere affidata allo Stato o agli enti locali minori. La diversa diffusione dell'analfabetismo dimostrerebbe che vi sono ostacoli regionali alla lotta contro di esso: donde l'opportunità dell'intervento statale.

L'istruzione media dovrebbe ritornare alla provincia, così com'era nella prima intenzione del legislatore: l'istruzione tecnica si deve modellare sulla varietà dei bisogni locali.

Le università e gli istituti superiori sono, dovunque, statali: un'organizzazione regionale non tutelerebbe sufficientemente la libertà dei docenti. D'altro canto, l'insegnamento superiore esige dovizia di mezzi che può fondere soltanto lo Stato.

Dimostrato così che per nessun servizio pubblico - secondo il pensiero dell'Autore - si ravviserebbe l'opportunità del ricorso alla regione, il Vitta confuta l'argomento, per solito addotto, che l'istituzione della regione promuove, attraverso l'esperimento locale, la formazione di una classe politica dirigente. Invece una buona scuola di addestramento sarebbe già costituita dall'amministrazione comunale e provinciale e, d'altro canto, l'esperienza rivelerebbe che, in Inghilterra, dove pure le istituzioni locali sono così sviluppate, accanto a un'alta classe politica vi sono gruppi che limitano la loro attività agli enti minori: non v'è passaggio dall'una all'altra categoria, forse perché i meno dotati e i più idonei all'asprezza della lotta politica preferiscono i minori uffici locali.

Comunque, di fronte a quest'incerto vantaggio che deriverebbe dall'istituzione della regione vi sono - secondo il Vitta - gli svantaggi sicuri. Il primo consisterebbe nella complicazione che

sarebbe determinata dall'aumento degli enti pubblici minori con il moltiplicarsi degli uffici e' della burocrazia. Se per ovviare a quest'inconveniente si volesse sopprimere la provincia, rimarrebbe la necessità di un ente intermedio tra la regione troppo vasta e il comune troppo piccolo: si potrebbe pensare al mandamento o al circondario ma l'uno e l'altro avrebbero un'estensione ridotta, tale da non consentire il disimpegno di pubblici servizi, come la viabilità, l'istruzione, l'igiene, che richieggono una certa ampiezza di territorio. L'ulteriore inconveniente sarebbe rappresentato dal differente grado di progresso economico delle varie regioni, in parte derivante dalla natura, in parte dal passato malgoverno. Data questa situazione, non sarebbe possibile lasciare le regioni meno ricche al loro destino: sarebbe necessario che lo Stato intervenisse a favore di quelle meno dotate.

Insormontabili sarebbero, poi, le difficoltà relative alle finanze regionali. Il sistema è duplice: si potrebbe provvedere o con imposte particolari devolute alla regione, o con contributi statali e questi non potrebbero, date le condizioni in cui si trova il nostro bilancio, non essere insufficienti. Se si ricorresse a imposte, anche queste non potrebbero dare che un gettito modesto, perché già lo Stato, per provvedere ai vari bisogni sociali, ha largamente attinto alla ricchezza dei cittadini. Si aggiungano i tributi dovuti ad altri enti e - secondo il Vitta - apparirebbe evidente che assai scarso potrebbe essere il ricavato di una nuova imposizione regionale.

*d) Il fascismo.* — Con l'avvento del fascismo al potere il movimento regionalistico viene ben presto a essere soffocato.

Mussolini che, prima della conquista del potere, aveva indicato anche questa riforma nel suo programma, non tarda ad accorgersi degli ostacoli che opporrebbe l'organizzazione regionale alla sua politica. Nel discorso tenuto a Bologna il 29 ottobre 1923, Giacomo Acerbo (1) seppellisce le aspirazioni regionalistiche rilevando che il problema è essenzialmente politico, che il regionalismo equivale a federalismo e, quindi, esso finirebbe con lo spezzare l'unità nazionale.

Quale politica accentratrice e soffocatrice di ogni autonomia locale sia stata seguita nel ventennio è inutile ricordare.

---

(1) *Il fascismo nel primo anno di governo*, Roma, Berlutti,



## SEZIONE II.

IL MOVIMENTO REGIONALISTICO  
NEL PERIODO ATTUALE

Tra le questioni che più vivamente interessano la pubblica opinione nel periodo attuale è quella che concerne l'istituzione della regione.

Come si è detto, il fascismo aveva esasperato quell'accenramento che già costituiva una caratteristica dello Stato italiano. Tutto faceva capo a Roma, alla burocrazia centrale; tutto, in definitiva, dipendeva dalla volontà di uno solo.

È interessante rilevare come lo stesso fascismo nell'ultima incarnazione della repubblica sociale, abbia ravvisato in questa soffocazione delle iniziative locali un errore, una causa della sua rovina e, ritornando a un atteggiamento della primissima ora, abbia additato il regionalismo tra i suoi postulati. Questa ammissione è veramente significativa e meritava, perciò, di essere sottolineata. Certo è che larga e diffusa nella penisola è la reazione all'accenramento, al dominio della burocrazia centrale, cui si fanno risalire le cause principali del mal governo, della corruzione e, infine, del disastro nazionale.

Sorgono così in quasi tutte le regioni le tendenze all'autonomia che prendono maggiore consistenza — sino ad arrivare, purtroppo! alle aspirazioni di separatismo — in quelle più trascurate e geograficamente più distinte dal resto della penisola o più lontane dal centro.

Spesso, come si vedrà, per i territori di confine queste tendenze mascherano movimenti diretti all'unione con altri Stati e sono più o meno larvamente promossi o incoraggiati dallo straniero. Certo è che le aspirazioni centrifughe affiorano dovunque, alimentate, oltre che dalla considerazione dell'insuccesso della politica fortemente accentratrice, dalla amara constatazione che i propri interessi siano stati largamente sacrificati, che si siano fatte le spese del lungo esperimento unitario. Concorrono a creare questo stato d'animo anche la mancanza o la difficoltà di regolari comunicazioni, la debolezza stessa del governo centrale, la

sua inidoneità a provvedere alle esigenze di tutto il Paese: da ciò il desiderio di far da sé, se non recidendo, quanto meno allentando i legami di unione. Vi è, poi, nelle regioni meno colpite, il desiderio egoistico di distinguere il proprio destino da quello delle altre più duramente provate dalla guerra; in quelle, più fortunate, la convinzione che alla ricostruzione provvederebbero meglio esse stesse, con le proprie risorse, anziché il governo centrale. Non bisogna trascurare che il fenomeno è proprio dei momenti di crisi e di disgregazione dello Stato. Ogni parte cerca di affermare la propria vitalità, di separare la propria sorte dalla rovina che minaccia l'intero organismo.

Si aggiungano le considerazioni che si traggono dall'esame degli ordinamenti dei popoli più progrediti, vittoriosi nel conflitto. L'America e l'U.R.S.S. sono federazioni; la libertà inglese è fondata sul *self government*.

Infine, mentre nell'ottocento prevaleva in Europa e nel mondo il movimento unitario nazionale, le aspirazioni attuali volgono verso i raggruppamenti federali, quale reazione al nazionalismo, fonte di guerre e di competizioni tra i popoli (1). Gli animi più generosi mirano alla confederazione europea o, addirittura, mondiale, nella quale i popoli dovrebbero trovare benessere, serenità e progredire sulla strada della solidarietà e della pace. È logico e naturale che, di riflesso, anche nell'organizzazione e nella struttura dei singoli Stati si aspiri a forme con larga autonomia che realizzino l'unità attraverso la varietà. Nella stessa Francia, da cui deriva — com'è noto — attraverso la conquista napoleonica, la nostra organizzazione unitaria, non mancano le aspirazioni autonomistiche.

S'intende che la reazione all'accentramento assume atteggiamenti diversi che vanno, dalla forma più accentuata che indica come modello l'organizzazione federale, ad aspetti meno drastici e più equilibrati per cui il rimedio consiste in un'autonomia regionale, più o meno larga, ma sempre basata sull'unità dello Stato: la regione, in queste correnti, assume la fisionomia di un ente autarchico, non dissimile da quella che è propria alla na-

---

(1) TRENTIN; v. anche ZUCCARINI, *La regione nell'ordinamento dello Stato*, Roma, ed. di Critica popolare: «L'unità (federale) per cui, attraverso anelli successivi di collegamento, è possibile dal comune arrivare alla regione, dalla regione alla nazione, dalla nazione al continente e dal continente al mondo: la sola unità ora possibile e desiderabile».

tura attuale del comune e della provincia. Non mancano coloro che ritengono sufficiente il decentramento burocratico e si oppongono a qualsiasi forma di regionalismo, ravvisandovi un pericolo per l'unità dello Stato o scorgendo nell'autonomia del comune, largamente intesa, l'unico strumento che assicuri, al tempo stesso, l'esercizio delle libertà e lo svolgimento delle iniziative locali.

Per procedere con ordine, accenneremo, anzitutto, alle manifestazioni del programma, per così dire, massimo: il federalismo (1).

## I.

### LE CONCEZIONI FEDERALISTICHE

a) *Le idee dello Zuccarini e del partito repubblicano italiano.* —

È singolare che, mentre il federalismo neoguelfo di Gioberti appaia attenuato nel programma di don Sturzo e ora del partito democristiano, che ripudia la forma federale per propugnare una larga autonomia amministrativa delle regioni, i repubblicani, anziché riannodarsi al pensiero di Mazzini che — come abbiamo visto (2) — è certamente antifederalista e concepisce la regione come un ente autarchico, sia pur dotato di ampi poteri, si ricollegano idealmente alle correnti dei repubblicani federalistici del nostro Risorgimento.

Tra le manifestazioni di quest'ultimo periodo la più interessante — senza dubbio — è rappresentata dall'opuscolo di Oliviero Zuccarini, *La regione nell'ordinamento dello Stato* (3).

(1) È opportuno premettere che, specie negli scrittori politici, manca la consapevolezza della distinzione tra organizzazione federalistica e decentramento regionale autarchico. Del resto questa distinzione teorica può non corrispondere alla realtà che si adegua a esigenze reali e non a concetti astratti. Il raggruppamento delle varie opinioni che si tenta nelle pagine seguenti è, dunque, sempre approssimativo.

(2) V. *supra*.

(3) *La Critica politica* 1945, fasc. 1-3, pag. 32, v. anche: BORTOLOTTI, *Essenza del regime federale con particolare riguardo all'Italia*, in «La Critica politica» 1945, fasc. 6 pag. 199, fasc. 7, pag. 255; fasc. 8-9, pag. 305; L. MAGRINI, *Dall'egemonia unitaria all'unità federativa*, ivi, 1945, fasc. 7, pag. 233; PIERANGELI, *La battaglia per le autonomie*, ivi, fasc. 10 pag. 351; G. SALVERNINI, *Federalismo, regionalismo, autonomismo*, ivi, fasc. 10, pag. 357; LUCCARINI, *Dal comune libero all'unità regionale*, ivi, pag. 366.

Per lo Zuccarini il problema regionale non può essere risolto con l'istituzione di un nuovo ente autarchico nel quadro dello Stato unitario. Bisogna, invece, ricorrere all'unità federale che è la migliore unità. Il sistema federale ha formato e consolidato l'unità politica degli Stati Uniti e ne ha fatto la più formidabile forza politica e morale del nostro tempo; ha cementato nella Svizzera la libertà e l'unità spirituale e nazionale di un popolo di tre razze e di quattro (sic) lingue diverse. Inoltre il federalismo non solo nega il separatismo, ma lo elimina. Quanto all'Italia, dopo il fallimento dello Stato unitario, sarebbe un errore organizzare la regione come un ente amministrativo che ripeta dall'alto i suoi poteri, che è soggetto sempre al governo centrale. Un simile ordinamento non farebbe che perpetuare gli inconvenienti del passato: esso continuerebbe a imprimere a tutto il Paese uniformità di leggi, di finanza, di criteri amministrativi. L'Italia è, e resta, invece, quella che è sempre stata, prima di Roma, con Roma, dopo di Roma, nel medioevo e nel Risorgimento, il paese della varietà.

Base della regione libera è il comune libero. Per realizzare la libertà e render possibile la vita comunale, non è sufficiente il ritorno al modello prefascista: bisogna lasciare l'aggregato comunale libero di organizzarsi come ente, rinunciando a una disciplina uniforme che venga dall'alto. Neanche la regione avrà uno statuto precostituito: è essa stessa che, nei limiti fissati dalla Costituente, deve stabilire il modo di raggrupparsi e di governarsi. Il numero, i confini, le proporzioni non devono essere prestabiliti, ma lasciati alla libera determinazione dei comuni contigui. La Costituente dovrebbe attribuire a ogni regione la facoltà di darsi un proprio statuto, non diversamente da quanto avviene per i Cantoni svizzeri. In un tale ordinamento, data ai comuni la facoltà di consorziarsi per i servizi che essi ritengono opportuni, non vi sarebbe posto per la provincia. Enti dotati di propria sovranità, fonte, anzi, essi stessi, di sovranità sarebbero il comune e la regione, da cui sorge lo Stato.

Impostata su questa base la costituzione della regione, essa potrebbe avere una ricchezza di compiti che non è possibile prevedere a priori, perché si adeguerebbe alle esigenze locali quali sono sentite dalle stesse popolazioni. Peraltro, anche nello svolgimento di quei compiti che si preconizzano per la regione concepita quale ente amministrativo, si manifesta lo spirito della diversa concezione: la regione potrebbe imprimere allo sfrutta-

mento delle forze idroelettriche, alle comunicazioni, all'assistenza sociale, alla scuola, quella propulsione che è resa necessaria dagli effettivi e concreti bisogni, rompendo quella uniformità di iniziative e di limiti che si è rilevata deleteria. Anche l'amministrazione della giustizia potrebbe essere adeguata al livello di educazione delle popolazioni: quello che può essere considerato come reato rispetto a un grosso industriale del nord potrebbe essere tollerato o perdonato a un contadino del mezzogiorno.

Quanto alla finanza, si dovrebbe rovesciare il sistema attuale: la regione, quale ente sovrano, avrebbe un potere proprio d'imposizione, del quale si servirebbe a seconda delle proprie esigenze, lasciando allo Stato quel tanto che gli spetterebbe nella misura stabilita dalle leggi federali.

Passando alla costituzione dello Stato federale, secondo lo Zuccarini, accanto all'Assemblea elettiva dovrebbe esservi una Assemblea nazionale, formata dai rappresentanti di tutte le regioni. A tale Assemblea, in cui tutte le regioni avrebbero lo stesso peso, a prescindere dalla loro estensione, spetterebbe di decidere magari sotto forma di deliberazione di secondo grado, come nel Senato americano, su tutte le questioni a carattere nazionale. Alla competenza della magistratura suprema dello Stato federale dovrebbero rimanere le sole funzioni politiche a carattere nazionale: affari esteri, difesa, finanza e tesoro, giustizia e sicurezza interna. Per assolvere a queste sue funzioni essenziali lo Stato federale ripartirebbe tra le varie regioni il contributo necessario a costituire la sua finanza (1).

Questo, in sintesi, il contenuto dell'opuscolo dello Zuccarini. Sul quale è, evidentemente, da osservare, come, del resto, in ordine a tutte le manifestazioni federalistiche, che a una soluzione siffatta, salvo le considerazioni di opportunità politica sulle quali è sovrana la Costituente, sembra ostare lo stesso procedimento

---

(1) Mentre, come si è detto nel testo, la posizione dello Zuccarini è chiaramente federalistica, non altrettanto chiare sono altre manifestazioni apparse su *La Voce Repubblicana*. Così, l'articolo di g. c. *Un'idea vittoriosa, l'autonomia regionale nella Voce Repubblicana* del 24 giugno 1945 non precisa se si tratti di federalismo o di autonomia amministrativa; il corsivo *Lacune di Bonomi* nel numero del 16 ottobre 1945, pur affermando che federalismo equivale a regionalismo, si richiama a Mazzini che se — come abbiamo visto innanzi *supra* — propugnò la regione come ente amministrativo, fu sempre antifederalista. Con maggiore coerenza, invece, lo Zuccarini si rifà a Cattaneo e a Ferrari.

che condurrà all'elaborazione della nuova Costituzione. Inevitabilmente, avendo l'Assemblea Costituente carattere nazionale, sarà essa - sintesi della volontà statale - ad attribuire, se e in quanto lo riterrà conveniente, i poteri alla regione: i poteri stessi avranno, perciò, carattere derivato e non originario. Per giungere all'organizzazione federalistica occorrerebbe, invece, che ciascuna regione si organizzasse nella forma di Stato dando vita a un ordinamento originario che segnerebbe una frattura rispetto all'ordinamento giuridico preesistente, e i rappresentanti delle varie regioni-Stato, insieme, deliberassero di riunirsi e di creare lo Stato federale, che sarebbe l'ordinamento derivato.

b) *Altre tendenze. Organizzazione degli Stati membri sulla base delle grandi divisioni dell'Italia (nord, centro, sud, isole).* — Una posizione analoga allo Zuccarini assume il Quagliotti (1), secondo il quale lo Stato dovrebbe essere ripartito in una quindicina di enti regionali, aventi ciascuno un proprio Consiglio elettivo legislativo con competenza piena in certe materie e limitata nelle altre, con un proprio presidente elettivo capo dell'organo esecutivo locale; con certi servizi autonomi, per i lavori pubblici, l'istruzione, la finanza locale, l'agricoltura, il commercio, il lavoro, l'assistenza, ecc. Le provincie sarebbero ridotte a organi decentrati dell'ente regionale; sarebbe abolita la figura del prefetto nominato dal centro. Al governo centrale spetterebbe il compito di coordinare le attività regionali, di provvedere all'esecuzione delle leggi votate dal Parlamento per ciò che concerne le forze armate, la politica estera, la finanza nazionale, il commercio internazionale. La struttura federalistica imporrebbe il sistema bicamerale, essendo la seconda Camera rappresentativa degli interessi regionali. Un'Alta Corte di giustizia avrebbe il compito di dirimere le controversie tra il governo centrale e quelli locali e di garantire la Costituzione.

Nello stesso ordine di idee si muove ancora il Giumburg (2): i comuni dovrebbero essere liberi di unirsi in consorzi provinciali secondo le loro tendenze; le forme amministrative si adeguerebbero alle diversità locali del Paese, con varietà di ordinamenti. A loro volta, le provincie, così composte, si riunirebbero.

(1) *Il decentramento dello Stato* in *Domenica* 9 settembre 1945.

(2) *Discussioni sul federalismo* nel supplemento settimanale de *L'Italia Libera* del 23 aprile 1945.

in regioni. Una Corte suprema della repubblica, nella quale si cumulerebbero i compiti di controllo attualmente devoluti alla Corte dei Conti e le funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, regolerebbe anche i rapporti giuridici fra governo centrale ed enti locali dirimendo i conflitti degli enti locali tra di loro.

Al potere centrale dovrebbero essere affidate soltanto le questioni di interesse nazionale che non menomano l'autonomia (recitius: la sovranità) degli enti locali o la trascendono.

A favore del federalismo si è ancora pronunciata una nota di « Democrazia internazionale » del 25 gennaio 1945 (1).

Di un movimento federalista alquanto diverso nelle sue linee fondamentali si fa banditore il « Cisalpino », settimanale pubblicantesi a Milano. Tale movimento (2) si afferma contrario a un decentramento regionale amministrativo e propugna la federazione non su basi regionali bensì costituendo l'Italia settentrionale in uno stato con capitale Milano, la Sardegna con capitale Cagliari, la Sicilia con capitale Palermo, l'Italia meridionale con capitale Napoli, l'Italia centrale con capitale Firenze. Roma sarebbe capitale del governo federale e del Cantone autonomo dell'Urbe. Spetterebbero alla competenza del governo federale la politica estera, la politica doganale, la politica monetaria la difesa nazionale (esercito, marina, aviazione) e le opere pubbliche connesse con tale difesa; i servizi pubblici di portata generale (poste, telegrafi, ecc.). Un parlamento bicamerale di tipo svizzero o nord-americano raccoglierebbe in Roma i rappresentanti degli italiani e dei Cantoni. A Roma avrebbe anche sede la suprema Corte per la difesa della Costituzione federale e di quelle cantonali e per la risoluzione di conflitti fra i governi locali o tra essi e il governo federale.

La Costituzione federale non dovrebbe servire di pretesto ad alcuno degli Stati per disertare la solidarietà nazionale. All'uopo si asserisce che il Cantone cisalpino — stante la sua maggiore capacità economica — si accollerebbe i tre quarti di tutte le residue passività finanziarie della passata gestione unitaria e più preci-

---

(1) V. anche: *La regione nell'unità federale secondo l'esempio americano*, in *Democrazia Internazionale* del 10 maggio 1945, che riferisce su un sunto dell'opera *The American Commonwealth* di James Bryce, apparso su *Critica Politica* n. 3 del 1945.

(2) ZERBI, *Il nostro programma*; BARBERO, *Repubblica o Federazione*; ZERBI, *Perché siamo repubblicani federalisti*, rispettivamente nei numeri 7, 6, 5.

samente i tre quarti dei tre miliardi di lire preventivabili oggi per le spese della ricostruzione post-bellica.

Come si vede, questa tendenza nasce, più che da un sentimento di amore e di difesa della libertà locale, dall'aspirazione alla divisione tra nord e sud e trova corrispondenza in analoghi atteggiamenti delle provincie meridionali, delle quali si è fatto eco il Labriola (1).

L'Autore premette che personalmente il sistema delle autonomie locali non gli riesce molto simpatico, in quanto, educato alla giacobina, ha sempre pensato che un Paese dovesse vivere nella più stretta unità, affinché le parti socialmente e politicamente più progredite di esso rappresentassero un modello sul quale tutte le altre potessero ordinarsi e disporsi. Tuttavia l'Autore osserva che la politica è l'arte del contingente e, se una situazione nuova si presenti, le idee si debbano regolare su di essa. Ora, secondo il Labriola, la penultima crisi ministeriale, oltre a rafforzare negli italiani tutti il loro naturale scetticismo per i governi e per l'azione che essi possono spiegare nell'ordinamento del Paese, avrebbe prodotto nell'Italia meridionale un curiosissimo interesse per le tesi autonomiste e per una possibile soluzione federalistica delle nostre difficoltà nazionali. Contingentemente, questa tendenza trarrebbe origine dalla parte preminente assunta dal settentrione (il famoso « vento del nord »!) nella soluzione della crisi che condusse al Gabinetto Parri. Dal punto di vista storico ed economico, il Labriola ricorda come il rivolgimento unitario verificatosi nel 1860 e la trasformazione industriale del Paese iniziata nel ventennio 1880-1900 si compirono a spese delle classi agricole del mezzogiorno d'Italia, private dopo il 1860 di un mercato locale, perfettamente difeso dalla concorrenza persino delle altre parti d'Italia, e nel ventennio 1880-1900 colpite da un protezionismo industriale che, oltre a rincarare la vita, non arrecò alle regioni meridionali alcun compenso (2).

Come si vede, si tratta di reazioni determinate da occasioni contingenti e, d'altro canto, non risulta nemmeno chiaro se in queste tendenze diffuse, ma vaghe, di cui si fa eco il Labriola, si

---

(1) *La regione*, in *Il Tempo* 21 giugno 1945.

(2) Espressione di questa aspirazione alla divisione fra nord e sud è anche l'editoriale *Roma e antiroma*, del quotidiano di Torino *Giustizia e Libertà* del 30 giugno 1945.

miri a una vera e propria Costituzione federale e non ci si accontenti di una larga autonomia amministrativa.

Accenneremo, infine, a un movimento (1) il quale mirerebbe a creare una repubblica cispadana nella Lombardia e nel Veneto, accanto a una repubblica friulana e a una repubblica del litorale adriatico. Tali repubbliche dovrebbero entrare a far parte di un sistema federativo di carattere comunista. Questa notizia dev'essere accettata con beneficio d'inventario.

c) *Prese di posizione contro il federalismo.* — A queste tendenze federalistiche non sono mancate opposizioni. Qui, naturalmente, accenneremo non già a coloro che si schierano contro ogni forma di autonomia regionale, ma alle obiezioni che riguardano specificamente il federalismo.

A cominciare dall'atteggiamento ufficiale dei partiti, mentre la grande maggioranza, se non addirittura l'unanimità, di essi si proclama per l'autonomia, la concezione federalistica non appare nel programma di nessuno di quelli che aderiscono al C.L.N. né di altri importanti gruppi politici, tranne — come abbiamo visto — il partito repubblicano italiano. Una posizione recisamente contraria è stata assunta dal partito comunista (2), pur

---

(1) Sul quale v. *Italia Nuova* del 31 agosto 1945.

(2) Discorso di PALMIRO Togliatti al V Congresso del partito comunista italiano nell'*Unità* del 30 dicembre 1945: «... noi sappiamo che il nostro Stato esiste da 70 anni o poco più ed esso quindi è ancora qualche cosa di fragile. Non bisogna mettere in pericolo questa fragilità con degli affrettati esperimenti di organizzazione dello Stato in senso federalistico. Noi non siamo federalisti; noi siamo contro il federalismo; noi riteniamo che lo Stato italiano dev'essere organizzato come uno Stato unitario. Questo non vuol dire che noi non vediamo il problema delle regioni e della loro autonomia come esso deve essere veduto.

«...un'Italia federalistica sarebbe un'Italia nella quale risorgerebbero tutti gli egoismi e particolarismi locali ostacolando la soluzione di tutti i problemi nazionali nell'interesse di tutta la collettività. Un'Italia federalistica su base regionale sarebbe un'Italia nella quale in ogni regione finirebbero per trionfare delle forme di vita economica e politica arretrata, vecchi gruppi reazionari, vecchie cricche egoistiche, le stesse che hanno fatto sempre la rovina dell'Italia.

«... per questo siamo antifederalisti e nell'assumere questa posizione noi crediamo di continuare le migliori tradizioni del movimento socialista italiano in quanto esso è stato movimento unitario e ha contribuito a distaccare la vecchia Italia dalle vecchie divisioni regionali e a portare tutta la nostra vita nazionale sopra un piano più reale».

affermandosi anche questo partito favorevole all'autonomia regionale, specie per quanto riguarda la soluzione del problema siciliano e sardo.

Tra gli uomini politici indipendenti è importante ricordare anzitutto quanto scrive Ivanoe Bonomi (1). Egli si domanda se la Costituente italiana si arresterà a un regionalismo di carattere amministrativo, quasi a un duplicato dell'ente provincia, oppure camminerà verso un regionalismo confinante con il federalismo, facendo dell'Italia una grande Confederazione svizzera. Postasi così la domanda, egli invita gli italiani a ripensare alla loro storia recente, ricordando che il Risorgimento, nei primi decenni dell'ottocento, oscillò tra unità e federalismo e accennando alla tenacia di Mazzini che seppe diffondere il principio dell'unità e preparare gli eventi che dovevano attuarla. Ma - aggiunge lo scrittore - la storia dell'unità italiana non ha più di due terzi di secolo; in sostanza, essa si è cementata soltanto nella guerra del 1915-18, quando il sangue di tutte le regioni italiane si confuse sulle Alpi e sulle pietraie del Carso. Troppo recente è, dunque, l'unità per non temere che essa si sfasci sotto il logorio di esperimenti affrettatamente improvvisati.

Tra gli oppositori sono ancora da ricordare L. Salvatorelli (2) secondo il quale il programma federalistico equivarrebbe a quello della dissoluzione pura e semplice dello Stato, dissoluzione più grave di quella di un qualsiasi altro periodo della storia italiana; Alberto Crisculo (3); Michele La Torre (4); Stefano Jacini (5);

---

(1) *I compiti della Costituente - Stato e Chiesa nello Stato unitario*, in *Il Giornale del Mattino*, 14 ottobre 1945.

(2) In *La Nuova Europa*, 8 luglio 1945.

(3) *Federalismo o autonomia regionale? Il federalismo in Italia*, in *Il Commento* del 16 settembre 1945.

(4) *Separatismo, federalismo, autonomia* in *Mercurio*, 1 novembre 1944, pag. 28.

(5) *Separatismo, federalismo, regionalismo e decentramento amministrativo* in *Idea*, marzo 1946, pag. 141.

## II.

LE TENDENZE DIRETTE ALL'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA  
DELLA REGIONE

a) *I programmi dei vari partiti.* — Molto più numerose sono le manifestazioni a favore dell'autonomia amministrativa della regione.

Si può dire che su questo punto concordino i programmi dei vari partiti. Per il partito comunista è preciso il discorso Togliatti al V Congresso nazionale. L'oratore distingue due aspetti del problema: quello dell'autonomia siciliana e sarda (e questa parte sarà riportata innanzi, v. *infra*) e quelle delle altre regioni italiane. Per queste egli auspica una larga autonomia locale al comune e alla provincia, la scomparsa dei prefetti inviati dal centro e la sostituzione di essi con funzionari eletti su scala provinciale e, se necessario, regionale.

« Noi siamo regionalisti, — prosegue il *leader* del partito comunista — nel senso delle autonomie locali più ampie, nel senso che riconosciamo che può e deve essere data una personalità alle regioni, nel senso di poter più facilmente risolvere determinati problemi economici agrari e industriali i quali hanno un particolare rilievo e una particolare impronta regionale ».

Il programma del partito socialista per le elezioni amministrative afferma che fra il comune, riconosciuto come l'ente più naturale, più completo e più organico della vita pubblica locale, e lo Stato, non si ravvisa altro organo intermedio fuorchè la regione che si presenta nel quadro nazionale come una completa unità economica, culturale, geografica e storica.

Tutta la pubblica amministrazione deve evolversi verso un sano decentramento, consigliato anche dalle conseguenze belliche: allo Stato devono restare le funzioni unitarie e indivisibili (diritto, giustizia, difesa, politica estera ed ecclesiastica); alla regione e al comune debbono essere assegnate le funzioni più attinenti alla vita locale, secondo il rispettivo raggio di azione (edilizia, viabilità, sanità, alimentazione, assistenza, opere pubbliche, ecc.). Alcune grandi funzioni pubbliche, come quella dell'educazione e della cultura, potrebbero essere ripartite fra Stato e comune secondo la loro naturale ampiezza.

Per quanto riguarda il problema finanziario, mentre si propugna quale fulcro del sistema tributario comunale l'imposta di famiglia, si propone la seguente ripartizione delle fondamentali imposte dirette:

- a) allo Stato l'intera imposta di ricchezza mobile;
- b) alla regione l'intera imposta sui terreni;
- c) al comune l'intera imposta sui fabbricati.

Ciascuno dei tre enti avrebbe facoltà d'integrare il tributo principale con qualche tributo accessorio, secondo l'entità della materia imponibile e il fabbisogno dei pubblici servizi, ma sempre in correlazione con la natura fondamentale del sistema. Così lo Stato potrebbe applicare la complementare sul reddito, la regione l'imposta di utenza stradale, il comune i contributi di miglioria generica e specifica.

Ne risulterebbe - secondo la relazione - una chiarificazione completa dei rapporti tra il fisco e il contribuente e anche una notevole economia nelle spese di accertamento e di gestione perché, mentre lo Stato è il più idoneo a perseguire il contribuente nelle sue risorse mobiliari, la regione e il Comune hanno nei terreni e nei fabbricati le materie imponibili più a portata di mano e più intimamente connesse alla natura della loro organizzazione.

Un più diffuso esame del problema regionale si riscontra in un quaderno del partito di azione, a cura di Giovanni Balbi (1) e in un opuscolo di A. C. Jemolo (2), per quanto - giusta l'avvertenza premessa - il secondo non possa considerarsi una manifestazione di partito e dichiararsi che in più di un aspetto si discosti dalla posizione assunta dagli azionisti.

Secondo il Balbi, i bisogni e i problemi locali devono essere rispettivamente soddisfatti e risolti per mezzo di un'autorità locale. Tali bisogni si dividono in due categorie: quelli che appartengono al gruppo politico minimo, il comune, e quelli che appartengono a un gruppo politico di secondo grado, la cui individuazione ha rappresentato sempre un grave problema. Attualmente la provincia, difettosa anche per le sue scarse attribuzioni, non corrisponde a un gruppo sociale sufficientemente vasto, in quanto la vita civile contemporaneamente esige l'orga-

(1) *Il problema odierno del decentramento in Italia*, Novografia, Roma, 1944.

(2) *Il decentramento regionale*.

nizzazione di servizi che superano i limiti geografici provinciali. Donde la necessità di un ente locale più esteso che deve sostituire la provincia. La delimitazione di questo nuovo ente, la regione, deve avvenire secondo criteri sociologici (la capacità del gruppo di soddisfare i principali bisogni, la somiglianza di certi bisogni, delle abitudini, dei problemi), geografici (la vicinanza a un centro e, quindi, i mezzi di comunicazione, la situazione dei monti e dei fiumi, ecc.), demografici (la quantità delle popolazioni) ed eventualmente etnici e storico-tradizionali.

Per la realizzazione di un'organizzazione regionale autarchica occorre realizzare il decentramento finanziario. All'uopo, ferma la competenza esclusiva del potere legislativo centrale nella fissazione delle norme generali sui tributi e sulla loro aliquota massima, l'organizzazione finanziaria deve spostarsi verso l'ente regione.

Si riconosce l'inconveniente costituito dalla differenza tra le condizioni economiche delle varie regioni, ma si osserva che finora l'accentramento non ha affatto contribuito a risollevare la situazione delle regioni meno favorite. D'altro canto, l'accentramento finanziario ha il torto di concedere troppi mezzi finanziari al governo, il quale può spenderli per il soddisfacimento di bisogni generali fittizi o poco sentiti, trascurando le spese interessanti servizi ed esigenze di carattere locale. Pertanto, all'insufficienza di mezzi di qualche regione è meglio ovviare lasciando al Parlamento la libertà di provvedere mediante leggi suggerite dai casi particolari (prestiti pubblici, aliquota supplementare a carico di certe regioni, ecc.).

Circa la funzione legislativa, si afferma che ogni ente territoriale deve avere la facoltà di emanare norme giuridiche, ma la loro attività in tale settore deve essere subordinata al potere legislativo centrale unico. Infine è indispensabile l'organizzazione di un controllo.

Organi della regione dovrebbero essere il preside, il Consiglio (il numero dei membri, non troppo elevato - una cinquantina al massimo - dovrebbe essere proporzionato alla popolazione della regione), uffici amministrativi posti nel capoluogo e uffici periferici, sul cui numero e sulla cui competenza dovrebbe essere attribuita ampia libertà alla regione. Il preside, i consiglieri sarebbero elettivi, ma del Consiglio dovrebbero far parte anche elementi tecnici, a esempio qualcuno dei capi divisione dell'amministrazione regionale. Infatti, pur rimanendo fermo il principio

che la tecnica amministrativa deve rimanere lo strumento per la realizzazione delle direttive politiche prescelte dai cittadini attraverso le elezioni, gli elementi tecnici potrebbero metteré in rilievo i vantaggi e gli inconvenienti delle idee politiche.

Si respinge, invece, l'idea di una rappresentanza professionale. Si osserva, al riguardo, che gli interessi contrastanti sono gravi, ma riguardano gli appartenenti a ciascuna classe. I problemi relativi devono avere la loro soluzione in sede sindacale.

Quanto alle funzioni del nuovo ente, oltre il limitato potere legislativo cui abbiamo accennato, esse riguarderebbero:

a) i servizi relativi a tutti i lavori pubblici che interessino la maggioranza dei comuni della regione e che non siano di interesse di più regioni o addirittura di tutta la nazione;

b) i servizi relativi all'igiene e alla sanità che dovrebbero sopperire alle deficienze della maggior parte dei piccoli comuni e, comunque, svolgere un'attività di coordinazione e di direzione rispetto ai comuni maggiori, di solito meglio attrezzati;

c) i servizi relativi all'istruzione pubblica, primaria e secondaria. Si esclude un'ingerenza della regione sulle università e sugli altri istituti superiori che, pur godendo di ampia autonomia, dovrebbero dipendere dallo Stato;

d) cultura e belle arti (biblioteche, archivî storici, musei, ecc.);

e) servizi ospedalieri e di beneficenza, a completamento dell'attività svolta in proposito dai comuni specie dei più poveri;

f) agricoltura, industria e commercio per le questioni che interessano la collettività e non la sola classe professionale;

g) accertamento e riscossione dei tributi. Data la delicatezza di questo settore e l'importanza di esso anche per il governo, che dalle entrate regionali dovrebbe prelevare quanto occorre per i servizi centrali, si consiglia in proposito una legge minuziosa e l'organizzazione di un organo centrale pronto e continuamente vigilante;

h) controlli sui comuni. I controlli dovrebbero essere affidati a tribunali regionali aventi sede nel capoluogo. Ciascuno di essi dovrebbe comprendere tre tipi di sezione: *giurisdizionali*, per il controllo di legittimità o di merito degli atti amministrativi impugnati; *fiscali*, per decidere delle impugnative di tutti gli atti in materia tributaria, assorbendo la competenza delle varie commissioni esistenti; *consultive*, per esercitare il controllo

preventivo (sic) obbligatoriamente nei casi previsti dalla legge e ogni qualvolta l'ente lo richiegga negli altri casi.

La legittimazione all'impugnativa per illegittimità dovrebbe spettare a ogni cittadino (azione popolare), al presidente del Consiglio dei Ministri, al Pubblico Ministero, ove si ritenga di istituire questo organo. L'impugnativa per vizi di merito dovrebbe, invece, essere permessa solo al Pubblico Ministero, agli organi amministrativi di controllo successivo e ai cittadini che vi avessero un interesse particolare.

Accanto al controllo giurisdizionale e consultivo (sic) del tribunale regionale, il Balbi prevede un controllo attivo che, per la regione, sarebbe esercitato dai vari ministeri. I controlli preventivi di questi organi dovrebbero essere assai limitati, al fine di non creare quasi uno stato di dipendenza gerarchica. I controlli amministrativi successivi potrebbero essere svolti mediante ispezioni, regolari o saltuarie, cui seguirebbe l'impugnazione dell'atto davanti al Tribunale amministrativo. Dovrebbero essere esclusi i controlli repressivi o sostitutivi, ma essere ammessa la facoltà dell'organo amministrativo di controllo di sospendere l'esecutività dell'atto e di provocare su di esso la decisione del Tribunale amministrativo.

A. C. Jemolo, dopo aver rilevato la impossibilità di attuare il decentramento su larga scala fondandosi sul comune e sulla provincia, rileva che, da noi, da molti decenni si è sempre pensato all'istituzione di un nuovo ente: la regione. Il legame regionale non può dirsi che non sia sentito; all'opposto, esso, rinsaldato dal dialetto, appare così forte per le tradizioni, per la storia, per gli interessi che convoglia da destare sempre la preoccupazione che la sua consacrazione giuridica potesse aprire la via, se non al disfacimento, all'indebolimento dell'unità nazionale.

Non dovunque la regione ha delimitazioni nette, ma ha però una sua forte consistenza che è impossibile negare. D'altro canto non occorre preoccuparsi seriamente di pericoli separatistici, data la saldezza del fondamento naturale della nostra unità, tenuto presente che nessuna regione italiana ha una completezza economica che le consenta di organizzarsi a sistema chiuso, staccato con suo vantaggio dal resto della nazione. Nel fondo di queste aspirazioni autonomiste, che affiorano solo nei momenti di gravi crisi nazionali, accanto a deplorazioni infondate che non resistono alla critica sulla base di cifre, di ciò che l'Italia unificata avrebbe

omesso di fare per certe regioni, emerge un solo, vero, reale contrasto d'interessi: quello che fatalmente stabilisce la scelta tra una politica protezionista e una libero-scambista, o tra una politica di protezione dei prodotti agrari e una di protezione dell'industria, rispetto a regioni delle quali le une hanno soltanto possibilità di sviluppo agrario e le altre anche possibilità di sviluppo industriale. L'assetto dato all'Europa di domani e le condizioni di pace che ci verranno fatte decideranno se questa scelta ci sarà ancora consentita: intanto quest'antitesi di interessi non riguarda una sola regione, ma regioni diverse, seppure contigue tra di loro. All'infuori di questo punto l'economia italiana ha delle basi che nessun'azione governativa può mutare e che non giustificano un ricorso al sistema federativo.

Fatta questa premessa, lo scrittore si dichiara favorevole alla creazione della regione come ente morale, perché essa risponde a una diffusa aspirazione. Egli, tuttavia, consapevole che in politica e in amministrazione il buono e il cattivo non sono mai tutti da una parte, che accanto ai lati favorevoli vi sono sempre in ogni istituto quelli sfavorevoli, propone che la riforma regionale sia concepita come un esperimento da cui si potrebbe recedere dopo qualche lustro, se esso non desse buoni risultati. La soluzione più prudente del problema consisterebbe nel lasciare alle popolazioni la facoltà di creare l'ente ove ne avvertano la necessità, ma dal punto di vista politico il quadro che ne risulterebbe, di regioni, in certo senso, staccate dal tutto e, quindi, aderenti in proporzione limitata all'unità, e di regioni saldamente congiunte al centro, potrebbe apparire pregiudizievole all'unità. Tuttavia, per rispettare quella differenza che esiste fra regioni entusiaste dell'autonomia e regioni poco o punto convinte, sarebbe opportuno che, accanto a mansioni proprie e, quindi, obbligatorie, alla regione fosse lasciata la facoltà di assumere quelle altre mansioni che essa ravvisasse opportune, sempre che lo Stato considerasse il nuovo organismo amministrativo abbastanza robusto per l'esercizio della nuova attribuzione.

Quanto alle funzioni obbligatorie, lo Jemolo ritiene che alla regione debba spettare il potere legislativo non solo per la disciplina dei compiti affidati al nuovo ente, ma anche per dettare norme che esprimano la coscienza collettiva di quel complesso abbastanza vasto che esso rappresenta. Mentre, in linea di massima, la materia dei codici dovrebbe continuare a formare oggetto della legislazione statale, potrebbe essere attribuita alla regione

la regolamentazione dell'enfiteusi, delle cave e delle torbiere, del riordinamento della proprietà rurale, delle bonifiche, dei vincoli idrogeologici e delle difese fluviali, delle distanze legali, della caccia e della pesca fluviale, delle acque pubbliche (dopo aver fatto salvo nella legge statale il principio fondamentale della demanialità delle acque pubbliche e riservato alla stessa legislazione ciò che attiene ai pochi grandi fiumi e laghi, i quali non interessino l'economia di un'unica regione), della locazione dei fondi rustici e dei vari contratti agrari. Anche in materia di professioni intellettuali, di organizzazione delle imprese commerciali, di impiego privato, di lavoro domestico, di consorzi per il coordinamento della proprietà e degli scambi, vi sarebbe posto per una legislazione speciale che in notevole parte si sostituirebbe alla regolamentazione lasciata oggi alla consuetudine e all'uso. Fuori dell'ambito del codice civile, potrebbero essere attribuite alla legislazione regionale parti notevoli della legislazione sulla sanità, di quella sull'espropriazione (piani regolatori e di ampliamento) e le disposizioni sulle licenze oggi prescritte per molte attività commerciali o industriali. In genere, l'esercizio dei poteri legislativi da parte della regione apparirebbe opportuno in tutte le materie in cui la regolamentazione deve adeguarsi alle condizioni ambientali.

Quanto alle funzioni amministrative, dovrebbero passare alla regione tutte quelle che attualmente spettano alla provincia, che dovrebbe essere soppressa (manicomî e brefetrofi, laboratori d'igiene, strade provinciali).

Alla regione spetterebbe inoltre una serie di istituzioni sanitarie: gli attuali consorzi provinciali antitubercolari, i dispensari per la profilassi e la cura della sifilide, la prevenzione e la cura della pellagra, la gestione degli ospedali, la condotta medica specializzata (in ogni capoluogo dovrebbe esservi uno specialista, cui il medico condotto locale potesse indirizzare il malato o di cui potesse chiedere la visita).

Alla regione sarebbero affidate le cattedre di agricoltura, che meriterebbero di essere ripristinate, l'istruzione professionale dei contadini, tutti i controlli sulla disciplina d'immissione al commercio e di ammissione all'esportazione.

Nel settore dell'istruzione, rientrerebbero nella competenza regionale tutte le attuali mansioni dello Stato in materia d'istruzione professionale, la scuola primaria e gli asili d'infanzia. Il ritorno dell'istruzione primaria all'amministrazione locale non do-

vrebbe considerarsi come un passo indietro: si tratta di uno di quegli ambiti in cui la diversità tra regione e regione non potrebbe restare inefficiente e in cui è più facile accendere una gara tra le regioni.

Non sarebbe il caso di distribuire alle regioni i compiti dei due grandi istituti della previdenza sociale e degli infortuni sul lavoro, perché non sarebbe opportuno far venir meno una delle forme di solidarietà con cui le parti più ricche d'Italia aiutano, efficacemente, le meno agiate. L'Autore non ravvisa utile nemmeno deferire tutta la materia stradale alle regioni per non distruggere grandi aziende pubbliche le quali abbiano dato buona prova di sé.

Facoltative sarebbero poi le mansioni che già l'attuale legge sulla municipalizzazione permette alle provincie, cui si potrebbe aggiungere la gestione di reti di ferrovie secondarie d'interesse regionale. In materia portuale, premesso che tre o quattro porti hanno importanza nazionale, la regione potrebbe assumere i compiti già espliciti dagli enti e dai consorzi portuali e, in connessione, la gestione di magazzini generali e di *sylos*.

Se poi prevalessesse come criterio generale l'indirizzo di sottrarre all'iniziativa privata certe attività o di stabilire per esse un regime di monopolio, sarebbe opportuno devolvere il monopolio stesso alla regione anziché allo Stato. Così lo sfruttamento di prodotti e sottoprodotti agrari (industria delle conserve, delle marmellate, formaggi tipici, vini tipici, sottoprodotti dell'olivo), la gestione di motopescherecci, il trasporto, il disseccamento, la lavorazione e la conservazione in scatola del pesce e, in genere di prodotti tipicamente regionali.

Gli organi del nuovo ente dovrebbero essere costituiti, secondo il nostro schema tradizionale degli enti locali, dal Consiglio, dallo organo esecutivo collegiale, dal presidente. Per l'elezione dei membri del Consiglio si suggerisce il sistema della proporzionale, in quanto il sistema uninominale avrebbe il torto di legare ogni rappresentante al proprio collegio elettorale e l'interesse della vasta cerchia regionale sarebbe mal tutelato perché subordinato a questioni campanilistiche. Il controllo sulle regioni sarebbe esercitato da un organo statale (un luogotenente o governatore o intendente generale) residente nel capoluogo. Il controllo sarebbe limitato alla legittimità. Peraltro, l'assunzione di mansioni di carattere industriale-commerciale sarebbe subordinato, in conformità della vecchia legge comunale e provinciale, al *referendum* popolare e sa-

rebbe preclusa alle regioni con bilanci dissestati. Per qualche mansione interessante più direttamente lo Stato, sarebbe, tuttavia, riservata al governo centrale la possibilità di un esame di merito.

Per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa, si suggerisce una stretta cooperazione dello Stato, nel senso che la deliberazione dell'assemblea regionale relativa a una norma legislativa non potrebbe ottenere efficacia senza il concorso del ministro o dei ministri competenti.

Passando all'assetto finanziario del nuovo ente, l'Autore osserva che questo è il punto nel quale s'incontrano le maggiori difficoltà. Premesso che lo Stato non può rinunciare ai propri organi di accertamento che danno garanzia d'imparzialità e che, quindi, la regione non può fare assegnamento che sugli organi statali e quelli comunali; che, d'altro canto, non è concepibile l'istituzione di dazi regionali che offenderebbero il nostro senso di unità nazionale; scaturisce evidente quale possano essere le linee fondamentali della finanza locale. Le regioni dovranno vivere con una partecipazione a imposte statali o comunali, dirette o indirette, dovranno, cioè, restare sullo stesso piano in cui sono attualmente le provincie.

Per il partito liberale può ricordarsi il fascicolo, anonimo, n. 9 del Movimento Liberale Italiano intitolato l'« Autonomia regionale » pubblicato nel 1944, con l'avvertenza, comune a tutti i fascicoli, che le idee accoltevi non pretendono anticipare il definitivo indirizzo del partito liberale. Premessa la storia dei tentativi rivolti al decentramento, ricordato l'esempio (1) dei Cantoni svizzeri, si osserva che le grandi divisioni territoriali che rispondono al nome di regioni non sono ispirate da calcoli astratti, ma create da differenze naturali, etniche, storiche. Per questa loro corrispondenza alla realtà, le regioni variano di estensione e di popolazione. A questa disparità si potrebbe ovviare riunendo le meno estese e meno popolate alle finitime (Umbria e Marche, Lucania e Calabria). Circa gli organi, le proposte fatte si modellano nelle grandi linee, ai vecchi progetti ministeriali del Farini e del Minghetti, salvo che l'organo a cui è devoluto il supremo potere non è di nomina statale, ma elettivo. Inoltre, le attribuzioni nel campo normativo non si limiterebbero ai regolamenti speciali in

---

(1) Per verità, com'è evidente, non calzante, data la struttura federale della Svizzera.

materia forestale, agraria e venatoria, ma occorrerebbe che la regione avesse facoltà di legiferare sulle materie che sono esclusivo oggetto della sua amministrazione e che riguardano il suo territorio.

I membri del Consiglio regionale (circa 30-40) sarebbero eletti dalle provincie scegliendo quattro o più deputati regionali in seno ai rispettivi Consigli provinciali. Il Consiglio regionale eleggerebbe nel proprio seno il governatore e sei assessori; l'uno e gli altri costituirebbero la Giunta per la formazione del bilancio preventivo sul quale delibererebbe il Consiglio regionale. Il controllo di legittimità verrebbe esercitato dalla Corte dei Conti. Una speciale magistratura dirimerebbe i conflitti fra Stato ed enti locali e quelli degli enti locali tra loro.

Circa le funzioni che in concreto si dovrebbero attribuire alle regioni, si osserva che dovrebbero essere attribuite a esse quasi tutte le attribuzioni del Ministero dei Lavori Pubblici. Si ricorda in proposito, a conforto di questa proposta, il felice risultato dei provveditorati alle opere pubbliche creati per il mezzogiorno e le isole con il R. D. 5 luglio 1925, n. 1173. Sarebbe affidata, inoltre, al nuovo ente, la materia urbanistica ed edilizia, nella quale spetterebbero a un organo centrale il collegamento dei vari piani regionali e la soluzione di tutte le questioni la cui competenza sorpassa l'ambito regionale. Gli organi regionali (ufficio di urbanistica e di edilizia; Commissione per l'esame dei progetti di costruzione, di cui farebbero parte il provveditore alle opere pubbliche, i soprintendenti alle antichità e alle belle arti, il direttore di sanità) preparerebbero i piani regolatori; eserciterebbero la sorveglianza sulla loro esecuzione e servirebbero di collegamento tra i vari enti locali interessati.

Nel campo dell'agricoltura, le organizzazioni tecniche, secondo l'opuscolo, debbono avere carattere regionale e quelle economiche carattere provinciale, entrambe con uffici dipendenti decentrati. Gli ispettorati agrari regionali dovrebbero ridare vita alle tanto benemerite cattedre ambulanti.

Regionali devono restare le scuole medie agrarie; alla regione o, a seconda dei casi, a più regioni consorziate, debbono inoltre essere demandati i lavori di rimboschimento. Consigli regionali del lavoro, che, accanto a quelli provinciali, stipulerebbero i contratti collettivi di lavoro, si richiegono in materia sindacale.

In tema d'istruzione pubblica, allo Stato spetterebbe di fissare le linee fondamentali (obbligatorietà, gratuità, libertà d'insegnamento, durata dei corsi obbligatori) per quanto attiene alla scuola

primaria ; alla regione la tenuta concreta di tali scuole che, rompendo l'attuale uniformità, dovrebbero ispirarsi alle esigenze che variano da luogo a luogo. Si ricorda l'istituzione dei provveditorati regionali scolastici che vennero ben presto soppressi dal regime fascista e si propone che da tali provveditorati — come in Svizzera (1) dai dicasteri cantonali — dipendano anche le scuole medie e le scuole professionali.

Anche le università e gli istituti superiori dovrebbero passare alla dipendenza della regione, dopo che lo Stato le avesse riorganizzate, sopprimendo quelle che trascinano una vita stentata e anemica, rinvigorendo le altre e ripristinando l'autonomia soppressa dal fascismo.

Gli archivi storici attualmente esistenti dovrebbero riunirsi in un unico archivio regionale, con a capo una sovrintendenza costituita nell'archivio più importante.

Dalle regioni dipenderebbero pure le locali accademie scientifiche e artistiche. Anche l'attribuzione della materia delle antichità e delle belle arti, sebbene si tratti di materia delicatissima nella quale autorevolmente si propugnava l'accentramento, potrebbe dare buoni frutti, favorendo la specializzazione dei funzionari.

In materia sanitaria, allo Stato spetterebbero le disposizioni, i provvedimenti profilattici contro le malattie infettive e il coordinamento dell'attività sanitaria di tutte le regioni. Alle provincie resterebbero le attuali incombenze ; dall'ufficio sanitario regionale dipenderebbero i manicomi ; a esse competerebbe il coordinamento dell'attività degli uffici provinciali, le ispezioni degli stabilimenti sparsi nella regione e, in genere, le mansioni entro l'ambito regionale dell'attuale direzione di sanità.

Carattere regionale dovrebbero avere tutte le forme di assistenza pubblica, talora con uffici decentrati provinciali e tal'altra comunali ; la direzione centrale dell'Opera Maternità e Infanzia dovrebbe essere sostituita da uffici regionali che meglio potrebbero sollecitare e sorvegliare le varie iniziative.

In materia di amministrazione della giustizia, alla regione potrebbero essere affidate le carceri mandamentali, le carceri giudiziarie e le case di pena.

Per quanto riguarda le finanze, si propone — senza scendere a maggiori precisazioni — che i vari cespiti siano tenuti ben sepa-

---

(1) Non si comprende bene se i provveditorati siano organi dello Stato (e allora si tratterebbe di decentramento burocratico) o della regione.

rati da ente a ente, che essi vengano introitati direttamente, non attraverso lo Stato e che il controllo meramente contabile dei rendiconti finanziari venga affidato, anziché alla Corte dei Conti, alla Ragioneria generale dello Stato, per quelli delle amministrazioni statali, e alla Ragioneria dei governatorati regionali, per quelli delle regioni e delle provincie. Si eviterebbero così duplicazioni di funzioni che si traducono in uno scarico di responsabilità. Per i bilanci comunali continuerebbe a funzionare da controllo la Giunta provinciale amministrativa.

Alla Corte dei Conti spetterebbe il controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei provvedimenti emanati dal potere esecutivo nazionale e dai governatorati regionali. Alla Corte stessa dovrebbero anche essere affidati ampi poteri di ispezione sulla gestione del governo centrale e dei governatorati regionali.

Per il partito demolaburista non constano manifestazioni ufficiali, se si eccettui quella avutasi nel congresso nazionale della Sicilia, della quale si tratterà in seguito. Si può far riferimento a qualche manifestazione ufficiosa, come la conferenza e i cinque articoli dell'on. Persico pubblicati sull'organo ufficioso del partito (1). Dopo aver premesso un cenno sui precedenti storici e aver rilevato che superate appaiono le concezioni che avevano ispirato i progetti Farini e Minghetti e che occorre invece rifarsi alla posizione giobertiana, dopo aver accennato ai motivi che militano a favore dell'istituzione del nuovo ente e che consistono nell'aderenza dell'auspicata riforma ai principî di libertà e di democrazia, nello adattamento delle norme politiche e amministrative alle esigenze locali, nella conoscenza e nella valorizzazione dei bisogni locali, nella realizzazione di una grande scuola di educazione civile e politica, nella chiarificazione di tutto il sistema tributario, egli precisa che la regione dev'essere un ente elettivo e rappresentativo, elemento base del nuovo Stato democratico. Le provincie, come enti autarchici, dovrebbero essere soppresse.

Le regioni potrebbero essere sedici: Piemonte (capoluogo Torino); Lombardia (capoluogo Milano); Veneto con Trento (capoluogo Venezia); Venezia Giulia (capoluogo Trieste); Emilia (capoluogo Bologna); Liguria (capoluogo Genova); Toscana (capoluogo Firenze); Marche (capoluogo Ancona); Umbria e

---

(1) *Democrazia e regionalismo*, in *Ricostruzione* del 13-17-23 agosto e 8 settembre 1944.

Sabina (capoluogo Perugia); Abruzzi (capoluogo Aquila); Lazio (capoluogo Roma); Campania e Molise (capoluogo Napoli); Puglia e Basilicata (capoluogo Catanzaro); Sicilia (capoluogo Palermo); Sardegna (capoluogo Cagliari).

L'Autore rileva che gli è parso opportuno aggregare all'Umbria, che è la regione più piccola, la provincia di Rieti; alla Campania il Molise perché tutti gli interessi della provincia di Campobasso, anche geograficamente, gravitano su Napoli.

L'unica regione storica che non potrebbe avere vita autonoma, per evidenti ragioni geopolitiche, sarebbe la Basilicata che dovrebbe dividersi tra Puglia e Calabria, attribuendosi alla prima la provincia di Matera e alla seconda quella di Potenza.

Organi della regione sarebbero il Consiglio regionale, i cui membri sarebbero eletti a suffragio diretto per circoscrizioni mandamentali: il loro numero varierebbe a seconda della popolazione (40 fino a due milioni di abitanti, 60 da due a tre milioni, 80 per le popolazioni superiori). Il Consiglio, organo deliberativo, eleggerebbe il governatore, il vice-governatore e la deputazione; quest'ultima con funzioni deliberative in un ambito di competenza più ristretta di quella del Consiglio. Essa sarebbe costituita di 8 membri nei Consigli aventi 40 membri, di 10 nei Consigli di 60 componenti e di 12 in quelli di 80 componenti.

Le funzioni della regione non potrebbero essere definite se non in maniera negativa, data la loro ampiezza. La regione provvederebbe, nell'interesse dei suoi abitanti e nei limiti del suo territorio, a regolare tutti i rapporti sociali ed economici, che non siano riservati all'azione del governo centrale dello Stato, a cui competerebbero la disciplina dei rapporti internazionali e la rappresentanza diplomatica, gli scambi con l'estero, i trattati e il commercio internazionali, l'organizzazione delle forze armate, la difesa della nazione; l'amministrazione della giustizia; l'amministrazione del tesoro, del debito pubblico e delle finanze - per quanto concerne le contribuzioni indirette o dirette afferenti allo Stato - dei dazi doganali, la disciplina ed eventualmente l'esercizio delle grandi linee di comunicazione, il controllo dell'energia idroelettrica e l'esercizio del monopolio di taluni generi, la sicurezza pubblica (o polizia giudiziaria), le accademie, gli altri istituti scientifici, la proprietà intellettuale, l'emanazione delle norme di *solo indirizzo generale* regolatrici e coordinatrici delle altre attività fondamentali della pubblica amministrazione, quali quelle interessanti l'istruzione pubblica, la viabilità, la salute pubblica,

l'assistenza sociale, l'agricoltura, le industrie, i commerci, i rapporti di lavoro, ecc.

Il controllo sarebbe esercitato, per gli atti più importanti, in via preventiva dalla Camera dei deputati, per gli altri, fra cui il conto consuntivo, con estensione anche al merito, da appositi organi tecnici locali e centrali, analoghi alla Corte dei Conti.

Manifestazione indiretta del partito demolaburista può considerarsi anche l'articolo (1) e la conferenza sulla « regione presidio di libertà » (2) di E. Paresce. Secondo il Paresce, comune e regione sono i due poli della struttura decentrata dello Stato: nella seconda si dovrebbe esplicitare ampiamente il sistema dell'autogoverno, rendendo possibile la sostituzione di organi rappresentativi a organi burocratici. La provincia continuerebbe a sussistere per scopi limitati.

L'istituto regionale potrebbe funzionare pure con intensità diversa da luogo a luogo. In conclusione il Paresce dichiara di aspirare a un'ampia autonomia regionale, a un *quid medium*, com'egli dice, tra il federalismo e la semplice autonomia amministrativa.

Del partito democratico cristiano consta la dichiarazione votata il 9 maggio, con la quale si riafferma la necessità di dare mano all'attuazione di un iniziale decentramento regionale, avvalendosi, a tal fine, dei C.L.N. come nuclei di consultazione e di elaborazione dell'ente regione.

Anche la mozione approvata dal partito democratico italiano (3), pur riaffermando l'unità politica del Paese, pone in luce l'esigenza delle autonomie regionali e del decentramento amministrativo.

Abbiamo esposto, con una certa estensione, le manifestazioni, ufficiali o ufficiose, dei partiti più importanti. Come si vede, essi si sono tutti schierati a favore del nuovo ente che viene considerato come un elemento fondamentale per la ricostruzione del Paese su basi democratiche. Certo, alcuni atteggiamenti riman-

---

(1) V. *Importanza delle autonomie regionali*, in *Ricostruzione* dell' 11 aprile 1945.

(2) Riportata da *L'indipendente* del 6 aprile 1945.

(3) Della quale dà notizia *l'Italia Nuova* dell'11 aprile 1945.

gono ancora in una posizione vaga e non ben definita, e differenze non lievi vi sono tra una concezione e l'altra, per es. tra quella del movimento liberale che, in sostanza, si rifà ai progetti Farini e Minghetti, pur ampliandone il respiro, o altre in cui l'autonomia assume tale rilievo da confinare con il federalismo. Comunque, non può non concludersi che a favore dell'ente regione si sia formata pressoché una concordia di voti tra i più importanti movimenti politici italiani.

Prima di soffermare l'attenzione su manifestazioni che non si possono, o si potrebbero solo entro certi limiti, ricondurre ai vari partiti, non sarà inopportuno accennare alle conclusioni cui è giunto un comitato di funzionari nord-americani preposti alle cose nostre, durante il periodo armistiziale. Queste conclusioni sono state trasmesse dall'Ambasciata degli Stati Uniti, tramite il Ministero degli Esteri, alla presidenza del Consiglio che, con lettera 15 dicembre 1945, le ha comunicate a questa Commissione.

Il comitato si pronunzia per la formazione di uno Stato « quasi » federale. Le unità fondamentali dovrebbero essere costituite dalle regioni. Le provincie dovrebbero essere conservate come zone amministrative.

La sovranità spetterebbe al governo centrale. Alle regioni, cui sarebbe inibito di separarsi dal resto del Paese, competerebbero tutte le facoltà che sarebbero stabilite nella Costituzione. In particolare, ai governi regionali spetterebbero la sorveglianza su tutte le elezioni nazionali, regionali e comunali e sull'amministrazione dei comuni, nonché tutti i poteri che vennero conferiti alle provincie con la legge 4 febbraio 1915, n. 148, l'ingerenza sulle strade regionali e sulle comunicazioni, sui maggiori problemi agricoli, commerciali e industriali locali. Le funzioni di polizia sarebbero esercitate dalla regione; altre incombenze, quali la beneficenza, l'assistenza, l'istruzione, i lavori pubblici e la bonifica, dovrebbero essere divise tra il governo centrale e le regioni. Tutte le attribuzioni non devolute alla regione spetterebbero al governo centrale.

Sull'osservanza dei limiti costituzionali, sia da parte del governo centrale, sia da parte della regione, veglierebbe un organo centrale, indipendente dal Parlamento. Tale organo potrebbe essere la Corte di Cassazione o il Consiglio di Stato. Organi della regione sarebbero il Consiglio elettivo con funzioni legislative; il comitato esecutivo; il governatore regionale o presidente.

Si osserva che questo progetto, mentre non minaccerebbe l'unità nazionale italiana, stabilirebbe le fondamenta per un governo locale autonomo, presupposto necessario per un regime democratico. Esso, inoltre, permetterebbe di conformare l'azione governativa alle esigenze locali e tenderebbe ad attrarre l'attenzione del popolo italiano sui problemi della propria ricostruzione. Infine, eliminerebbe alcuni gravi inconvenienti derivanti dall'accentramento, quali la concentrazione dei problemi locali presso i ministeri a Roma e l'influenza del governo centrale sulle elezioni politiche.

Tali le proposte che non mancano, certo, d'interesse e sono, perciò, degne di considerazione, per quanto necessariamente vaghe e non precisate nei loro particolari.

b) *I movimenti locali.* — Importanza non trascurabile spetta ai movimenti e alle tendenze che si sono affermati localmente a favore dell'autonomia regionale.

Il loro affiorare dal basso, dalla periferia, dimostra come il problema sia effettivamente sentito e rivela tutta la fallacia delle obiezioni che ostentano d'ignorarlo facendolo apparire come una creazione artificiosa senz'alcun riscontro nell'effettivo sentimento popolare. Sia o meno fondata quest'aspirazione, arrechi o meno i frutti sperati, è certo che essa ha larga risonanza in ogni parte d'Italia e rivela che l'accentramento ha dovunque, piuttosto che cementare l'unità, creato quale logica reazione un risentimento abbastanza diffuso verso Roma e il governo centrale.

Come già si è accennato (1), non tutti questi movimenti hanno purezza di origine e di intenti. Non tutti si giustificano di fronte al sacro principio dell'unità della patria, comunque essa si attui o si foggia. Alcuni, anzi, come il separatismo siciliano, rappresentano un attentato all'integrità territoriale del Paese, tanto più riprovevole in quanto perpetrato in un momento così grave. Ma nel fondo di queste aberrazioni vi sono pure ragioni che non sono tutte fallaci e che consistono nella sfiducia nell'ordinamento vigente, nella sua incapacità di rendersi conto dei bisogni, delle necessità locali. La stessa esistenza di queste deviazioni delittuose è la prova dell'insuccesso dell'accentramento che culminava nel periodo fascista con il soffocamento di ogni autonomia locale. Il separatismo siciliano è il frutto di cenere e

(1) V. *supra*, pagg. 217, 218.

di toscano prodotto dalla miope politica accentratrice. Qui, naturalmente, non si tratterà di questo movimento (1) e delle sue manifestazioni delittuose. L'attenzione sarà, invece, rivolta a quei movimenti che, pur aspirando alla più larga autonomia per la Isola, intendono attuarla nell'ambito dell'unità italiana.

Com'è noto, il governo formatosi subito dopo la liberazione di Roma si preoccupò di venire incontro alle esigenze autonomiste siciliane con provvedimenti di carattere urgente e provvisorio quali l'istituzione dell'Alto Commissariato e della Giunta regionale. Questi provvedimenti non hanno, a dire il vero, appagato il senso di autonomia vivo in quelle popolazioni (2). Donde una serie di manifestazioni dirette a ottenere il riconoscimento di un'ampia effettiva autonomia.

In genere, le aspirazioni sono per una particolare autonomia, per un particolare statuto politico-amministrativo. Limitandoci alle manifestazioni più recenti, ricorderemo l'ordine del giorno approvato a Catania dal congresso siciliano del partito democratico del lavoro (3) diretto a sollecitare «un provvedimento straordinario da parte del governo nazionale che, con carattere di urgenza, accolga la fervida aspirazione dei siciliani per una propria ed efficace autonomia nel quadro delle unità nazionali nei limiti dello statuto che sarà presentato al governo» (4); l'ordine del giorno

(1) Sul messaggio inviato dal capo dei separatisti siciliani Finocchiaro Aprile alle Nazioni Unite v. *Italia Nuova* del 17 agosto 1945, *Il Popolo* del 18 aprile 1945, *Tribuna del Popolo* e *Quotidiano* dello stesso giorno, *Avanti!* e *Giornale del Mattino* ecc. del 20 aprile 1945.

(2) Sulle prime riunioni della Consulta siciliana v. gli accenni su *Democrazia Internazionale* e su *Voce Repubblicana* dell'11 aprile 1945 che riportano dichiarazioni di vari consultori criticanti l'assetto dato al nuovo organo e la limitazione della sua competenza.

In proposito, *I problemi siciliani visti a Roma* in *La Vita Siciliana*, Caltanissetta, 16 novembre 1944, editoriale de *Il Becco Giallo*, Palermo, 1 novembre 1944; LA LOGGIA: *Sconfinamenti autonomistici*, in *Ora Nuova*, Palermo, 12 novembre 1944, in cui si lamenta l'insensibilità degli ambienti romani rispetto ai problemi dell'Isola e si rivendica ai siciliani il diritto esclusivo di studiare, discutere, risolvere il loro problema.

(3) *Ricostruzione* del 13 aprile 1945.

(4) Meritano di essere posti in rilievo, tra gli atti di questo congresso, il progetto presentato dal Guarino Amella (che viene allegato per esteso in appendice). Nella relazione illustrativa, premesso che lo statuto regionale proposto dovrebbe essere approvato dall'attuale governo anche prima della Costituzione e dovrebbe servire come esperimento per la definitiva deliberazione, si osserva che la regione è parte integrante dello Stato italiano e non uno stato sovrano, come verrebbe concepita in un sistema federalista. Per cui debbono essere riservate all'esclusiva competenza dello Stato centrale la legisla-

del congresso liberale provinciale di Enna (1) ; i lavori del primo congresso regionale siciliano del partito liberale (2).

zione, la regolamentazione e l'esecuzione a mezzo di propri organi delle materie elencate nell'art. 22 (cittadinanza, relazioni tra lo Stato e la Chiesa e regime dei culti, affari esteri e materie connesse - stranieri, estradizione, ecc. ; - comunicazioni marittime ed aeree, ferrovie, porti, poste, telegrafi, ecc. radiocomunicazioni, debito pubblico, sistema monetario, proprietà intellettuale), per un altro gruppo di materie - art. 23 - (assistenza sociale, regime delle assicurazioni generali e sociali, rapporti di lavoro ; disciplina sanitaria, istruzione pubblica, regime di stampa, di associazione e riunione, polizia stradale, circolazione ; disciplina del credito e del risparmio) lo Stato fisserebbe le linee fondamentali con l'osservanza delle quali la regione potrebbe emanare le disposizioni particolari adeguate alle peculiari condizioni della regione. Tutta la rimanente materia sarebbe devoluta, senz'alcun limite, al potere normativo della regione.

Creata la regione, la provincia che ha una circoscrizione topografica dei singoli comuni in rapporto al capoluogo e che, a parte ciò, è stata svuotata di molte funzioni amministrative e politiche, dovrebbe essere soppressa come ente autarchico. Molti servizi che non possono essere esercitati singolarmente dai singoli comuni potrebbero essere consorziati. Quanto alla finanza, due sistemi sono concepibili : il potere di imposizione, o sarebbe diviso fra lo Stato e la regione o sarebbe attribuito unicamente allo Stato salvo un contributo da versarsi a quest'ultimo. Ognuno di essi presenta inconvenienti : il primo crea un contrasto tra lo Stato e la regione circa la determinazione delle imposte che al nuovo ente dovrebbero essere attribuite ; il secondo si presenta pieno d'incognite gravi perchè non è possibile determinare al momento attuale quale sia la capacità contributiva dell'Isola specialmente per le imposte dirette.

Tutto considerato appare, tuttavia, preferibile il secondo sistema, perchè la Sicilia, che aspira ad ottenere la sua piena autonomia deve pur affrontare il rischio degli svantaggi che questa comporta.

Il relatore si sofferma, quindi, sulle garanzie d'ordine costituzionale per l'intangibilità dell'autonomia siciliana e perchè tale autonomia non devii sino a intaccare l'unità dello Stato italiano. Quanto alla prima, si mette in rilievo l'esigenza che l'autonomia non sia concessa mediante una legge ordinaria, ma facendo ricorso a una legge statutaria, costituzionale, non revocabile o modificabile se non con le forme e le garanzie che costituiscono il presidio delle Costituzioni (art. 38). In ordine alle seconde si propone l'istituzione di uno speciale organo giurisdizionale nominato dal governo centrale che decida della costituzionalità delle leggi regionali. Si suggerisce, altresì, che i componenti di questo speciale organo giurisdizionale, avente sede in Sicilia, siano nominati pariteticamente dal governo centrale e dal governo regionale ed eleggano essi dal proprio seno il presidente.

Quale organo di vigilanza sull'andamento della regione si addita un commissario generale nominato dal governo centrale che, con le funzioni di pubblico ministero, avrebbe facoltà d'impugnare innanzi la Suprema Corte gli atti del governo regionale che ritenga violatori della Costituzione dello Stato italiano.

Nello stesso congresso fu presentato anche un progetto del Sottosegretario Paresce.

(1) *La Sicilia* del 17 aprile 1945.

(2) *Risorgimento Liberale* 12 maggio 1945.

● Nell'agosto scorso sorgeva, intanto, in Sicilia il « movimento per l'autonomia della Sicilia » che si propone di far appello, al di sopra dei partiti, a tutti gli elementi sani dell'Isola per chiedere, in forma legale, nell'ambito dell'unità italiana, quelle riforme che soddisfino le giuste aspirazioni del popolo siciliano e le sue esigenze naturali, compatibilmente coi vincoli che legano quella regione all'Italia.

Il movimento ha preparato un progetto (che si riporta in appendice), che nelle linee fondamentali non presenta che poche differenze rispetto a quello proposto dal Guarino Amella (1). Tali differenze consistono nel principio dell'obbligatorietà del parere del Consiglio regionale in merito alla stipulazione da parte dello Stato italiano con gli stati esteri di trattati concernenti commercio, regime doganale, navigazione, emigrazione, immigrazione e nel principio che in nessun caso i prodotti agricoli della Sicilia potrebbero avere un trattamento doganale meno favorevole di quello applicato a prodotti analoghi d'altre parti dello Stato (art. 10). Si propugnava, inoltre, che il progetto fosse tradotto in legge prima della Costituente, mediante ricorso a un decreto legislativo luogotenenziale.

Intanto, l'Alto Commissario affidava a un'apposita Commissione la preparazione di un progetto da presentare al governo, previo esame della Consulta regionale. Questa, nella seduta dal 18 al 22 dicembre, procedeva all'esame e all'approvazione del progetto il quale sarà riportato in appendice.

In Sardegna, se fortunatamente è mancato un movimento separatista, viva è la tendenza all'autonomia (2). Specialmente attivo

(1) v. *supra*, pag. 243

(2) Secondo N. Cossu in *Polemica* del 3 aprile 1945 le tendenze separatistiche sarebbero altrettanto vitali che in Sicilia, sebbene di esse e della situazione sarda si parli poco.

S. M. PUGLISI, *Sardegna inquieta - Le vie dell'autonomia*, in *Il Giornale del Mattino* 27 ottobre 1945, rileva che la notizia dell'arresto dei capi del movimento separatistico siciliano non avrebbe fatto alcuna impressione sugli autonomisti sardi e ciò mette in relazione con la differenza di carattere tra i siciliani e i sardi: i primi esuberanti e facili all'entusiasmo, i secondi chiusi e tenaci.

È legittimo il dubbio se qui non si confonda il separatismo e i suoi propositi aberranti di distacco dalla Madre Patria e di disintegrazione del territorio nazionale con l'autonomia, più o meno ampia, ma sempre nell'ambito dello Stato italiano.

Sulla situazione economica sarda e sull'impossibilità di attuare un'autonomia economica, date le scarse risorse locali v. S. M. PUGLISI, *Handicap della Sardegna* in *Il Giornale del Mattino* 20 settembre 1945.

in questo senso è il partito d'azione. Sono da ricordare in proposito il congresso tenuto a Oristano il 19 marzo 1945 dal partito d'azione (2), nel quale la maggioranza dei delegati riaffermò il principio che l'autogoverno della Sardegna dovrebbe attuarsi nell'ambito di uno stato federale repubblicano, rivendicando, in ogni caso, il diritto dell'Isola a una completa autonomia amministrativa, economica e finanziaria con potestà legislativa (2); l'intervista concessa da E. Lussu al quotidiano romano « Il Secolo XX » del 23 marzo 1945, nel quale egli ha rilevato come l'Isola si senta tuttora staccata dal continente e come, perciò, il sentimento autonomistico sia profondamente sentito da tutti i partiti politici, concludendo che, se l'esigenza della trasformazione dello Stato in senso autonomistico è generale, in Sardegna essa costituisce una pregiudiziale categorica; l'articolo dello stesso Lussu su « Il Solco » di Sassari del 20 maggio 1945, nel quale si rileva come in Sardegna si parli di autonomia e non di separatismo, volendosi soltanto una *confederazione regionale italiana*.

L'esigenza della più alta autonomia è stata affermata anche in vari convegni comunisti tenutisi nel maggio scorso (3). A questo proposito è opportuno ricordare quel brano del discorso di Togliatti che si riferisce alle autonomie siciliane e sarde: Le due regioni « hanno un diritto particolare a un'autonomia particolare perché debbono essere lasciate libere dall'eccessivo peso dello Stato accentratore e reazionario italiano, perché noi dobbiamo lasciarli liberi di riparare economicamente e liberamente « i torti che sono stati fatti loro dalle vecchie classi dirigenti reazionarie italiane » (4).

Per quanto concerne gli echi suscitati dall'istituzione della consulta regionale sarda, va ricordato che essa è stata salutata dalla stampa sarda (5) come un primo passo deciso verso l'ordinamento regionale autonomo. Giovanni Battisti, direttore regionale del partito sardo d'azione, ha, invece, rilevato come l'attuale difficoltà costituzionale che impedisce un'organizzazione real-

(1) Sul quale v. *Democrazia Internazionale* del 1° giugno 1945.

(2) Il settimanale cita i precedenti della tendenza regionalistica del partito sardo d'azione, i cui scopi vanno oggi più in là di quelli affermati dal partito d'azione italiano.

(3) *L'Unità* del 31 maggio 1945.

(4) *L'Unità* del 30 dicembre 1945.

(5) *Il Solco* 29 aprile 1945; *L'Unione Sarda* di Cagliari, 1° maggio 1945.

mente autonoma, abbia ridotto l'Alto Commissariato per la Sardegna al ruolo di un semplice intermediario tra i Ministeri e le Prefetture, spesso scavalcato e ignorato, e risoltosi in una burocratica superfetazione.

Movimenti regionalistici non mancano in altre regioni italiane, sebbene con minore intensità. È opportuno segnalarli anche perchè da essi si ricava spesso l'esistenza di aspirazioni dirette a foggare in maniera diversa da quella geografica la ripartizione del territorio in regione. Ricorderemo il primo congresso regionale della lega dei comuni dell'Umbria (8 sett. 1945) (1). Questa lega vuole l'autogoverno delle regioni, che, secondo le loro ricchezze, darebbero allo Stato un contributo, soggetto a revisione periodica, per quelle funzioni di carattere generale e d'interesse veramente nazionale cui il governo centrale dovrebbe limitarsi. Dovrebbe esserci un'assemblea regionale che, tuttavia, lascerebbe ampî poteri ai comuni. Lo Stato avrebbe in ogni regione i suoi rappresentanti per il coordinamento dei compiti delle regioni con quelli istituzionali, peculiari dello Stato democratico decentrato e semplificato nelle sue funzioni.

L'esistenza di una regione salentina che comprenderebbe le provincie di Lecce, Taranto e Brindisi è sostenuta nel quotidiano « L'Ordine » (2); a favore dell'esigenze della regione sabina si pronunzia il settimanale dei lavoratori della provincia di Rieti (3).

Aspirazioni autonomistiche affiorano anche nel Friuli secondo quanto risulta da un articolo di Bruno d'Agostino (4), mentre di tendenze separatistiche che mirerebbero, addirittura, alla formazione di una repubblica di S. Marco, dava la notizia la stampa del maggio scorso (5), mettendo in rilievo la presenza di

---

(1) Questa lega ha struttura regionale: suoi organi sono la Giunta regionale provvisoria e la Commissione tecnica di studio; essa votava un ordine del giorno nel quale si proclamava che la riforma dell'ordinamento italiano sulla base del decentramento regionale deve considerarsi di prossima attuazione e si rilevava che l'Umbria per le sue tradizioni storiche, per le sue inconfondibili caratteristiche naturali, etniche, industriali, artistiche, costituisce un'unità organica ben definita e intangibile. Su di essa v. *La voce Repubblicana* del 31 maggio 1945.

(2) Lecce, dicembre 1944. Lamentele per essere stata tale regione trascurata dal governo fin dalla costituzione del Regno d'Italia. V. in *La Voce del Popolo* del 2 luglio 1945.

(3) *Il Corriere Sabino* del 4 aprile 1945.

(4) V. *Giornale della Sera* del 24 novembre 1945.

(5) V. per tutti, il *Risorgimento Liberale* del 31 maggio 1945.

agenti provocatori che tentano di suscitare turbamenti nelle regioni vicine a quelle contese all'Italia.

Un movimento favorevole alla costituzione di una regione sannita mediante la riunione dei territori delle tre provincie di Benevento, Avellino e Campobasso, con capoluogo Benevento, si riscontra in quest'ultima città. Se n'è fatta eco la Deputazione provinciale di Benevento, la quale, dopo un primo passo fatto nell'ottobre 1944 con l'ausilio di una relazione dell'on. Bosco Lucarelli, adottò nella seduta del 22 maggio 1945 e trasmise al Ministero dell'Interno e al presidente di questa Commissione un ordine del giorno votato in Benevento dai vari partiti il 5 dello stesso mese. In tale ordine del giorno si ricorda il riconoscimento di una regione sannita tanto nella prima divisione provinciale fatta da Augusto quanto nelle successive fino a Costantino; si fa richiamo alla circoscrizione ecclesiastica che ancora oggi comprende la regione beneventana e si rileva che, fin dal 1860, la Commissione reale nominata dal Minghetti distinse la regione campana (Napoli, Caserta, Salerno) da quella sannita e che la legge elettorale politica 18 novembre 1923 n. 2444 portava una circoscrizione elettorale del Sannio; che oggi l'ufficio tecnico erariale di Benevento estende la sua circoscrizione anche alla provincia di Campobasso e il circolo della guardia di finanza con sede in Benevento ha alle sue dipendenze le tre provincie.

La superficie complessiva delle tre provincie è di kmq. 8064,34; la popolazione, secondo il censimento del 1921, è di 1.112.640. La divisata regione del Sannio avrebbe, quindi, popolazione e superficie adeguate. Ma, a parte la considerazione che non sembra essa abbia un vero centro, non potendosi considerare tale Benevento, sta di fatto che in senso contrario si pronunzia tanto la provincia di Campobasso (Molise) quanto la provincia di Avellino (Irpina). La prima ha rivendicato la propria autonomia in una deliberazione della Deputazione provinciale di Campobasso che nella seduta del 27 agosto 1945 ha fatto proprie le argomentazioni storiche, etniche, geografiche, sociali, illustrate in una ampia e approfondita memoria del molisano dott. Gaetano Amoruso. In essa si espongono le ragioni d'ordine storico per cui al Molise spetterebbe una posizione autonoma, non senza accennarsi che essa rappresenta in ordine di tempo la prima regione italiana a suscitare un movimento regionalistico, che sorse nel 1919: nel 1921 fu costituito il partito molisano d'azione e da un referendum indetto in quell'anno risultò l'unanime desiderio

dell'autonomia. Si combatte, poi, l'opinione di coloro che vorrebbero unire il Molise agli Abruzzi, osservandosi che le due regioni, benché contigue, costituiscono da molti secoli, dal punto di vista geografico, etnico ed economico, due entità distinte e autonome e dimostrandosi che le comunicazioni sono più rapide e agevoli con le Puglie e la Campania che con l'Abruzzo. Si respinge anche l'idea dell'aggregazione alla Puglia, perché, mentre quest'ultima è in parte prevalentemente industriale, gli interessi del Molise sono agricoli. La soluzione dell'unione alla Campania non è, secondo l'Amoroso, possibile poiché, pur non ostandovi ragioni storiche ed etniche, non può essere trascurato il fatto che il Molise gravita sul versante adriatico e ha interessi comuni con le provincie adriatiche più che con quelle tirreniche e le comunicazioni con la Puglia sono più rapide che con la Campania. L'Autore cerca di dimostrare, infine le ragioni che ostano alla fusione con le provincie di Benevento e Avellino e conclude che sarebbe grave errore ricostruire la regione del Sannio sul fondamento di un'antica origine storica che non ha più importanza.

Contro la formazione della regione sannitica si è levata, come si diceva, anche la Camera di Commercio di Avellino, la quale, con ordine del giorno del 31 agosto 1945, sosteneva che sarebbe antistorico e antieconomico separare l'Irpinia, che da un millennio costituisce l'*hinterland* di Napoli e di Salerno da questi porti sul Tirreno.

Considerazioni d'indole generale, relativamente alla tesi dell'instaurazione di un ordinamento regionale in Italia, contengono gli ordini del giorno votati dalla Deputazione provinciale di Firenze nelle sedute del 5 e del 12 luglio 1945. Essi propongono:

- 1) che il futuro Stato italiano sia articolato su di una larga autonomia regionale basata sull'autogoverno;
- 2) la divisione territoriale in regioni sia fatta, di massima, seguendo i criteri storici, con le modificazioni suggerite dalle esigenze economiche;
- 3) la provincia sia trasformata in un consorzio di comuni;
- 4) che siano limitate e determinate le funzioni del rappresentante statale nella regione a quella essenziale del collegamento con gli organi centrali, del controllo di legittimità, della direzione della polizia criminale;
- 5) che siano determinate le mansioni riservate allo Stato, attinenti alle forze armate, alla rappresentanza all'estero, al po-

tere riservato allo Stato, al potere normativo generale ecc., attribuendosi alle regioni tutte le altre funzioni non riservate allo Stato, in particolare, una limitata funzione normativa nel campo degli usi locali richiamati dalle leggi e nel campo agrario e industriale, l'esercizio della viabilità locale, l'esercizio dei servizi sanitari igienici e profilattici, la gestione delle scuole elementari e professionali, l'organizzazione della polizia regionale e servizi affini (vigili del fuoco);

6) che gli organi della regione siano composti da un Consiglio eletto dal popolo, da un organo esecutivo e da un presidente eletti nel seno del primo;

7) che le entrate della regione siano costituite da sovrimposte e da un'equa redistribuzione di parte delle entrate statali in proporzione diversa a seconda del bisogno delle singole regioni.

Un'altra aspirazione autonomistica è quella della Valtellina. Ivi si è costituito un comitato, emanazione della democrazia rurale, partito dei contadini d'Italia. Tale comitato, ricordato che la Valtellina fu sino al 1796 unita ai Grigioni, che la sua economia è complementare a quella elvetica (importa in Svizzera vino ed esporta bestiame), rilevato, altresì, che essa deve importare cereali dalla pianura padana, chiede, «in vista della povertà della valle», l'istituzione di un Consiglio regionale, con ampi poteri amministrativi e tributari, il riconoscimento di proprietà pubblica delle acque, dei prodotti del sottosuolo e delle foreste demaniali, la dichiarazione di zona franca doganale di tutta la provincia di Sondrio.

Queste le più importanti manifestazioni locali nelle varie regioni. Nelle quali, come si è visto, accanto ad aspirazioni genericamente intese all'istituzione della regione, vari piccoli gruppi territoriali fanno sentire la loro voce allo scopo di ottenere il riconoscimento quali regioni.

La Commissione ha ritenuto utile raccogliere i dati geografici, economici, demografici, i quali risultano dallo specchio riportato nelle pagg. 254-255.

c) *I movimenti autonomisti delle regioni di confine.* — Considerazione particolare meritano quei territori che si trovano in prossimità dei confini. In essi, accanto al problema generale, vi è un problema particolare, costituito dalle peculiarità etniche, linguistiche, di religione, che si riscontra in un gruppo della popolazione (cosiddetto problema minoritario). Questi territori sono costituiti dalla Valle d'Aosta, dall'Alto Adige e dalla cosiddetta

Zona Intemelia rappresentata dalla zona compresa tra i comuni di Briga e Tenda.

Quale politica sopraffattrice di ogni libertà e di ogni diritto abbia seguito il governo fascista nei confronti di queste popolazioni è inutile accennare. Essa non poteva non produrre i suoi frutti di cenere e di tosco e, infatti, è viva e profonda la reazione contro il governo centrale, acutamente sentita l'aspirazione alla conquista di quei diritti che ogni Paese democratico riconosce alle minoranze. Peraltro, accanto a questi sentimenti giustificati, cui il governo nazionale non potrà non andare incontro, stanno meno nobili tendenze, ispirate da ragioni, per così dire, non endogene, ma esogene. Si tratta della propaganda che nazioni vicine esercitano per attrarre nella loro orbita quella popolazione con allettamenti illusori, specie nel campo economico e tributario, per impadronirsi delle loro risorse economiche o con un'aperta annessione o con la concessione di un'ampia autonomia che consenta agli elementi asserviti allo straniero di svolgere la loro azione e preparare, più tardi, gli elementi per l'annessione.

La soluzione che al problema è stata data, per quanto riguarda la Valle d'Aosta, con il D.L.L. 7 settembre 1945 n. 505, è nota: senza scendere in particolari, che qui non interessano, è sufficiente ricordare che la Valle è stata riconosciuta come un ente autarchico; che organi sono il presidente, la Giunta e il Consiglio; che è stato riconosciuto un limitato potere normativo; che è stata abolita la figura del prefetto; che i controlli sono stati attribuiti a un comitato misto composto di rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Tesoro e del Consiglio della Valle.

Quali particolari complicazioni presenti, poi, il problema dell'Alto Adige (1) per la situazione determinata dalle opzioni verificatesi in seguito ai noti accordi italo-germanici non è il caso di star qui a considerare. In genere, può dirsi che il problema dell'autonomia di questi territori non sembra possa dar luogo a una soluzione particolare, difforme da quella che verrà data a tutto il Paese. In realtà, il riconoscimento ai gruppi minoritari di quei diritti cui essi aspirano in ordine alla libertà di uso della loro lingua ecc. potrà avvenire attraverso la Costituzione e non sembra possa incidere sulla struttura dei loro organi ammi-

(1) Un progetto di ordinamento autonomo della regione tridentina, comprendente il territorio delle provincie di Trento e Bolzano, è stato elaborato dal C. L. N. di Trento e viene riportato in appendice.

nistrativi. Peraltro, delle aspirazioni accennate potrebbe esser tenuto conto nella ripartizione concreta del territorio nazionale in regioni, nel senso che potrebbe ravvisarsi l'opportunità di costituire, per questi gruppi, delle regioni autonome, sia pur non concedendo a esse uno statuto privilegiato, difforme da quello delle altre regioni.

### III.

#### MANIFESTAZIONI CONTRARIE AL DECENTRAMENTO REGIONALE

Non sono molte le manifestazioni contrarie al riconoscimento dell'autonomia amministrativa alle regioni, anche se partono da uomini autorevoli. Alcune non sono univoche e v'è da dubitare se esse non intendano opporsi alla concezione federalistica anziché a una limitata autonomia amministrativa. Così le parole del Bonomi citate innanzi (1), così, forse, anche la presa di posizione, del resto appena accennata, di Croce e di Nitti (2). In sostanza, non si adducono argomenti nuovi contro il regionalismo, ma si ripete quello fondamentale, che abbiamo visto apparire fin dalla formazione dello Stato italiano: i timori per l'unità nazionale, il pericolo di un'azione centrifuga che valga a spezzarla. Si osserva che questo pericolo è tanto più grave in questo momento di profonda crisi e di disgregamento dell'organismo statale e si teme che la ripartizione del territorio in gruppi autonomi favorisca, anziché arrestare, questa tendenza allo sfaldamento e alla scissione.

Come si vede, il problema presenta un aspetto esclusivamente politico il cui esame esula dai compiti di questa Commissione: d'altro canto, è innegabile che l'aspirazione all'autonomia è largamente diffusa e sentita. Si tratterà, sul terreno concreto, di attuarla in maniera che essa salvaguardi gli interessi effettivamente unitari e impedisca il frantumarsi del Paese in tanti minuscoli Stati. E, soprattutto, con il soddisfare le aspi-

(1) V. *supra*, pag. 226.

(2) Per quest'ultimo sono preannunciati sul «Tempo» alcuni articoli circa l'autonomia. V. anche l'articolo di UGO GIUFFRÈ, *Cosa vuol dire Autonomia* sul *Tempo* del 6 ottobre 1945 e l'altro articolo *Moda infame* sullo stesso giornale del 2 marzo 1945.

razioni autonomistiche, è più facile che esse si placino, tanto più che abbiamo visto che, almeno per l'Italia continentale, una vera e propria tendenza separatista non esiste. Mentre, perseverando in un'azione inutilmente accentratrice, non si può non esasperare lo stato d'animo delle popolazioni; creare, più che alimentare e rafforzare, il desiderio di separare nettamente e decisamente il loro destino da quello degli altri fratelli.

Sotto altro profilo è stata combattuta l'istituzione della regione ed è interessante che ciò sia avvenuto a opera di un sardo, cioè di un abitante di una regione che presenta indubbiamente caratteri geografici ben delineati. Secondo il Manunta (1) l'autonomia dovrebbe gravitare verso il comune: la regione rappresenterebbe un'entità accentratrice che finirebbe con il soffocare alla stessa guisa di quanto ha fatto lo Stato, le libertà locali. Senonché è ovvio il rilievo che, pur apparendo giusta l'esigenza di un'ampia autonomia comunale, vi sono bisogni e funzioni che sorpassano l'ambito ristretto del comune. Da ciò l'inevitabile necessità di un ente a dimensioni maggiori, salvo a discutersi se esse debbano corrispondere a quelle dell'attuale provincia o avere un più ampio respiro e salvo, ancora, a esaminare se i due enti — provincia e regione — debbano coesistere.

Per quanto non si possa inquadrare o, quanto meno, tra gli avversari convinti del decentramento regionale, dev'essere qui ricordato il pensiero dell'Ingrosso (2), il quale osserva che nei Paesi anglosassoni si giunge a propugnare un sistema di controlli simili a quello dello Stato sulla gestione dei fondi locali e suggerisce di avvicinare i due sistemi, inglese e latino, nell'elaborazione del futuro assetto delle autonomie locali.

(1) V. gli articoli pubblicati su *La Riscossa*.

(2) *Autonomie locali e finanze* in *L'Economista* 1-30 novembre 1945, pag. 7.

COMPARTIMENTI	Superficie in Km <sup>2</sup> .	Popolazione in quantità secondo censimento 1921	AGRICOLTURA
VALLE D'AOSTA . . . . .	3265,7	80.260	Silvo-pastorale
VALTELLINA . . . . .	4051	112.757 42 per Km <sup>2</sup> .	Silvo-pastorale $\frac{1}{3}$ superficie a cultura agricola (segala- mais) $\frac{1}{5}$ boschi $\frac{1}{4}$ pa- scoli.
LIGURIA . . . . .	5433,42	1.436.958 264 per Km <sup>2</sup> .	Scarsa ma progredita - ulivi - viti - frutta - ortaggi. Il 12 % della popolaz. de- dita all'agricoltura.
MARCHE . . . . .	9690,88	1.239.863 125,5 per Km <sup>2</sup> .	Prevalente - 2700 Km <sup>2</sup> . fru- mento. Inoltre, foraggi e viticoltura.
UMBRIA . . . . .	8497	694.000 84,7 per Km <sup>2</sup> .	Prevalente. 48,7% seminati, 13,7 % prati, 26,4 % bo- schi.
MOLISE . . . . .	4679,11	484.181 81,2 per Km <sup>2</sup> .	Prevalente: frumento - uve - frutti - olivi. 83 % popolazione addetta agri- cultura.
BASILICATA . . . . .	9987,43	507.750 50,5 per Km <sup>2</sup> .	Quasi esclusive risorse agri- cole. Proprietà molto fra- zionata. Conduzione diret- ta.
SANNIO . . . . . Nell'ipotesi che sorga dal- la riunione delle 3 pro- vincie di: Campobasso, Benevento, Avellino.	8064,34	1.127.468	74,8 % della popolazione dedita all'agricoltura.
CAPITANATA . . . . .	6951	458.502 66 per Km <sup>2</sup> .	Prevalente: Frumento e frutta

INDUSTRIE	ALTRE RISORSE	N. Comuni e Capoluoghi con relativa popolazione
Idroelettriche, estrattive, meccaniche, tessili (seta), turistiche.	Miniere di rame	44 Comuni AOSTA (21.000 abit.)
Quasi assenti, caseifici.	Colossali impianti idroelettrici, allevamenti bestiame ovino e bovino, emigrazione e turismo.	Capoluogo : SONDRIO (10.830 abit. Comune centro 7.440 abit.)
Sviluppatisime: metallurgiche chimiche, tessili, alimentari, del legno, concerie, 225.706 lavoratori addetti.	Sviluppato il commercio. 90.240 lavoratori addetti.	220 Comuni GENOVA (608 mila ab. - 470.5 per Kmq.)
Notevoli: carburo, elettro di carbonio, costruzioni navali, carri ferroviari, mobili, concerie, industrie casalinghe.	Notevole patrimonio zootecnico, (ovini). Esportazione prodotti pesca. Scarse risorse minerarie.	229 Comuni ANCONA (84 mila abit. intero comune).
Sviluppate: impianti energia elettrica, siderurgiche e metallurgiche, chimiche, pastifici, ceramiche, ricamo.	Rilevante patrimonio zootecnico, (ovini, bovini, equini).	827 Comuni PERUGIA (79.000 abit.) - altro centro: Terni abit. 63.000/
Scarse: acciaio, lane, merletti.	Scarse risorse zootecniche - Emigrazione.	120 Comuni CAMPOBASSO (27.000 abit)
Quasi del tutto mancanti.	Pastorizia (bovini, ovini, caprini).	120 Comuni. 3 soli Comuni con popolaz. sup. ai 15.000 abitanti. POTENZA (ab. 25.000).
Medie e piccole industrie agricole. 15.3 % popolazione all'industria.	Allevamento bestiame - Scarsissimo commercio - 4 % popolazione dedicata al commercio.	323 Comuni. BENEVENTO (27.000 abitanti.)
Notevoli: caseifici, ceramiche, saline, calcaree e marmo; olearie e vinicole, molitorie, alimentari, carta.	Patrimonio zootecnico notevole, (ovini).	54 Comuni. 25 soli con popolaz. sup. ai 5.000 abit. FOGGIA 57.232 abit.



## SEZIONE III.

LA REGIONE NEL PROGETTO DELLA COMMISSIONE  
PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE  
SOTTOCOMMISSIONE PER LA REGIONE

## I.

LE TENDENZE DELLA SOTTOCOMMISSIONE  
L'ATTUAZIONE GRADUALE DELLA RIFORMA

Dopo l'esposizione contenuta nelle parti che precedono è agevole comprendere le opinioni che si sono venute formando nella Sottocommissione particolarmente incaricata dello studio del problema. Esse rispecchiano le correnti nelle quali si sono venuti schierando, negli ultimi tempi; non senza riscontri nel passato, coloro, studiosi o uomini politici, che si sono occupati della questione.

Nella Sottocommissione si sono, infatti, manifestate tre correnti: due di queste sono favorevoli all'istituzione del nuovo ente, ma divergono quanto alla determinazione della sua natura; ché, mentre l'una, più numerosa, le attribuisce una fisionomia amministrativa, l'altra, insoddisfatta di questa soluzione, auspica un'autonomia più ampia che confinerebbe con l'attribuzione di veri e propri poteri di sovranità alla regione. Non sono mancati oppositori tenaci allo stesso decentramento regionale e non per misoneismo, ma da parte di qualche commissario per un diniego dell'esistenza di interessi regionali (in ogni regione gl'interessi, materiali e morali, sarebbero frazionati), da parte di un maggior numero, per il timore, più o meno avvertito, che il decentramento potesse in questo delicato momento della ricostruzione nazionale costituire un pericolo per l'unità dello Stato. È il risorgere di un'obiezione, come abbiamo visto, antica, che, peraltro, assume un tono, per così dire, di contingenza, inquadrandosi nella particolarità della situazione politica del momento, senza assurgere al valore di una questione di principio.

Altri, invece, ed è forse l'opinione più giusta, trae dall'affermarsi dei vari movimenti regionalistici la conclusione della

necessità della creazione del nuovo ente (che ha avuto pure il suffragio del referendum indetto dalla Commissione di studi presso il Ministero per la Costituente), pensando che esso rappresenti l'unico modo per convogliare le aspirazioni popolari nell'ambito della legalità, evitando che esse costituiscano una minaccia per l'unità dello Stato.

In senso contrario all'istituzione della regione hanno influito sui commissari anche preoccupazioni di minor rilievo, quali l'aggravio di spese che risulterebbe dalla formazione del nuovo ente, il timore che esso non potesse contare su una finanza sufficiente, e altresì il timore (che si riconduce poi a quello di un effetto disgregatore del decentramento regionale) che in regime d'autonomia le regioni oggi più ricche accrescano ancora la loro differenza di fortune economiche rispetto a quelle che sono attualmente le regioni più diseredate.

Di questi particolari sarà trattato più innanzi. Per ora, preme di mettere in rilievo come queste manifestazioni di dissenso nel seno della Sottocommissione siano state superate con la proposta di una graduale istituzione del nuovo ente e con l'approvazione in linea di massima del progetto, predisposto dalla Sottocommissione, cui non ha potuto, peraltro, far seguito, per il trasferimento al Ministero per la Costituente del compito che era stato demandato alla Commissione, l'esame particolareggiato dei vari articoli.

Con la risoluzione adottata, la Commissione, mentre ha riconosciuto sia l'esigenza di un largo decentramento burocratico di organi delle amministrazioni centrali in circoscrizioni a base regionale, sia l'esigenza di far luogo alla creazione di un organo che esprimesse al governo centrale le aspirazioni, i voti, i sentimenti delle regioni, ha inteso significare che a un assetto definitivo regionale non si possa pervenire se non attraverso il collaudo che l'esperienza farà dell'innovazione più modesta progettata. Pertanto, con lo schema predisposto — che trova un precedente nella legislazione instaurata, dopo l'altra guerra mondiale, in un primo tempo nelle nuove provincie per mantenere la continuità con gli ordinamenti preesistenti (art. 3 D. L. 31 agosto 1921, n. 1269; R. D. 8 settembre 1921, n. 1319; R. D. 16 novembre 1922, n. 1446; art. 8, D. L. 17 ottobre 1922, n. 1353) — s'istituisce in ogni regione una Consulta (art. 1) che ha la facoltà di fare le proposte di provvedimenti concernenti l'assetto amministrativo o la vita economica della regione (art. 2). Non si è

creduto di poter dare alla Consulta la facoltà di fare proposte sopra provvedimenti di natura generale, neppure relativamente a determinate materie (a esempio, legislazione sugli enti locali), per evitare che le Consulte si distraessero dal loro compito specifico, per attendere invece a proposte di una riforma della legislazione generale dello Stato. Se però una Consulta ritenga che per la propria regione sia opportuno modificare o adattare la legge generale dello Stato, o sostituire a questa una legge speciale (a esempio, in materia di bonifiche, di foreste, di caccia, ecc.) una tale proposta rientra naturalmente nei suoi compiti. Va pure da sé che le proposte che debbono, in un' esatta interpretazione della norma divisata, formare oggetto dell'attività della Consulta, sono non tutte quelle relative a problemi che sorgono nella regione, ma quelle soltanto relative a problemi che interessino veramente la vita regionale, non restando limitati a un piccolo numero di comuni, senza ripercussioni per la vita economica della restante parte della regione.

Le proposte possono mirare alla emanazione così di atti amministrativi che di norme legislative; nel secondo caso il governo, se non creda di adottare il provvedimento invocato dalla Consulta, deve sentire la Consulta nazionale.

Accanto a questa facoltà di proposta, spettano alla Consulta regionale funzioni consultive che possono essere facoltative e obbligatorie. Le prime abbracciano tutte le questioni di interesse regionale o quelle, che, pur essendo di interesse generale, presentino particolari caratteristiche regionali; le seconde riflettono provvedimenti legislativi o regolamentari aventi per oggetto la disciplina di una o più regioni determinate (art. 4).

Le persone chiamate a far parte della Consulta sono espressione immediata della volontà e del sentimento popolare e, perciò, sono elettive (art. 7).

Attraverso questi organi sarà non soltanto possibile far pervenire al governo la diretta voce delle opinioni e dei sentimenti di quei grandi raggruppamenti che costituiscono le regioni con una benefica influenza sulla risoluzione dei problemi locali per la più viva e feconda partecipazione che vi portano le popolazioni interessate, ma la Commissione confida altresì che saranno formulate proposte concrete di assestamento regionale che, in una con lo schema predisposto da questa Commissione, varranno a fornire utili elementi per la soluzione del tutt'altro che agevole problema.

## II.

LA FISIONOMIA DELLA REGIONE  
NELLO SCHEMA DELLA SOTTOCOMMISSIONE

Varie possibilità si presentavano alla Sottocommissione nel configurare l'aspetto del nuovo ente, come risulta dall'esposizione storica che precede: a prescindere — s'intende — dalla soluzione negativa, escludente, in radice, la necessità di ogni riforma.

La regione poteva, infatti, essere concepita o come un vero e proprio Stato membro di uno Stato federale o come un ente amministrativo autarchico. Intermedio fra queste due figure si presenta il tipo della regione quale è dato constatare nel cosiddetto Stato regionale.

Si tratta, com'è noto, di un tipo particolare di Stato, individuato dalla dottrina (1) quale tipo intermedio tra lo Stato federale e lo Stato unitario, lo Stato regionale. Esso è caratterizzato dal costituire la regione non già un'entità semplicemente amministrativa che lo Stato può riconoscere, modificare o anche sopprimere in corrispondenza di una propria visione degli interessi generali, ma un'entità politica, avente una propria individualità e una propria volontà. Sia pure subordinata allo Stato, la regione — nella dottrina considerata — ha un proprio diritto all'esistenza che lo Stato non può sopprimere senza violare la Costituzione in cui quel diritto è riconosciuto. Per questa sua posizione la regione non è sottoposta, come gli enti autarchici, al controllo dello Stato; essa ha una sua competenza propria e originaria, in cui non sono consentite invasioni da parte di organi del potere centrale, tranne nei casi espressamente e tassativamente previsti dalla Costituzione.

Se così precisa è la distinzione tra lo Stato unitario e lo Stato regionale, meno netta è quella tra quest'ultimo e la forma federale, al quale è, indubbiamente, assai vicino. Si ha il sistema dello Stato federale quando le collettività autonome riescono a conservare nel seno della collettività più vasta la qualità di Stato; se questa qualità esse non conservano, si ha lo Stato regionale.

---

(1) V. per tutti, AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Edizioni ital. Roma.

Storicamente, lo Stato regionale nasce come il risultato di un compromesso tra le forze centripete e quelle centrifughe di un determinato gruppo politico. Esso si presenta nelle Costituzioni dell'Austria asburgica (dove però le regioni sono relitti di antiche sovranità, ormai declassate), della Germania, della Spagna repubblicana, dell'U.R.S.S.

Ora, molteplici ragioni si opponevano all'idea di costituire su basi federali l'assetto dello Stato italiano. Anzitutto, sembra ovvio il rilievo che una tale soluzione esulerebbe dall'ambito di una riforma dell'amministrazione, sia pure intesa questa nel significato più ampio. Inoltre, l'idea federale, sebbene sostenuta tuttora da uomini di elevata coscienza nazionale, non sembra corrispondere alla nostra tradizione che, nella sua più nobile espressione, si rifà all'indirizzo unitario vigorosamente impresso da Giuseppe Mazzini al moto che culminò nella creazione del nuovo Stato italiano.

Inoltre, le odierne correnti politiche europee, se aspirano a un'ampia comunità internazionale, che, superando i dissidî particolari tra i popoli, li affratelli in un'idea di ricostruzione e di civiltà, evitando le guerre fratricide, sono tutt'altro che favorevoli al frantumarsi degli Stati esistenti in più ristrette organizzazioni politiche.

Infine, nonostante qualche aberrante manifestazione contraria, non sembra che il sentimento popolare, quale risulta attraverso le più sane manifestazioni politiche, sia favorevole alla configurazione su basi confederative del nuovo Stato. Ché, anzi, i partiti di massa, pur auspicando una più o meno ampia autonomia amministrativa, si manifestano contrari alla struttura federale.

Quanto, poi, allo Stato regionale, a ben vedere, la sua configurazione non dipende affatto dall'ampiezza di autonomia attribuita alla regione, ma dal carattere rigido o elastico della Costituzione: è chiaro, infatti, che nella prima ipotesi i poteri e le attribuzioni della regione non potranno essere modificati se non con le forme solenni richieste per una modifica costituzionale. Ma attraverso una modifica costituzionale ogni riforma dev'essere sempre possibile; e la storia anche recente ci ha mostrato un declassamento di antichi Stati federali attraverso nuove Costituzioni.

Questo, delle garanzie di sussistenza delle regioni, è perciò un problema che riguarda piuttosto la natura della futura Costituzione che l'ordinamento, in sé e per sé, della regione.

Pertanto, nello schema elaborato dalla Sottocommissione, la regione assume la struttura di un ente amministrativo autarchico.

Nelle linee essenziali, lo schema attribuisce una larga autonomia al nuovo ente, limitando il più che sia possibile i controlli dello Stato. E si sfugge facilmente al rimprovero di aver creato un tipo di ente non dissimile dalla configurazione attuale dei comuni e delle provincie, quando si confronti l'estensione che i controlli assumono nel sistema attuale rispetto ai comuni e alle provincie, con la limitazione che, invece, essi presentano nella struttura del nuovo ente.

Infine, non è sembrato dubbio alla Commissione che l'istituzione del nuovo ente dia luogo alla scomparsa della provincia. Su tale punto anzi qualche commissario, caldo sostenitore della regione, ha espresso l'avviso che la creazione del nuovo ente sia da condizionare alla scomparsa delle provincie. Nell'opinione di qualche commissario, cioè, sarebbe piuttosto a rinunciare alla creazione della regione, anziché aderire al voto, che qualche Deputazione provinciale ha espresso, di coesistenza della regione e della provincia: e questo per la moltiplicazione di organi burocratici che occorre a ogni costo evitare.

Secondo la Sottocommissione, la provincia potrà sopravvivere soltanto come ripartizione dell'organizzazione amministrativa statale, e altresì come distretto di certi uffici o servizi regionali. Le già molto scarse attribuzioni che attualmente competono alla provincia saranno trasferite alla regione. Né la soppressione dell'ente provocherà alcun inconveniente. È noto che la provincia costituisce una creazione artificiale che non trova, per lo più, alcuna corrispondenza in elementi storici, geografici, etnici, economici, ecc. Ciò che trova conferma nel frazionamento e nel rimaneggiamento di confini provinciali largamente praticato negli ultimi venti anni.

Né si può dire che si sia venuta formando una vera e propria coscienza provinciale durante il periodo in cui la provincia è esistita e ha funzionato. È soltanto vero che può essere utile decentrare alcuni uffici per avvicinare l'amministrazione agli interessati: perciò, negli attuali capoluoghi di provincia potranno essere distaccati, come si è accennato, alcuni uffici regionali o essere create delegazioni, le quali, per evitare aumento di personale, funzioneranno a mezzo degli stessi funzionari dell'amministrazione comunale. Non si è ritenuta necessaria un'apposita disposizione per regolare questo potere di organizzazione che

rientra indubbiamente nell'ampia autonomia della regione. Soccorre, all'uopo, la facoltà riconosciuta in via generale alla regione di disciplinare (art. 16, n. 10) l'ordinamento degli uffici e dei servizi regionali. In tal guisa, è assicurata al Consiglio un'ampia elasticità che potrà essere esercitata in funzione della varietà delle esigenze concrete.

Esula naturalmente dal compito della Commissione l'ulteriore problema circa l'opportunità di mantenere o meno l'attuale sistema di organizzazione periferica dell'amministrazione statale. È solo da osservare che esso non presenta necessarie interferenze con la questione del decentramento istituzionale.

Concludendo, nel pensiero della Commissione, due enti territoriali costituiscono gli elementi fondamentali su cui poggia l'organizzazione del nuovo Stato: la regione e il comune. Centri naturali di interessi, di aspirazioni, di bisogni, essi vivono effettivamente nella realtà e nel sentimento popolare.

### III.

#### GLI ORGANI DELLA REGIONE

Secondo il progetto in esame, gli organi deliberanti della regione sono tre: Consiglio, Deputazione e preside. Al primo spettano attribuzioni normative e di amministrazione straordinaria, alla Deputazione funzioni esecutive rispetto ai deliberati del Consiglio e deliberative in materia di amministrazione ordinaria, al preside funzioni di rappresentanza dell'ente, di coordinamento tra i vari organi e di sorveglianza sugli uffici e sugli impiegati.

L'arco di volta dell'amministrazione regionale, l'organo su cui gravano le maggiori responsabilità della gestione è, come si vede, la Deputazione regionale. A una tale soluzione la Commissione è stata indotta non solamente dalla buona prova che l'organo analogo ha fatto nell'amministrazione comunale e provinciale italiana nel periodo precedente al fascismo, ma dalla considerazione che, per la sua collegialità, essa può convenientemente ripartire fra i suoi membri funzioni troppo vaste e complesse per poter essere utilmente disimpegnate dall'organo individuale (preside).

La composizione del Consiglio e della Deputazione varia, naturalmente, secondo la popolazione della regione (art. 12); l'elezione dei consiglieri avviene per suffragio universale diretto da parte delle persone iscritte nelle liste elettorali di tutti i comuni compresi nella regione; i consiglieri rappresentano l'intera regione (art. 6). Naturalmente, le disposizioni dello schema devono essere coordinate con i principî che saranno accolti nella legge relativa alla ricostruzione delle amministrazioni comunali su basi elettive. Le disposizioni contenute nell'art. 8 del progetto hanno soltanto un valore indicativo e non vogliono pregiudicare la soluzione di una questione che non rientra nei compiti della Commissione. Lo stesso dicasi degli artt. 9 e 10 che concernono le condizioni di eleggibilità dei consiglieri e le modalità con cui si svolgono le elezioni regionali.

Gli organi regionali durano 5 anni (art. 11).

La Commissione di controllo costituisce un'ardita innovazione dello schema. Come il suo nome rivela, e come sarà più innanzi precisato, essa ha funzioni di controllo sull'attività dell'ente. L'interesse e la novità della sua istituzione consistono nel fatto che essa ha una base schiettamente democratica, essendo espressione della stessa volontà popolare che crea gli organi attivi (art. 14).

#### IV.

#### LE ATTRIBUZIONI DELLA REGIONE IN MATERIA LEGISLATIVA

Uno dei punti più delicati e fondamentali del problema della regione concerne l'attribuzione a essa di poteri in materia legislativa.

Naturalmente quando si parla di delegazione di potestà legislativa all'ente regione si prescinde da qualsiasi riferimento al potere regolamentare, sulla cui spettanza alla regione, come a ogni altro ente autarchico, non può sussistere serio dubbio.

Il problema che si pone concerne invece la possibilità di delegare alla regione particolari attribuzioni nel procedimento di formazione della legge che, fino a ora, almeno per il nostro ordinamento, costituisce prerogativa sovrana dello Stato.

L'esercizio di poteri legislativi da parte di enti autarchici territoriali non è senza precedenti nell'ordinamento giuridico di

altri Stati. Esso si ritrova nella Costituzione degli Stati cosiddetti regionali, in cui, come abbiamo visto, la regione costituisce una entità politica, avente una propria individualità e una propria volontà.

Peraltro l'esercizio dei poteri legislativi assume un aspetto e caratteri differenti anche in tali Stati regionali.

Così la Costituzione austriaca attribuiva alla competenza del Consiglio dell'Impero tutti gli oggetti che si riferivano ai diritti, agli obblighi e agli interessi « comuni a tutti i Regni e Paesi rappresentati nel Consiglio dell'Impero » (§ 11, comma 1 della legge 21 dicembre 1867); mentre « tutti gli altri oggetti della legislazione, non riservati espressamente al Consiglio dell'Impero », rientravano nella sfera di attività delle Diete provinciali dei Regni e dei Paesi e dovevano essere « evasi costituzionalmente *in e con* queste Diete provinciali » (§ 12, comma 1 dell'anzidetta legge).

L'intervento del Consiglio dell'Impero e delle Diete provinciali nel procedimento legislativo si poneva come *cooperazione con l'Imperatore*. In tali sensi era esplicito il § 1 del diploma imperiale 20 ottobre 1860, relativo all'ordinamento dei rapporti interni di diritto pubblico della monarchia, il quale stabiliva testualmente: « Il diritto di dare leggi, di modificarle e abolirle, sarà esercitato da Noi (Imperatore) e dai Nostri successori soltanto con la *cooperazione* delle Diete legalmente convocate e rispettivamente del Consiglio dell'Impero, al quale avranno da inviare (1) il numero dei membri da Noi stabilito ».

In definitiva le Diete, nell'ambito delle materie loro riservate, dividevano con l'Imperatore la titolarità del potere legislativo e si ponevano quindi come veri e propri organi statali di tale potere.

In questa guisa però le Diete esercitavano una potestà riconosciuta *jure proprio* e non derivata da un atto di delegazione dello Stato sovrano, quale evidentemente dovrebbe essere il potere di *imperium* attribuito a organi regionali.

Non è superfluo infatti insistere ancora che l'Impero austriaco era costituito da Regni e Paesi, ai quali spettava a *titolo originario* il potere legislativo che — nelle materie di compe-

---

(1) Dalla legge 21 dicembre 1867 fu abolito il sistema dell'elezione dei membri del Consiglio dell'Impero da parte delle Diete e fu ristabilito il sistema della elezione diretta da parte del corpo elettorale.

tenza delle Diete — era esercitato da queste in concorso con l'Imperatore, che era anche capo del Regno o del Paese al quale la Dieta apparteneva.

La Dieta quindi fungeva, nell'esercizio di tali potestà, come organo legislativo dello Stato e i suoi poteri in materia trovavano limite soltanto nelle funzioni legislative del Consiglio dell'Impero per gli oggetti « di interesse comune ».

A conclusioni non dissimili si perviene quando si consideri un precedente più recente, che viene offerto dall'esercizio di poteri legislativi conferito alla Dieta del territorio della Rutenia, il quale fa parte inseparabile della repubblica cecoslovacca, pur essendo munito della più larga autonomia compatibile con l'unità della repubblica (cfr. § 3, cap. I della Costituzione cecoslovacca).

L'esercizio di poteri legislativi da parte della Dieta rutena si inquadra nello stesso schema di quello delle Diete dei Regni e dei Paesi dell'ex Impero austro-ungarico.

Ciò è fatto palese non soltanto dalla indicazione delle materie riconosciute di competenza di questo organo, che attengono agli argomenti più varî (lingua, istruzione, religione, amministrazione locale e tutte le altre questioni attribuite dalle leggi della repubblica cecoslovacca), quanto dalle stesse modalità che caratterizzano il procedimento di formazione della legge, la quale è votata dalla Dieta, promulgata in una raccolta speciale e contrassegnata dal governatore, « *dopo che il presidente\* della repubblica l'abbia sanzionata con la sua firma* ».

La Dieta rutena costituisce pertanto l'organo di uno Stato nazionale che è unito, attraverso l'identità del Capo, con la repubblica cecoslovacca. L'attività legislativa delle Diete dell'ex Impero austro-ungarico e della Dieta rutena non potrebbe pertanto equipararsi alla eventuale partecipazione al potere legislativo di un *ente territoriale autarchico*.

Un esempio tipico di esercizio di poteri legislativi da parte di organi regionali offre invece l'ordinamento della regione catalana, fissato dallo statuto, approvato dalle Cortes il 21 settembre 1932. Tale atto nell'art. 1 stabilisce: « La Catalogna si costituisce *in regione autonoma dentro lo Stato spagnuolo* in conformità della Costituzione della repubblica e al presente statuto ».

L'art. 11 della cennata fonte determina nelle seguenti, le materie attribuite alla competenza legislativa ed esclusiva della regione catalana: 1) strade pubbliche, ferrovie, canali, porti e tutte le opere pubbliche della Catalogna; 2) servizi forestali,

agricoli e attinenti al bestiame, sindacati agricoli e associazioni o società agrarie; 3) beneficenza; 4) sanità interna; 5) istituzione e ordinamento dei servizi di contrattazione delle mercanzie e similari, conformemente alle norme generali del codice di commercio; 6) cooperative, mutualità e granai pubblici.

In base all'art. 10 dell'anzidetto statuto viene devoluta inoltre alla regione la competenza in materia di legislazione «sul regime locale», fissandosi all'esercizio della potestà legislativa i seguenti limiti inderogabili in linea di massima: riconoscimento alle Giunte e alle altre corporazioni amministrative di una piena autonomia per il governo e per la direzione dei propri interessi particolari; concessione a tali enti di entrate proprie per provvedere ai servizi che rientrano nella loro competenza.

In base al comma 1 dell'art. 13 dello statuto del 1932 è attribuita infine alla regione la competenza legislativa esclusiva in materia amministrativa e civile, salva la materia relativa all'acquisto e alla perdita della cittadinanza e alla disciplina dei diritti e dei doveri costituzionali.

La regione catalana, che costituisce un vero e proprio ente autarchico nello Stato spagnolo, ci offre perciò l'esempio tipico di esercizio di poteri legislativi rimesso a organi regionali. Oltre a ciò il Parlamento, che è l'organo legislativo della regione, non trova nemmeno alcuna limitazione nelle prerogative, spettanti al Capo dello Stato, nei confronti delle Diete dei Regni e dei Paesi austriaci e della Dieta rutena. Le deliberazioni del Parlamento regionale hanno valore di legge indipendentemente dalla sanzione del Capo dello Stato, il quale non interferisce in alcuna guisa nel procedimento legislativo che si esaurisce integralmente nell'ambito dell'organo regionale.

Il precedente della Catalogna costituisce un'attribuzione di autonomia legislativa notevolissima, che peraltro si spiega per motivi contingenti, in quanto rappresenta il risultato del compromesso tra la tendenza federalista sostenuta dalla Catalogna e la tendenza unitaria sostenuta dalle Cortes che trovarono il punto di incontro nello statuto del 21 settembre 1932.

Anche nella nostra legislazione interna troviamo dei precedenti specifici che sono più aderenti al nostro ordinamento e che hanno un valore attualissimo.

È da ricordare infatti che, dopo la annessione delle nuove provincie, il governo italiano enunciò in atti di valore politico fondamentale i criteri ispiratori della sua politica nei confronti

degli appartenenti ai territori annessi (cfr. relazione al presidente del Consiglio on. Bonomi al R. D. 26 ottobre 1920, n. 1513 che dispose la pubblicazione dello statuto nei territori annessi): uno dei punti fondamentali di tali enunciazioni concerneva la salvaguardia delle autonomie legislative e amministrative degli anzidetti territori.

Spesso, infatti, in atti ufficiali ricorre il concetto dell'autonomia come punto fermo della sistemazione delle nuove provincie, e concrete attuazioni di tale principio furono il R. D. L. 31 agosto 1921, n. 1269, il R. D. 8 settembre 1921, n. 1319 e il R. D. 16 ottobre 1921, n. 1469.

Il primo di tali provvedimenti che concerneva la sistemazione amministrativa delle nuove provincie, all'art. 3) dava facoltà al governo di affidare in via provvisoria a Giunte provinciali straordinarie l'esercizio delle funzioni amministrative, attribuite dai regolamenti provinciali alle Diete e alle Giunte provinciali. Nel comma 3 di tale articolo si disciplinava specificamente l'ipotesi relativa alla necessità di emanare, ove ne fosse riconosciuta l'urgenza, un provvedimento legislativo di competenza delle Diete provinciali e si dava facoltà al governo di provvedervi con regio decreto *su proposta della Giunta provinciale straordinaria competente della Dieta provinciale*, precisando: «quando il governo trasmette per la deliberazione della Giunta provinciale straordinaria una proposta di provvedimento legislativo di competenza della Dieta provinciale, si riterrà data l'adesione dalla Giunta provinciale straordinaria, quando la deliberazione non segua entro il termine di quattro settimane».

Infine il R. D. 8 settembre 1921, n. 1319 prevedeva la istituzione di Commissioni consultive per la sistemazione amministrativa dei territori annessi e nell'art. 1, comma 2, affermava decisamente e con tono programmatico il principio dell'esercizio del potere legislativo da parte delle Diete provinciali, in quanto attribuiva alle Commissioni consultive l'incarico di «studiare e proporre i provvedimenti di carattere generale, ritenuti necessari per l'assetto definitivo di ogni ramo di amministrazione delle nuove provincie e in particolare per le circoscrizioni amministrative e per i limiti e le modalità delle *autonomie regionali, provinciali e comunali, ivi compreso l'esercizio dei poteri legislativi spettanti alle Diete provinciali*».

Da questi provvedimenti appare l'orientamento del governo

diretto a garantire, anche dal punto di vista legislativo, l'autonomia dei territorî annessi.

Al riguardo è chiaro nelle indicate fonti il riferimento al precedente ordinamento austriaco, attraverso il richiamo alle attribuzioni delle Diete. Tale richiamo esplicava, peraltro, nel nuovo ordinamento un'efficacia notevolissima, che andava molto al di là di quanto non apparisse dalla stessa enunciazione di principio.

La Dieta, dopo la cessazione dell'Impero austriaco e lo sfaldamento della organizzazione di esso, che, com'è noto, risultava di Regni e di Paesi, veniva a perdere la figura e la consistenza di un organo statale che esercitava nel campo legislativo un potere sovrano e veniva ad assumere il ruolo più modesto di organo locale, espressione della volontà, delle tendenze e dei bisogni delle popolazioni che vivevano sui territorî annessi. Se aveva perduto la dignità di organo di Stato, essa diventava l'organo rappresentativo più autorevole e qualificato dell'autonomia locale e il riconoscimento di specifici poteri legislativi stava a esprimere la volontà del governo di rinsaldare e di tutelare questa autonomia in una sfera del tutto diversa da quella segnata dalla Costituzione austriaca, in quanto tale autonomia non era più garantita a Stati, bensì a entità molto minori, che facevano ormai parte del Regno italiano.

Quanto precede rende chiaro entro quali limiti sia opportuno attribuire funzioni in materia legislativa alla regione.

L'attribuzione della natura amministrativa all'ente regione esclude ovviamente la devoluzione a esso dell'esercizio diretto di funzioni legislative. Data la loro natura schiettamente politica, tali funzioni non possono non essere riservate al Parlamento, quale espressione della volontà generale dello Stato. Rappresentando, invero, la legge una limitazione della libertà individuale, essa può emanare soltanto dallo Stato quale titolare dell'interesse collettivo che solo può giustificare la limitazione stessa.

Ciò non esclude un utile apporto della regione alla funzione legislativa. L'ente, per la sua maggiore vicinanza ai bisogni e alle esigenze locali, può costituire un tramite fecondo tra le aspirazioni e le volontà popolari, da un lato, e il governo e il Parlamento, dall'altro.

Perciò, pur escludendosi l'esercizio di funzioni legislative, nello schema si assegnano alla regione importanti mansioni in ordine alla formazione delle leggi. Esse consistono in:

a) *attribuzioni consultive* da esercitare per tutti i provve-

dimenti rispetto ai quali il governo sia obbligato o ritenga opportuno richiedere il parere degli organi regionali.

Per la prima ipotesi si è adottato il criterio che deve trattarsi di provvedimenti aventi per oggetto la disciplina di una o più regioni determinate: tuttavia, per ovvie ragioni, si è fatta salva l'ipotesi dell'urgenza improrogabile;

b) *facoltà di proposta* da esercitare nei confronti del governo per la emanazione di provvedimenti relativi a materie concernenti l'assetto amministrativo e la vita economica delle regioni.

Rispetto a questo secondo gruppo di materie il governo dovrebbe essere obbligato a promuovere l'intervento degli organi legislativi, una volta che esso fosse investito dalla proposta della regione per l'emanazione di un provvedimento legislativo.

Ampie sono, inoltre, le facoltà che si attribuiscono alla regione in materia regolamentare. Si tratta, oltre che dell'importante settore della caccia e della pesca, anche dell'integrazione di numerose disposizioni del codice civile che, soprattutto, riguardano i fondi rustici. Sull'opportunità di quest'innovazione non vi può essere dubbio: trattasi di normativa che deve ispirarsi alla varietà delle condizioni geografiche.

## V.

### LE ALTRE ATTRIBUZIONI DELLA REGIONE

Nello stabilire le funzioni della regione, lo schema si mantiene su un terreno di un giusto equilibrio. Alla regione è assegnata la cura degli interessi specificamente regionali, di quelli, cioè, che hanno una localizzazione ben determinata nell'ambito territoriale della regione. In tal guisa si evitano tanto l'inconveniente di attribuire al nuovo ente una quantità assai scarsa di mansioni, che non gli permetterebbe se non una vita assai modesta e di poca importanza, come avviene ora per la provincia, quanto l'eccesso di sovraccaricarlo di funzioni cui in concreto non potrebbe attendere. La necessità di mantenersi nella via del giusto mezzo discende anche dalla assoluta novità della riforma, che consiglia un'attuazione, in certo senso graduale, per tener conto dei suggerimenti che l'esperienza concreta fornirà.

In conformità del sistema seguito dalle nostre leggi per le funzioni comunali e provinciali anche il progetto segue la distin-

zione tra funzioni obbligatorie e funzioni facoltative. La distinzione risponde non soltanto allo scopo di tener conto della diversa situazione patrimoniale delle varie regioni, ma anche alla finalità della concreta attitudine che ciascuna di esse dimostrerà alla cura degli interessi pubblici. Questo concetto è scolpito nella formulazione dell'art. 26. E, in certo senso, la distinzione può soddisfare anche le aspirazioni di coloro cui ripugna un regolamento uniforme delle varie regioni, in quanto, salvo la presenza di quel *minimum* di elementi indispensabili per escludere una vera anarchia nella materia degli enti autarchici, ciascuna regione potrà assumere una fisionomia propria in relazione all'ampiezza dei compiti che essa si propone di svolgere sul proprio territorio.

Nell'elenco delle attribuzioni obbligatorie figurano (art. 25), anzitutto, tutte le funzioni che già erano state prese in considerazione nei progetti precedenti e nella dottrina, quali le strade, le opere idrauliche, i servizi forestali, ecc. L'obiezione già fatta, come abbiamo visto, dal Vitta, che questi servizi non avrebbero carattere regionale, ma o comunale o provinciale o nazionale, non sembra concludente. Essa finisce, in sostanza, con l'escludere un ambito regionale a ogni interesse pubblico e si risolve nella negazione dell'esistenza della regione quale entità geograficamente e storicamente ben definita.

La confutazione di tale opinione è stata già fatta nel corso dell'esposizione storica che precede: qui, per quanto concerne i servizi accennati, basterà rilevare che la realtà ci mostra l'esistenza di strade, di porti e di altre opere pubbliche che, mentre non hanno un'importanza ristretta al comune, non presentano nemmeno un'importanza generale e nazionale. Il punto di localizzazione di tali interessi non può essere, certamente, la provincia, la quale, com'è da tutti riconosciuto, è una creazione artificiale, e che, comunque, ha un ambito che tali interessi trascendono; quel punto di localizzazione è, invece, costituito, appunto, dalla regione.

Accanto alle funzioni suindicate figurano altre in materia economica, quali le iniziative per la valorizzazione e l'industrializzazione dei prodotti regionali, la difesa dei prodotti tipici regionali, il coordinamento delle attività economiche e quelle del lavoro, le iniziative e l'ingerenza in materia turistica.

Un accenno particolare merita l'attribuzione alla regione dell'ingerenza in materia di istruzione media artistica e di istruzione

media professionale. La ragione per cui si ritiene di affidare al nuovo ente questi importanti rami della pubblica istruzione deve porsi nell'intento di valorizzare le tradizioni e le tendenze locali che finiscono con l'essere soffocate nella scuola unica di tipo nazionale. Particolarmente importante sembra, poi, l'innovazione riguardo alle scuole professionali: essa risponde all'esigenza vivamente avvertita di decongestionare l'afflusso dei giovani alla scuola classica per avviarli alle scuole professionali di arti e mestieri. Tali scuole — per essere effettivamente proficue — debbono conformarsi alla varietà delle condizioni economiche locali e foggiate quegli artigiani, quegli operai, quegli agricoltori che la particolare attitudine produttiva della zona richiede. In tal guisa, l'istituzione della regione potrebbe costituire uno dei mezzi per combattere quel fenomeno del proletariato intellettuale che non è tra le cause ultime dei mali che affliggono il nostro Paese e contribuire alla formazione di un nucleo di tecnici specializzati che potrebbero, sfruttando le sia pur scarse risorse locali, creare, se non floride industrie, quanto meno ottime imprese artigiane e incrementare razionalmente l'agricoltura.

Le considerazioni ora svolte sulle mansioni d'ordine economico che si sono attribuite alla regione dimostrano tutta l'importanza che al nuovo ente s'intende assegnare nella vita del Paese.

Ma ancora più ampia apparirà questa importanza allorché si terrà conto degli ulteriori compiti che lo Stato può attribuire alla regione come mansioni facoltative. Questi concernono la scuola media inferiore e superiore esclusa la classica; l'attrezzatura e la gestione dei porti d'interesse regionale; le opere di sistemazione idraulico-forestale e i bacini montani; la gestione di determinati tronchi di ferrovie; l'esercizio e la coltivazione di determinate miniere e cave; la gestione di patrimoni silvo-pastorali dei Comuni e di altri enti, che non siano gestiti dai Comuni e dagli enti stessi; i servizi delle poste e dei telegrafi; i controlli istituiti o istituendi sulla disciplina dell'ammissione all'esportazione di taluni prodotti (art. 26). Il mezzo con il quale ha luogo e viene regolata la concessione dei compiti facoltativi alla Regione consiste in una convenzione tra lo Stato e il nuovo ente. La struttura bilaterale dell'atto è una conseguenza dell'ampia autonomia che si riconosce alla Regione e che si riverbera, anche, nella limitazione della facoltà di revoca da parte dello Stato nei soli casi tassativamente previsti nella convenzione. Correlativamente, la possibilità di rinuncia da parte dell'ente è prevista soltanto

alla scadenza di periodi determinati. Si prevede, infine, l'assunzione di numerosi servizi di natura industriale e commerciale, quali la costruzione di acquedotti e la distribuzione di acqua potabile; la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione o reti di distribuzione di energia elettrica; la costruzione e l'esercizio di canali di distribuzione di acqua per l'irrigazione; la costruzione e l'esercizio di ferrovie e tranvie; l'esercizio di linee automobilistiche; la costruzione e l'esercizio di linee telefoniche; la gestione di silos, di magazzini portuali, di essiccatoi di granturco; l'impianto e la gestione di zuccherifici, di fabbriche di marmellate, di caseifici, di stabilimenti per la lavorazione del tonno, ecc.

Come si vede, si offre all'ente la possibilità di gestire numerose attività di indole industriale e commerciale e di divenire, in tal guisa, l'elemento propulsore e, talora, il centro della vita economica locale, intervenendo là dove l'iniziativa privata sia insufficiente o inadeguata o si ravvisi onerosa per il consumatore. Non è escluso che, attraverso l'iniziativa della Regione, si possa iniziare utilmente l'esperimento di socializzazione di talune tra le più importanti attività industriali. Certo è che per la maggior parte dei servizi indicati la Regione, per la sua ampiezza geografica, appare più idonea della provincia e del Comune e ciò giustifica un maggiore ottimismo sull'utilità economica e sociale dell'esercizio pubblico del servizio.

## VI.

### I CONTROLLI SULLA REGIONE

Uno dei punti più delicati della riforma relativa al decentramento istituzionale concerne l'autonomia del nuovo ente. Come già si è visto, numerose sono le tendenze che si manifestano insofferenti di ogni forma di controllo governativo sugli enti locali. Ma tali tendenze, se costituiscono una giusta reazione di fronte al centralismo fascista che ha soffocato ogni iniziativa locale, appaiono evidentemente eccessive. È, senza dubbio, indispensabile lasciare alla vita locale le più ampie possibilità di una manifestazione e di sviluppo e per questo è necessario ridurre al minimo le ingerenze statuali, ma non è possibile escludere una forma illimitata di ingerenza statale, diretta unicamente a verificare la

legittimità dell'azione locale. Questa è la conclusione che è imposta dall'ovvia esigenza, conforme alla concezione dello Stato di diritto, di assicurare, nell'interesse generale, l'osservanza della legge nello svolgimento di ogni attività pubblica. È questa la conclusione che si trae, altresì, dalla natura di ente autarchico che si riconosce alla regione, di ente, cioè, i cui fini sono anche propri dello Stato.

Perciò il progetto non nega allo Stato il controllo di legittimità, ma ne restringe l'esercizio all'atto più importante della vita dell'ente, il bilancio, e ai regolamenti che interessano la generalità dei cittadini, salva la facoltà di scioglimento del Consiglio regionale dell'ente per gravi motivi di ordine pubblico o per persistente violazione di obblighi imposti dalla legge (art. 40). Così è data alla vita dell'ente la più ampia facoltà di sviluppo entro i limiti segnati dalla legge. D'altro canto, occorre considerare che il controllo sul bilancio e sui regolamenti risponde a esigenze indiscutibili che, del resto, lo impongono nell'ambito della stessa attività dello Stato. Si tratta di assicurare la gestione del danaro pubblico e d'impedire che alla libertà dei cittadini siano imposte limitazioni in violazione delle leggi generali. Infine, la facoltà di scioglimento viene circoscritta a ipotesi gravi che presentano un vero e proprio pericolo per la generalità. Sembra che in tal guisa, si siano contemperate nell'unico modo possibile le opposte esigenze dell'interesse pubblico generale e dell'autonomia dell'ente. Di fronte alla soluzione escogitata saranno, forse, giustificate le apprensioni di coloro che ravvisano un pericolo nella limitazione dell'ingerenza statale, ma è senz'altro infondata l'accusa che il sistema adottato perpetuerebbe l'accentramento soffocatore tipico del periodo fascista.

Il nucleo originale della riforma in materia di controlli è costituito dall'istituzione della Commissione di controllo. Organo schiettamente democratico, la sua elezione proviene dallo stesso collegio da cui deriva i suoi poteri il Consiglio. Si è reso così possibile, senza ferire l'autonomia dell'ente, un più ampio e pettante controllo che si estrinseca, soprattutto, nella forma ispettiva, la quale, com'è noto, costituisce il mezzo più efficace.

L'ingerenza della Commissione di controllo ha per oggetto la conservazione e la gestione del patrimonio dell'ente (art. 36), ma, nel pensiero della Commissione, essa può costituire un utile esperimento per l'attribuzione di più ampie potestà. Non è escluso

che, una volta saggiata sul terreno pratico la bontà dell'idea, si possa giungere alla soluzione di attribuire a essa quella stessa vigilanza che ora compete allo Stato, considerando i suoi componenti come organi di questo. Ciò specialmente se si dovesse giungere, come da più parti si auspica, all'abolizione del prefetto.

## VII.

### I MEZZI FINANZIARI DELLA REGIONE

Un punto assai delicato della riforma, da cui, più che da ogni altro, dipenderà il suo successo, concerne i mezzi finanziari necessari per la vita dell'ente.

È sembrato, tuttavia, che le varie preoccupazioni manifestate non debbono essere esagerate. Una delle principali obiezioni che si muovono alla riforma si richiama al pericolo di una moltiplicazione delle spese e conseguentemente dei tributi. Ma è opportuno riflettere che le innovazioni proposte non mirano affatto a ingrossare la già numerosa burocrazia. Infatti, la soppressione delle provincie consentirà di utilizzare il personale di queste e, d'altro canto, il passaggio di vari servizi dallo Stato al nuovo ente non potrà non trarre con sé anche il trapasso del personale a quei servizi ora destinato. Che, anzi, in definitiva, l'accentramento di vari servizi locali dovrebbe condurre a una riduzione anziché a un aumento di spese.

Perciò, non si propone l'istituzione di alcuna imposta speciale. Il nucleo della finanza regionale è costituito, in conformità del sistema vigente, da addizionali che assorbono quelle ora devolute alla provincia.

Per l'integrazione del bilancio, ove sia necessario (e con ciò sarà possibile attuare un certo livellamento tra gli enti regionali delle zone più povere, e quelli delle zone più ricche, che è a presumere non debbano, in tempi normali ricorrere a integrazioni di bilancio), lo Stato può concedere, anno per anno, una addizionale all'imposta sull'entrata; e, ove neppure con questa sia possibile ottenere il pareggio del bilancio, la regione potrà essere autorizzata a istituire speciali diritti sui generi di larga

produzione locale, esclusi quelli che siano oggetto di monopolio dello Stato.

La contribuzione da parte dello Stato è limitata all'ipotesi dell'esecuzione di opere pubbliche di notevole entità e importanza ed è sottoposta alla condizione che la regione non arrivi a coprire il fabbisogno finanziario nemmeno ricorrendo al contributo di miglioria. (1)

---

(1) Interessano, in parte anche « Il Problema della Regione » gli studi allegati al resoconto dei lavori della Sottocommissione per l'« Amministrazione locale », contenuto nella parte terza.

## SEZIONE IV

SCHEMI DI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI  
ELABORATI DALLA COMMISSIONE PER LA RIFORMA  
DELL'AMMINISTRAZIONE

## I.

SCHEMA DEL PROVVEDIMENTO  
SULL'ISTITUZIONE DELLE CONSULTE REGIONALI

ART. 1. — (*Costituzione della Consulta regionale*). — È istituita in ogni regione una Consulta che ha sede nel capoluogo, secondo la distribuzione territoriale indicata nella tabella allegata.

ART. 2. — (*Poteri di iniziativa della Consulta*). — La Consulta regionale ha facoltà di fare le proposte di provvedimenti concernenti l'assetto amministrativo o la vita economica della regione.

Qualora ai sensi del comma precedente venga proposta dalla Consulta l'emanazione dei provvedimenti legislativi, il governo, se non ritenga di dar seguito alla proposta, deve sentire la Consulta nazionale.

ART. 3. — (*Pareri facoltativi della Consulta*). — La Consulta esprime parere su questioni di interesse regionale o su quelle, che pur essendo di interesse generale, presentino particolari caratteristiche regionali, a richiesta dei ministri o dei prefetti della regione.

ART. 4. — (*Pareri obbligatori della Consulta*). — Salvo il caso di urgenza improrogabile, il governo, prima di promuovere provvedimenti legislativi o regolamentari aventi per oggetto la disciplina di una o più regioni determinate, deve richiedere il parere della Consulta o delle Consulte regionali competenti.

La Consulta trasmette il parere entro trenta giorni dalla richiesta.

ART. 5. — (*Riunioni della Consulta*). — La Consulta si riunisce di regola almeno una volta ogni due mesi.

A iniziativa del presidente o di almeno un quarto dei membri, la Consulta può essere convocata in via straordinaria.

Eccezionalmente la Consulta può stabilire di riunirsi in un comune diverso dal capoluogo.

ART. 6. — (*Composizione della Consulta*). — La Consulta si compone di 24 membri per le regioni aventi meno di 2 milioni di abitanti; di 32 membri per le regioni aventi da 2 a 4 milioni di abitanti; di 40 membri per le regioni con più di 4 milioni di abitanti;

Non si computano nel numero dei membri quelli di diritto di cui al comma 1 dell'art. 8.

ART. 7. — (*Designazione dei consultori*). — I membri della Consulta sono elettivi secondo le norme che verranno stabilite non oltre sei mesi dalle elezioni amministrative.

Fino a quando tali norme non saranno entrate in vigore, non più della metà dei membri indicati nell'articolo precedente è scelta tra persone designate dai partiti politici esistenti nella regione al primo maggio 1945. Ciascun partito politico che a quella data faceva parte del comitato regionale di liberazione nazionale, o in mancanza, del comitato provinciale di liberazione nazionale sarà rappresentato da egual numero di membri. I restanti consultori saranno designati dalle associazioni sindacali di datori di lavoro e di lavoratori e dalle associazioni di professionisti, tenuto conto delle prevalenti attività economiche della regione.

Per le regioni nelle quali esistano minoranze etniche o linguistiche, nella Consulta sarà assicurata al gruppo minoritario una rappresentanza adeguata alla sua consistenza numerica.

Con provvedimento da emanarsi dal presidente del Consiglio dei Ministri, sarà stabilito, per ciascuna regione, con l'osservanza dei criteri indicati nei commi precedenti, il numero delle designazioni da riservare rispettivamente ai partiti, alle anzidette associazioni e ai gruppi minoritari.

ART. 8. — (*Membri di diritto della Consulta*). — Sono membri di diritto della Consulta i presidenti delle deputazioni provinciali della regione.

La Consulta o il suo presidente possono chiamare a partecipare alle riunioni, senza voto e per determinati argomenti, esperti, funzionari e rappresentanti di pubbliche amministrazioni.

ART. 9. — (*Nomina dei membri della Consulta*). — I membri della Consulta, fino all'entrata in vigore delle norme di cui al 1° comma dell'art. 7, sono nominati dal presidente del Consiglio dei ministri.

Essi eleggono nel proprio seno il Presidente, il vice-presidente e il segretario.

ART. 10. — (*Disposizioni finali*). — Il governo è autorizzato a emanare il regolamento per l'esecuzione della presente legge.

Le funzioni di consultore sono gratuite; ai membri che non risiedono nel capoluogo spetta il rimborso delle spese.

Le spese per il funzionamento delle Consulte sono a carico dello Stato.

Sono salve le disposizioni vigenti degli ordinamenti regionali della Sicilia e della Sardegna, alle cui Consulte, tuttavia, si applicano le attribuzioni dell'art. 4 del presente decreto.

C) *Prospetto delle regioni con i relativi capoluoghi.*

<i>Regione</i>	<i>Capoluogo</i>
1. — Piemonte	Torino
2. — Liguria	Genova
3. — Lombardia	Milano
4. — Venezia Tridentina	Trento
5. — Venezia Giulia e Zara	Trieste
6. — Veneto	Venezia
7. — Emilia	Bologna
8. — Toscana	Firenze
9. — Marche	Ancona
10. — Umbria	Perugia
11. — Lazio	Roma
12. — Abruzzi e Molise	L'Aquila
13. — Campania	Napoli
14. — Puglie	Bari
15. — Lucania	Potenza
16. — Calabria	Catanzaro
17. — Sicilia	Palermo
18. — Sardegna	Cagliari

## II

## SCHEMA RELATIVO ALLA ISTITUZIONE DELLA REGIONE

## TITOLO I.

*Disposizioni generali.*

ART. 1. — (*Circoscrizioni regionali*). — Il territorio nazionale è ripartito, agli effetti della presente legge, nelle seguenti regioni:

1) Piemonte, con il territorio delle attuali provincie di Alessandria, Aosta, Asti, Cuneo, Novara, Torino, Vercelli; capoluogo: Torino;

2) .....

ART. 2. — (*Soppressione delle provincie*). — La regione ha personalità giuridica.

Con l'entrata in vigore della presente legge cessano di esistere come persone giuridiche le provincie, i cui beni, diritti, obbligazioni si intendono trasferiti alle regioni delle quali vengono a far parte.

## TITOLO II.

*Organi.*

ART. 3. — (*Organi della regione*). — Organi della regione sono il Consiglio, la Deputazione, il preside, e la Commissione di controllo.

ART. 4. — (*Composizione del Consiglio*). — Il Consiglio è costituito da 40 consiglieri se la popolazione della regione, accertata con l'ultimo censimento, non superi i due milioni; da 50 se non superi i tre milioni; da 60 se superi i tre milioni.

ART. 5. — (*Elezione dei consiglieri*). — I consiglieri sono eletti dalle persone iscritte nelle liste elettorali di tutti i comuni compresi nella regione.

Gli elettori sono ripartiti in tanti collegi elettorali quante sono le circoscrizioni delle prefetture comprese nella regione.

ART. 6. — (*Rappresentanza regionale*). — I consiglieri rappresentano l'intera regione e non il solo collegio che li ha eletti.

ART. 7. — (*Distribuzione dei consiglieri fra i collegi*). — Con decreto reale, su proposta del Ministro dell'Interno, è fissato, in base al criterio della popolazione, il numero dei consiglieri da eleggersi da ciascun collegio elettorale di cui all'art. 5 capov.

ART. 8. — (*Votazione*). — Ogni elettore può votare per tre quarti dei posti assegnati al suo collegio.

ART. 9. — (*Condizioni per l'eleggibilità*). — Può essere eletto consigliere qualsiasi cittadino italiano che goda dei diritti civili e politici.

Non sono però eleggibili:

- 1) coloro che abbiano causa pendente con la regione;
- 2) coloro che siano parte in contratti in corso con la regione;
- 3) coloro che, avendo un debito liquido ed esigibile verso la regione, sono stati messi in mora;
- 4) gli impiegati e salariati della regione, o di enti, istituti o aziende da essa amministrati o sovvenzionati o comunque sottoposti al controllo di essa;
- 5) coloro che hanno il maneggio del danaro della regione o non ne hanno ancora reso il conto, qualora abbiano cessato dall'anzidetto maneggio;
- 6) coloro, i quali, direttamente o indirettamente, partecipano a servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti nell'interesse della regione, o in società e imprese aventi scopo di lucro, sovvenzionate in qualsiasi modo dalla regione stessa;
- 7) i funzionari dello Stato, che abbiano il loro ufficio nel territorio della regione;
- 8) i funzionari dello Stato che esercitano funzioni di vigilanza o di tutela sulla regione;
- 9) gli amministratori della regione, e delle istituzioni poste sotto la sua vigilanza o tutela, che abbiano subito condanna penale per fatti commessi nell'esercizio delle loro funzioni o che

siano stati dichiarati responsabili per tali fatti in via civile, amministrativa o contabile.

ART. 10. — (*Elezioni regionali*). — Le elezioni seguono con le modalità stabilite dalla legge per le elezioni dei Consigli comunali.

Il risultato è proclamato in ogni collegio dal presidente del tribunale del luogo delle elezioni.

Tutte le questioni circa la regolarità delle elezioni, la proclamazione degli eletti, la capacità di questi a rivestire l'ufficio sono decise, su ricorso di qualsiasi interessato o del Pubblico Ministero, dalla Corte di Appello nel cui distretto ha sede il tribunale indicato nel comma 2 del presente articolo, con ordinanza motivata resa in camera di consiglio in base alle memorie delle parti e in seguito alla eventuale istruttoria che la Corte stessa abbia disposto.

Contro questa ordinanza l'interessato o il Pubblico Ministero può ricorrere in Cassazione, per violazione di legge.

ART. 11. — (*Durata in carica degli organi*). — Il Consiglio è convocato di diritto il 15° giorno dopo la proclamazione del risultato delle elezioni; tale termine decorre dall'ultima proclamazione, ove le proclamazioni non seguano nello stesso giorno.

Esso cessa di diritto dopo 5 anni dalla sua prima convocazione.

Le nuove elezioni sono indette con ordinanza del Ministro dell'Interno non prima di 20 giorni e non dopo 40 della cessazione, di cui al comma precedente.

La Deputazione e il preside restano in carica fino alla nuova convocazione per l'espletamento degli affari indilazionabili.

ART. 12. — (*Deputazione regionale e preside*). — Il Consiglio nomina nel suo seno un preside e una Deputazione di 6, 8 o 10 membri, secondo che il Consiglio sia composto di 40, 50 o 60 membri.

Non possono essere nominati membri della Deputazione i deputati al Parlamento, gli impiegati dello Stato, i sindaci dei comuni compresi nella regione.

Non possono fare contemporaneamente parte della Deputazione membri che siano tra loro parenti nei primi due gradi o affini in primo grado.

In caso di morte o di dimissioni o di sopravvenuta incom-

patibilità di un membro della Deputazione, il Consiglio provvede alla sua sostituzione.

ART. 13. — (*Adunanze alla Deputazione*). — La Deputazione si riunisce una volta al mese.

Ove non provveda essa stessa a fissare la data della sua prossima convocazione, questa è stabilita dal preside, al quale è demandata la formazione dell'ordine del giorno.

ART. 14. — (*Commissione di controllo*). — La Commissione di controllo si compone di 5 membri da eleggersi contemporaneamente al Consiglio regionale con l'osservanza delle norme indicate nell'art. 10. Ogni elettore può votare soltanto per tre nomi.

La Commissione, nel corso della sua prima adunanza, sceglie nel proprio seno il presidente.

Per la validità delle decisioni della Commissione è sufficiente la presenza di tre commissari.

Ai commissari è corrisposta, a carico del bilancio della regione, una medaglia di presenza.

Per l'esercizio delle mansioni di cui all'articolo 22 la Commissione è integrata con l'aggiunta di un vice-prefetto e di un ragioniere capo di prefettura, nominati dal Ministro dell'Interno.

Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione di controllo si vale di apposito ufficio di ragioneria, la cui composizione è prevista nella tabella organica del personale. I funzionari addetti a tale ufficio non possono essere destinati ad altro servizio se non previo parere favorevole della Commissione di controllo.

ART. 15. — (*Validità delle adunanze*). — Le sedute del Consiglio sono valide ove intervenga la metà più uno dei componenti; quelle della Deputazione, ove siano presenti 5 membri, incluso il Preside o chi lo sostituisce, se la Deputazione risulti composta di un numero di membri non superiore a 8, ovvero 7 membri compreso il preside o chi lo sostituisce se la Deputazione sia composta di 10 membri.

Decade il Consigliere o il Deputato che senza giustificato motivo non partecipi a 3 adunanze consecutive, o alla metà delle adunanze che si tengano entro l'anno solare.

ART. 16. — (*Attribuzioni di ordine amministrativo del Consiglio*). — Sono di competenza del Consiglio:

1) l'approvazione dei regolamenti, in tutte le materie in cui la regione ha competenza a emanarne ;

2) l'assunzione di nuovi servizi o di nuove attribuzioni, o lo Stato o con altri enti pubblici o con imprese private relative all'esercizio di servizi e di funzioni pubbliche, e alla sovvenzione da parte della regione di istituti dello Stato o di altri enti pubblici ;

3) le deliberazioni relative alle istituzioni pubbliche aventi finalità di beneficenza che esplicano la loro attività nell'ambiente della regione o di una parte di essa, quando non abbiano un'amministrazione propria ;

4) le deliberazioni relative alla vigilanza sopra le istituzioni di cui al numero precedente quando abbiano amministrazione propria ;

5) l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, e le modifiche al bilancio in corso di esecuzione ;

6) l'imposizione di ogni nuovo tributo ;

7) l'approvazione dei contratti che eccedano l'importo di 3 milioni o impegnino il bilancio per più di 3 esercizi ;

8) le deliberazioni aventi per oggetto liti attive e passive, all'infuori di quelle di competenza del pretore e del conciliatore, di quelle relative ai gravami contro le sentenze emesse dalle anzidette autorità giudiziarie e di quelle in cui l'oggetto sia di valore determinato e non ecceda le L. 300.000 : la rinuncia alle azioni intraprese in tali liti e le transazioni su di esse ;

9) l'approvazione dei piani di opere pubbliche o di organizzazione economica regionale ; l'approvazione dei progetti di lavori o di piani di espropriazione, se l'importo ecceda i tre milioni ;

10) l'ordinamento degli uffici e dei servizi regionali, la nomina del segretario generale e dei capi servizio ;

11) la nomina delle Commissioni che sia devoluta, in tutto o in parte, da leggi speciali alla regione ;

12) ogni altra deliberazione per la quale la legge richieda l'approvazione del Consiglio o che sia rimessa al voto di questo dalla Deputazione.

Il Consiglio esprime inoltre parere su questioni di interesse generale, che presentino particolari caratteristiche regionali, a richiesta dei ministri o del preside della regione e ha facoltà di fare le proposte di provvedimenti concernenti l'assetto amministrativo o la vita economica della regione.

ART. 17. — (*Poteri di iniziativa del Consiglio in materia legislativa*). — Il Consiglio può proporre al governo l'emanazione di provvedimenti legislativi concernenti l'assetto amministrativo o la vita economica della regione.

Qualora il governo non ritenga di dar seguito alla proposta deve sentire la Consulta nazionale.

ART. 18. — (*Pareri del Consiglio per l'emanazione di provvedimenti legislativi o regolamentari*). — Salvo il caso di urgenza improrogabile, il governo prima di promuovere provvedimenti legislativi o regolamentari aventi per oggetto la disciplina di una o più regioni determinate, deve richiedere il parere del Consiglio o dei Consigli regionali competenti.

Il Consiglio trasmette il parere entro 30 giorni dalla richiesta.

ART. 19. — (*Iniziativa delle proposte*). — Il Consiglio delibera normalmente sopra schemi di provvedimenti approvati dalla Deputazione. Peraltro ogni membro del Consiglio ha il potere di iniziativa; ma le sue proposte, se approvate in massima dal Consiglio, devono formare oggetto di relazione da parte della Deputazione, prima di essere sottoposte alla deliberazione definitiva del Consiglio.

ART. 20. — (*Attribuzioni della Deputazione*). — La Deputazione regionale:

1) rappresenta il Consiglio nell'intervallo delle sessioni;  
2) provvede alla esecuzione delle deliberazioni del Consiglio con facoltà di affidarla a uno in più dei suoi componenti;  
3) prepara il bilancio preventivo e il conto consuntivo;  
4) approva i contratti della regione che non rientrino nella competenza del Consiglio, a termini dell'art. 15, n. 7;

5) delibera in materia di liti attive e passive che non rientrino nella competenza del Consiglio, a termini dell'art. 16, n. 8; la rinuncia delle azioni iniziate in tali liti e le transazioni su di esse;

6) delibera lo storno di fondi da una categoria all'altra del bilancio quando lo stanziamento che deve essere integrato si riferisca a una spesa obbligatoria; lo storno da un articolo all'altro della stessa categoria, nonchè l'erogazione delle somme stanziato in bilancio per spese impreviste e delle somme a calcolo per le spese variabili o per servizi in economia; preleva le somme dal fondo di riserva e le iscrive alle varie categorie;

7) nomina gli impiegati della regione, a eccezione di quelli di cui all'art. 16, n. 10 e dei salariati: sospende e revoca gli impiegati;

8) fa gli atti conservativi dei diritti della regione e promuove le azioni possessorie e le altre il cui valore non acceda le L. 100.000;

9) in caso di urgenza, assume i poteri del Consiglio, riferendo al medesimo nella prima adunanza, ai sensi del successivo articolo 21;

10) compie gli studi preparatori delle materie da sottoporre alle deliberazioni del Consiglio;

11) rende conto annualmente al medesimo della sua attività.

Oltre alle attribuzioni innanzi indicate, spettano alla Deputazione tutte le mansioni che non rientrano nella competenza del preside e del Consiglio.

ART. 21. — (*Deliberazioni di urgenza della Deputazione*). — La Deputazione prende sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consigliare.

Di queste deliberazioni è fatta relazione al Consiglio nella prima adunanza al fine di ottenerne la ratifica.

ART. 22. — (*Attribuzioni della Commissione di controllo*). — Sono sottoposte all'approvazione della Commissione di controllo le deliberazioni del Consiglio regionale che riguardano:

1) i regolamenti relativi al trattamento economico e allo stato giuridico del personale;

2) le contrattazioni di prestiti. Per i mutui da contrarsi mediante emissione di cartelle o di altri titoli negoziabili è richiesta l'autorizzazione del Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro dell'Interno, previo parere della Commissione di controllo;

3) gli impegni di spese eccedenti la somma di L. 2,500.000 che vincolino il bilancio per oltre cinque anni quando l'ammontare annuo della spesa superi la somma di L. 500.000;

4) le alienazioni di immobili, di titoli del debito pubblico, di titoli di credito, comprese azioni industriali, quando abbiano ad oggetto una somma superiore a L. ...., nonchè la costituzione di servitù e di enfiteusi, quando il valore del fondo ecceda la somma suddetta.

ART. 23. — (*Attribuzioni del preside*). — Il preside, oltre a convocare a presidere il consiglio e la Deputazione :

- 1) rappresenta la regione ;
- 2) sta per essa in giudizio sia come attore che come convenuto ;
- 3) stipula i contratti deliberati dal consiglio o dalla Deputazione secondo la rispettiva competenza ;
- 4) esercita i poteri disciplinari nei confronti dei dipendenti della regione e applica agli impiegati pene disciplinari fino alla censura e alla riduzione dello stipendio ;
- 5) nomina, sospende e revoca i salariati ;
- 6) procede per le contravvenzioni ai regolamenti ;
- 7) compie gli studi preparatori degli affari da sottoporre alla Deputazione ; forma l'ordine del giorno di questa, se essa non vi abbia già provveduto nella sua precedente adunanza ;
- 8) adotta le deliberazioni indilazionabili nelle materie di spettanza della Deputazione ; tali deliberazioni perdono però di efficacia, se questa non le ratifichi nella sua prima adunanza.

ART. 24. — (*Pubblicazione delle deliberazioni*). — Le deliberazioni di interesse generale del Consiglio, della Deputazione e del preside sono pubblicate integralmente nel foglio degli annunzi legali della regione ; le altre deliberazioni vengono pubblicate per estratto.

Il foglio degli annunzi legali della regione esce ogni 10 giorni ed è posto in vendita al pubblico. Il segretario generale della regione è responsabile della sua pubblicazione.

I fascicoli del foglio degli annunzi legali hanno valore di copia autentica dei provvedimenti in esso pubblicati per intero.

Oltre all'inserzione nel foglio degli annunzi legali gli atti indicati nel comma 1 possono essere pubblicati mediante affissione nell'albo pretorio.

### TITOLO III.

#### *Attribuzioni della Regione.*

ART. 25. — (*Attribuzioni obbligatorie*). — Sono di competenza della regione :

- 1) la tutela degli interessi regionali, nei confronti dello Stato e di altri enti pubblici ;

2) i lavori pubblici di interesse regionale, come la costruzione e la manutenzione delle strade diverse dalle statali, dalle comunali e dalle vicinali; la costruzione e la manutenzione delle opere idrauliche di terza e quarta categoria, salvo per il riparto delle spese quanto è stabilito dai T. U. 25 luglio 1904, n. 523 e 13 luglio 1911, n. 774; la costruzione e la manutenzione dei canali e altre opere di navigazione interna che rispondano a un rilevante interesse regionale; le opere portuali nei porti che non siano di primaria importanza per l'economia dello Stato, e lo siano invece per quella della regione;

3) i servizi forestali, il rimboschimento, la creazione di pascoli montani; le iniziative per la protezione e l'incremento della fauna e del patrimonio ittico regionale; le scuole medie agrarie; l'istruzione professionale dei contadini; la gestione degli ispettorati provinciali dell'agricoltura, gli eventuali istituti di esperimenti agrari e le altre funzioni tecnico-agrarie;

4) le iniziative per la valorizzazione e l'industrializzazione dei prodotti regionali, la difesa dei prodotti tipici regionali;

5) il coordinamento delle attività economiche e di quelle del lavoro rispetto a enti o istituzioni che esplicino le loro mansioni nell'ambito della regione; le funzioni già appartenenti al comitato corporativo e che non siano venute meno per successive disposizioni di legge;

6) la raccolta di dati statistici, la compilazione di studi sulle questioni economiche e di piani pluriannali di produzione;

7) l'iniziativa per la creazione di istituti regionali delle case popolari, e la loro eventuale gestione, sempre però con patrimonio separato;

8) l'amministrazione dei brefotrofi, degli ospedali psichiatrici, degli ospedali pubblici che non facciano capo a comuni o ad altri enti; il coordinamento e l'integrazione delle varie iniziative per la prevenzione e la profilassi delle malattie invettive e sociali (tubercolosi, malaria, tracoma, ecc.); la protezione della maternità e infanzia, l'istituzione e il funzionamento di laboratori di sanità;

9) le iniziative in materia turistica che interessino tutta la regione o parte notevole di essa; la vigilanza alberghiera; la tutela del paesaggio; la collaborazione alla vigilanza statale sulla conservazione delle antichità e delle opere artistiche; le iniziative per l'isolamento di monumenti insigni; la creazione di musei artistici ed etnografici regionali;

10) l'emanazione di regolamenti in tutte le materie sopraindicate e altresì in materia di caccia e di pesca; la determinazione della minima unità culturale ai sensi dell'art. 847 codice civile; l'iniziativa per la formazione dei consorzi a scopo di ricomposizione fondiaria di cui all'art. 850 codice civile; l'emanazione delle norme sulle distanze per canali e fossi e per alberi, di cui agli artt. 891 e 692, codice civile;

11) l'istruzione media artistica e l'istruzione media tecnica professionale;

12) tutte le attribuzioni che le attuali disposizioni di legge conferiscono alla provincia;

13) tutte le altre attribuzioni che siano deferite alla regione da leggi speciali.

ART. 26. — (*Compiti facoltativi*). — Su richiesta della regione, lo Stato può accordarle, ove essa dia garanzia di essere in grado di bene espletare i relativi compiti, le mansioni concernenti:

1) la scuola media inferiore e superiore, esclusa la classica;

2) l'attrezzatura dei porti di interesse regionale e la gestione dei servizi di tali porti;

3) le opere di sistemazione idraulico-forestale e i bacini montani;

4) la gestione di determinati tronchi di ferrovie;

5) l'esercizio e la coltivazione di determinate miniere e cave;

6) la gestione di patrimoni silvo-pastorali dei comuni e di altri enti, che non siano geriti dai comuni e dagli enti stessi;

7) i servizi delle poste e dei telegrafi;

8) i controlli stabiliti dalle leggi vigenti che potranno essere stabiliti da leggi avvenire sulla disciplina dell'ammissione all'esportazione di taluni prodotti.

ART. 27. — (*Convenzioni fra lo Stato e regioni e aziende speciali*). — Ove lo Stato accordi alla regione una o più delle mansioni indicate nel precedente articolo, viene stipulata tra lo Stato e la regione apposita convenzione, da approvarsi ai sensi di legge.

L'anzidetta convenzione stabilisce la possibilità che, allo scadere di periodi determinati, la regione possa rinunciare alla mansione assunta. Stabilisce altresì i casi in cui lo Stato può far luogo alla revoca della concessione. Regola a ogni effetto la po-

sizione del personale dello Stato che passi a prestare servizio alle dipendenze della regione, dando altresì norme per il caso di cessazione di tale destinazione, in seguito a rinuncia della regione o a revoca della concessione da parte dello Stato.

— Per la gestione di tronchi di ferrovia, e per l'esercizio e la coltivazione di miniere e cave, la regione può costituire o meno l'azienda speciale di cui al successivo art. 28 comma 2.

ART. 28. — (*Servizi pubblici*). — La regione, con deliberazione adottata ai sensi dell'art. 16, n. 2, può assumere servizi pubblici di natura industriale e commerciale, e in specie:

1) costruzione di acquedotti e distribuzione di acqua potabile;

2) costruzione ed esercizio di impianti di produzione o reti di distribuzione di energia elettrica; costruzione ed esercizio di canali di distribuzione e di acqua per irrigazione;

3) costruzione ed esercizio di ferrovie e tramvie; esercizio di linee automobilistiche;

4) costruzione ed esercizio di linee telefoniche;

5) gestione di silos, di magazzini portuali, di essiccatoi di granturco;

6) impianto e gestione di zuccherifici, di essiccatoi di frutta e fabbriche di marmellate; di produzione di oli essenziali estratti dagli agrumi; di enopoli; di caseifici; di lavorazione di tonno o altro pesce destinato alla conservazione e alla vendita in recipienti chiusi;

7) impianto e gestione di segherie e di magazzini per la vendita all'ingrosso di legname;

8) stabilimenti e relativa vendita di semenzai e vivai di viti e altre piante arboree e fruttifere.

All'esercizio di ciascuno dei servizi così assunti si provvede attraverso un'azienda speciale, distinta dall'amministrazione della regione, con bilanci e conti separati.

A tali aziende si applicano le disposizioni della vigente legge 15 ottobre 1925, n. 2578.

## TITOLO IV.

*Controlli sulla regione.*

ART. 29. — (*Esecutività delle deliberazioni degli organi regionali*). — Le deliberazioni degli organi regionali, quando non siano soggette a speciali approvazioni, diventano esecutive il giorno successivo a quello della loro pubblicazione.

Il preside trasmette, in duplice copia, al prefetto del capoluogo della regione ciascuna deliberazione del Consiglio, della Deputazione e propria, eccettuata quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti già deliberati.

La trasmissione di cui al precedente comma è fatta entro otto giorni dalla data dell'atto.

ART. 30. — (*Annullamento di disposizioni regolamentari*). — A cura del prefetto le deliberazioni che approvano i regolamenti concernenti la generalità dei cittadini sono trasmesse ai ministri competenti, i quali, uditi il Consiglio di Stato, e, se del caso, i corpi consultivi centrali, possono annullarli in tutto o in parte in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti.

ART. 31. — (*Intervento del prefetto alle sedute del Consiglio*). — Il prefetto ha facoltà di intervenire senza voto deliberativo alle adunanze del Consiglio regionale o personalmente o a mezzo di suo commissario.

ART. 32. — (*Ispezioni*). — Il prefetto può direttamente o a mezzo di un suo commissario, procedere a ispezioni presso l'amministrazione regionale allo scopo di controllare che nel funzionamento dei servizi sia assicurata la esatta osservanza delle leggi e dei regolamenti.

ART. 33. — (*Contratti*). — I contratti della regione riguardanti alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni e appalti di opere, devono essere preceduti da pubblici incanti con le forme stabilite per i contratti dello Stato.

È tuttavia consentito di provvedere mediante licitazione privata, quando si tratti di contratti il cui valore complessivo non ecceda le L. 2,500.000 o quando la spesa relativa a carico della regione non superi annualmente le L. 500.000 e la regione non resti vincolata oltre i cinque anni.

Si può anche procedere alla trattativa privata quando il valore complessivo del contratto non ecceda la metà delle cifre su indicate.

Anche all'infuori dei casi previsti nei commi precedenti, il prefetto, sentito il competente organo tecnico regionale, può consentire che i contratti seguano a licitazione privata o a trattativa privata, quando tali forme di appalto risultino più vantaggiose per la regione.

ART. 34. — (*Progetti di opere pubbliche*). — I progetti di massima ed esecutivi delle opere pubbliche regionali di importo superiore alle L. 500.000 devono essere approvati, in linea tecnica ed economica, dal competente organo tecnico governativo regionale.

ART. 35. — (*Bilancio*). — Il Consiglio regionale, nella sessione di autunno, delibera il bilancio di previsione col voto favorevole della maggioranza dei consiglieri assegnati alla regione.

Le deliberazioni concernenti il bilancio sono pubblicate in copia nell'albo pretorio regionale per quindici giorni e devono essere inserite, in sunto, nel foglio periodico degli annunci legali della regione. Durante il periodo di detta pubblicazione il bilancio deve essere depositato, nella segreteria della regione, a disposizione del pubblico.

Il bilancio è approvato dal prefetto, il quale decide anche sui ricorsi e sulle operazioni al bilancio stesso. Queste devono essere proposte nei 15 giorni successivi a quello della pubblicazione nel foglio periodico degli annunci legali.

Sono altresì soggette all'approvazione del prefetto, sentita la Commissione di controllo, le deliberazioni concernenti storni di fondi da una categoria all'altra.

Il provvedimento del prefetto è, a cura dell'amministrazione regionale, pubblicato all'albo pretorio per 15 giorni consecutivi e inserito, per sunto, nel foglio periodico degli annunci legali.

ART. 36. — (*Controlli straordinari interni*). — La Commissione di controllo procede a verifiche straordinarie di cassa saltuariamente e al riscontro effettivo dei magazzini.

La Commissione può inoltre verificare in ogni tempo se siano osservate le disposizioni concernenti:

- a) la conservazione del patrimonio regionale;
- b) l'accertamento e la riscossione delle entrate;

c) la tenuta degli inventarî e dei registri ;•

Per l'espletamento dei controlli straordinari di cui al presente articolo, la Commissione può richiedere di volta in volta al prefetto, la collaborazione tecnica di funzionarî governativi.

ART. 37. — (*Resa del conto*). — Il tesoriere regionale rende il conto nel termine di 3 mesi dalla chiusura dell'esercizio cui si riferisce. Qualora il conto non sia presentato entro tale termine, il prefetto lo fa compilare d'ufficio a spese del tesoriere al quale può applicare inoltre una sanzione, consistente nel pagamento di una somma di L. 10.000 a 30.000, il cui ammontare viene devoluto a favore della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati e salariati degli enti locali.

La Deputazione, non appena ricevuto il conto, redige una relazione con la quale dà ragione della propria gestione, nonchè dei risultati economici e sociali conseguiti, e formula le proposte che, in base all'esperienza, ritenga di suggerire per la futura azione amministrativa della regione. La Deputazione sottopone il conto e la relazione, di cui sopra, all'esame della Commissione di controllo.

ART. 38. — (*Esame del conto*). — Nel termine di tre mesi dalla ricezione, la Commissione di controllo provvede alla revisione del conto del tesoriere, di quello patrimoniale e di ogni altra risultanza delle scritture contabili.

Qualora dal suo esame risultino variazioni nel carico o discarico nei confronti del tesoriere, o responsabilità a carico degli amministratori e degli impiegati, contesta tali risultanze agli interessati, concedendo loro un breve termine per la presentazione delle loro deduzioni.

Entro un mese dalla decorrenza di detto termine, vagliate altresì le deduzioni degli interessati, riferisce conclusivamente al Consiglio regionale.

ART. 39. — (*Approvazione del conto*). — Nella prima sessione successiva alla ricezione della relazione della Commissione di controllo, il Consiglio delibera sul conto e sulla relazione stessa ; se la deliberazione non avviene entro tale termine, il prefetto accerta, a mezzo di apposito commissario, i motivi della inadempienza e promuove i provvedimenti del caso.

La deliberazione del Consiglio regionale è notificata al tesoriere, in quanto porti variazioni nel carico o discarico, e agli amministratori e impiegati ritenuti responsabili, con invito a pren-

dere cognizione entro 30 giorni, nella segreteria della Regione, del conto, dei documenti annessi e del rapporto della Commissione di controllo.

Il preside a mezzo di avviso inserito nel foglio degli annunci legali della regione e affisso all'albo pretorio dei comuni capoluoghi delle provincie comprese nella regione, informa il pubblico dell'avvenuta deliberazione sul conto e del deposito di esso nell'ufficio di segreteria. Entro il termine indicato nel comma precedente, il tesoriere e gli amministratori, nonché qualche contribuente, possono presentare per iscritto, senza spesa, rispettivamente le loro deduzioni e i loro ricorsi.

Qualora le risultanze della deliberazione del Consiglio siano conformi a quelle della Commissione di controllo e non vengano contestate dal tesoriere, dagli amministratori o dai contribuenti, la deliberazione stessa, corredata dalla dichiarazione che nessuna deduzione, osservazione o reclamo venne presentato nei termini prescritti, è trasmessa al prefetto, il quale accerta la regolarità formale del provvedimento ed emette, con decreto, declaratoria di discarico.

Qualora, invece, le risultanze della deliberazione consiliare siano in contrasto con quelle della Commissione di controllo o vengano contestate dal tesoriere o dagli amministratori e impiegati ritenuti responsabili, o dai contribuenti, il prefetto accerta la regolarità formale del provvedimento e deferisce il conto alla giurisdizione della Corte dei Conti.

In caso di reclamo o di appello, ne giudica la Corte stessa a sezioni unite.

ART. 40. — (*Scioglimento del Consiglio regionale*). — Il Consiglio regionale può essere sciolto per gravi motivi di ordine pubblico o per persistente violazione di obblighi imposti dalla legge. Alla nuova elezione si procede entro il termine di 3 mesi. Soltanto per motivi di ordine pubblico tale termine può essere prorogato fino a sei mesi.

Lo scioglimento e la proroga del termine sopra stabilito, sono disposti con decreto reale, il quale è preceduto da una relazione del governo contenente i motivi del provvedimento. Tali decreti sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e sono comunicati al Parlamento.

ART. 41. — (*Amministrazione straordinaria*). — In caso di scioglimento del Consiglio regionale, l'amministrazione è affidata

a una Commissione straordinaria, la cui composizione è stabilita di volta in volta, e i cui membri sono scelti fra i cittadini della Regione in possesso dei requisiti necessari per l'eleggibilità a consigliere regionale.

La Commissione di cui al precedente comma è nominata col decreto reale di scioglimento ed esercita le funzioni che la legge conferisce alla Deputazione e al preside.

La Commissione può assumere, per motivi di urgenza, i poteri del Consiglio; le relative deliberazioni non possono però vincolare il bilancio oltre l'anno e sono sottoposte in ogni caso all'approvazione della Commissione di controllo e sono comunicate al nuovo Consiglio nella sua prima adunanza.

Col provvedimento di scioglimento del Consiglio può essere sciolta anche la Commissione di controllo e sostituita da una Commissione straordinaria di composizione analoga.

## TITOLO V.

### *Uffici della regione.*

ART. 42. — (*Personale e uffici*). — La regione ha un suo segretario generale, da cui dipendono tutti gli uffici e che è responsabile del loro andamento. Ha inoltre un capo dei servizi tecnici, un capo dei servizi sanitari, un direttore dei servizi tributari, un capo dei servizi scolastici, un capo ragioniere; può avere un capo dei servizi agrari, un capo dei servizi minerari, un sovrintendente alle belle arti, un capo dei servizi turistici, un direttore dei servizi dei trasporti; oltre agli impiegati e salariati previsti dal suo regolamento organico.

Ogni servizio o ufficio deve dipendere, oltre che dal segretario generale, da uno di detti capi servizio. Questa norma non si applica alle aziende speciali di cui all'art. 28.

ART. 43. — (*Tesoreria*). — La regione ha un servizio di Tesoreria con un proprio tesoriere.

ART. 44. — (*Stato giuridico ed economico degli impiegati e salariati*). — Lo stato giuridico ed economico degli impiegati e salariati della regione è retto da un regolamento organico approvato dal Consiglio.

Sono applicabili ad essi le norme relative agli impiegati e salariati comunali.

L'accesso ai gradi iniziali di ogni carriera deve sempre essere regolato mediante pubblico concorso.

## TITOLO VI.

### *F i n a n z e .*

ART. 45. — (*Proventi e imposte*). — La regione adempie alle sue funzioni:

- 1) con i proventi del suo patrimonio;
- 2) con tutti i proventi, tributari o di altra natura, che, a termine delle leggi vigenti, spettano alla provincia;
- 3) con tutti i proventi inerenti a servizi trasferiti dallo Stato alla regione, o, in genere, con tutti quelli propri alle attività che essa esercita;
- 4) con le seguenti imposizioni:
  - a) imposta erariale sui terreni e sui fabbricati;
  - b) tassa sulle biciclette, sino a L. 200 annue;
  - c) addizionale all'imposta di famiglia e a quella sul valore locativo in misura non superiore al 4 % del reddito imponibile;
  - d) addizionale ai diritti erariali sui pubblici spettacoli.

ART. 46. — (*Integrazione delle entrate*). — Qualora ciò sia necessario per l'integrazione del bilancio della regione, lo Stato può accordare, anno per anno, un'addizionale all'imposta sull'entrata, in una misura tale che presuntivamente il gettito dell'addizionale non venga a superare l'importo della somma delle integrazioni statali al bilancio corrisposte per i bilanci del 1945 alle provincie costituenti la regione. L'addizionale è riscossa dallo Stato, insieme con l'imposta, nelle forme da stabilirsi per regolamento.

ART. 47. — (*Diritti speciali*). — Ove neppure con l'integrazione di cui al precedente articolo sia possibile ottenere il pareggio del bilancio, la regione potrà essere autorizzata con decreto reale a istituire speciali diritti su generi di larga produzione locale, esclusi quelli che siano oggetto di monopolio dello Stato.

Il decreto reale può stabilire l'esclusione dall'assoggettamento al diritto o al rimborso di questo per i generi che siano esportati all'estero.

ART. 48. — (*Contributi statali*). — Lo Stato potrà accordare contributi per l'esecuzione di opere pubbliche di notevole entità e importanza, qualora la regione, anche ricorrendo al contributo di miglioria, non arrivi a coprire il relativo fabbisogno finanziario.

ART. 49. — (*Mancato pareggio*). — Per le regioni che, nonostante l'applicazione delle misure di cui agli art. 46 e 47, non riescano a conseguire il pareggio tra le entrate e le spese ordinarie aumentate delle rate di ammortamento dei mutui in estinzione, la Commissione centrale per la finanza locale fa le opportune proposte per raggiungere il pareggio al Ministro per le Finanze, cui compete di provvedere di concerto con il Ministro dell'Interno.

ART. 50. — (*Ruoli delle imposte*). — I ruoli delle imposte e quelli di ogni entrata della regione per cui la legge consente l'esazione mediante ruoli, sono formati distintamente per ogni circoscrizione di prefettura e resi esecutivi dai rispettivi prefetti.

## TITOLO VII.

### *Disposizioni transitorie.*

ART. 51. — (*Decentramento dei servizi*). — Entro un anno dall'insediamento della prima amministrazione regionale, la Deputazione sottopone all'approvazione del Consiglio un particolareggiato piano di decentramento dei servizi della regione.

## PRINCIPALE BIBLIOGRAFIA (1)

ABIGNENTE, *La riforma dell'Amministrazione pubblica in Italia*, Bari 1926. — ANZILOTTI, *Atti del X Congresso geografico italiano - Appendice 3<sup>a</sup> - Origini ed aspirazioni relative alle varie circoscrizioni italiane*. — AMBROSINI, *Autonomie regionali e federalismo*, Edizioni italiane, Roma 1945. — AMENDOLA, *La provincia nell'Amministrazione dello Stato italiano*, nel Trattato di diritto amministrativo diretto dall'Orlando, v. II, p. III, Milano 1916. — AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia - Federalismo, Regionalismo, autonomismo*, Milano, 1945. — BIZZARRI, *Il nuovo ente: la Regione*, Parma 1924. — BORIONI, *Sulla riforma della legge comunale e provinciale - La Regione - Proposte legislative*, Roma, 1894. — BORSI, *Prolusione sul problema regionale alla Università di Pisa* del 26-2-1919. — CALENDI DI TAVANI, *La regione nell'ordinamento amministrativo italiano*, Roma 1895. — CARBONIERI, *Della regione in Italia*, Modena 1861. — CASNATI, *Del decentramento amministrativo*, Milano 1894. — CORSI, *Autonomia, commissariato civile, decentramento*, Cagliari 1921. — D'AMELIO, *Autarchia regionale e Stato Unitario*, in *Riv. di Diritto Pubblico* 1924. — FENU, *Riforme organiche e decentramento amministrativo*, Cagliari 1893. — FERRARI, *La fédération italienne*, Paris 1860. — FERRARIS, *L'amministrazione locale in Italia*, Padova 1930. — FERRARIS, *Teoria del decentramento amministrativo*, Milano 1898. — GALLETI, *Regionismo e riforme*, Palermo 1897. — GASSER, *L'autonomie comunale et la reconstruction de l'Europe*, vol. de la Baconnière, Neuchâtel 1946. — GERACI, *Il decentramento amministrativo in Italia e i suoi rapporti coll'educazione civile e politica del Paese*, Messina 1912. — GIOBERTI, *Il primato morale e civile degli italiani*, Bruxelles 1842. — GHISLERI, *Lo Stato italiano e il problema del decentramento*, Roma 1922. — GIROLA, *Teoria del decentramento amministrativo*, Torino 1929. — GONELLA, *Del potere regionale*, Torino 1861. — GRAZIANO, *La questione meridionale*

(1) Per la bibliografia completa in materia di Amministrazione locale, vedi nota all'elenco degli allegati della Parte III.

nale e l'autarchia amministrativa, Catania 1915. — IMBRIACO, *I vari punti di vista intorno al problema regionale*, Roma 1945. — JEMOLO, *Il decentramento regionale in Quaderni del Partito d'Azione* n. II. — MACAGGI, *Decentramento politico amministrativo*, Roma 1914. — MARCHETTI, *La formazione del Regno di Italia e il decentramento*, Roma 1894. — MARCHI, *L'istituto giuridico della autarchia*, Modena 1904. — MARCHI, *Le luogotenenze regionali nell'ordinamento costituzionale amministrativo italiano*, Roma 1920. — MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, nel Trattato dell'Orlando, Vol. II, -Milano 1907. — MAZZINI, *Dell'unità italiana in Scritti politici editi e inediti*, II, Imola 1907. — MINGHETTI, *Delle regioni*, Firenze 1867. — MOLINARI, *L'odierno problema amministrativo e l'azione degli enti autarchici locali*, Milano 1921. — MONTI, *L'idea federalista nel Risorgimento italiano*, Bari 1922. — PARIBELLI, *Il decentramento come necessità politica*, Sondrio 1893. — PRECERUTTI, *Proposte del Consiglio di Stato sul decentramento amministrativo*, Roma 1892. — ROMANO, *Decentramento amministrativo*, Voce dell'*Enciclopedia giuridica italiana*, Milano 1897. — ROSMINI, *La costituzione secondo la giustizia sociale, con un'appendice sulla unità d'Italia*, Napoli 1848. — ROSSI, *Sul regionalismo in Italia in Appunti al nuovo codice penale* 2ª Ediz., Torino 1889. — SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Torino 1901, vol. I. — STURZO, *Le autonomie regionali e il Mezzogiorno*, Roma 1944. — SURZO, *Relazione circa i lavori del Congresso del Partito Popolare italiano di Venezia, Politica Nazionale* 1921 n. 19, p. 205 e segg. — TROTTI, *La regione come organo politico amministrativo tra lo Stato e il Comune*, Roma 1919. — VALVASSORI, *Del sistema regionale*, Torino 1873. — VITTA, *Il regionalismo*, Firenze 1923. — ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova 1935. — *Il sistema regionale richiesto dalla natura e dalla garanzia del diritto umano*, Tipografia Benedetto Lima, Palermo 1863. — *Qualche velleità regionale scritta in aprile* 1866, Tipografia Fiorentina, Via dei Bardi, 50, Firenze 1867. — *Rapporto e progetto della Giunta e progetto della Commissione legislativa sull'amministrazione comunale provinciale e regionale*. Tipografia Botta, Torino 1861. ZUCCARINI, *Dal Comune libero all'unità regionale*, Roma 1945. — N. B. — Degli altri numerosi opuscoli, articoli di giornale ecc. si danno le indicazioni nel corso dell'opera.

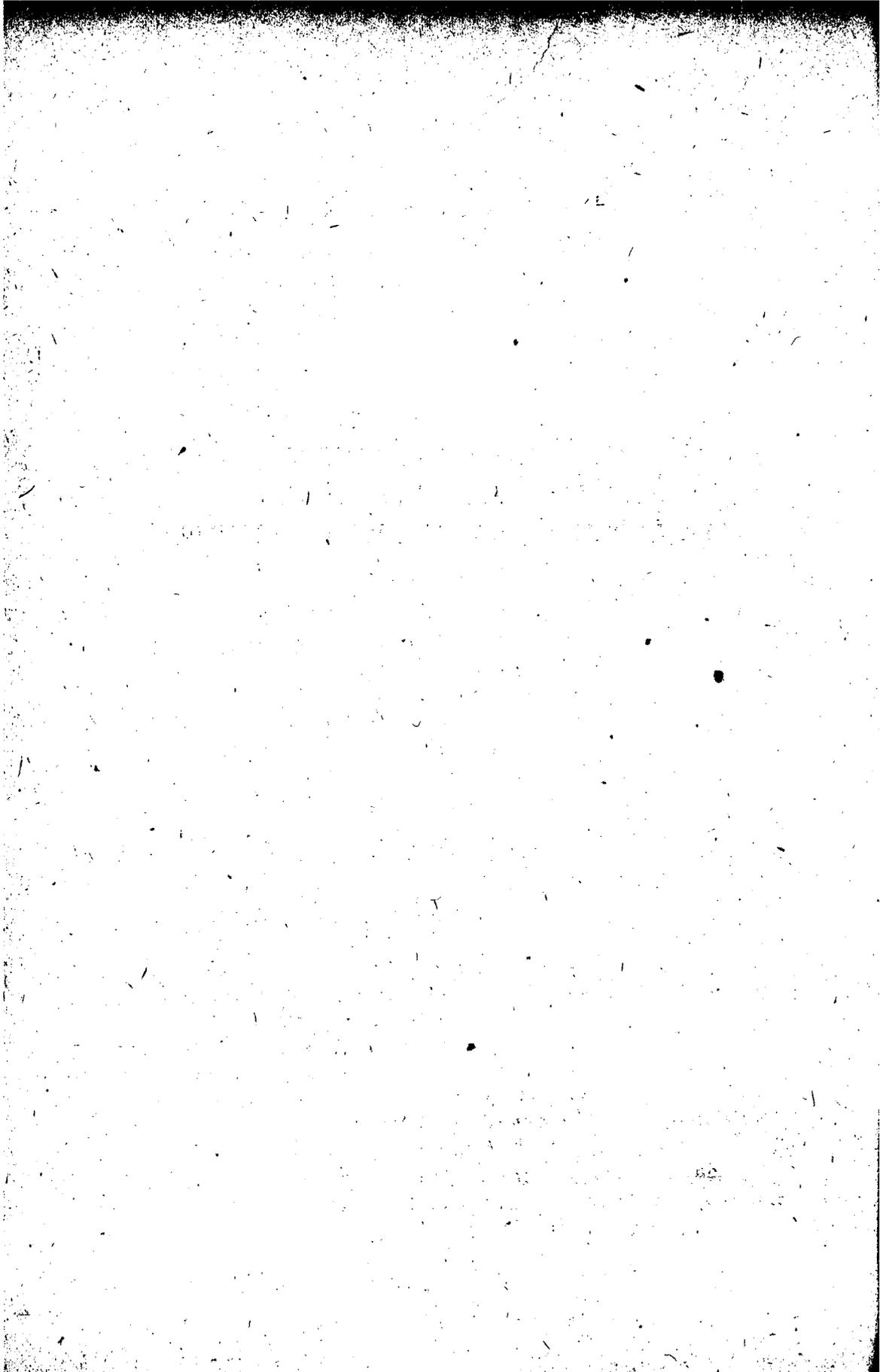


PARTE TERZA

**RESOCONTO DEI LAVORI  
DELLA SOTTOCOMMISSIONE  
PER LA "AMMINISTRAZIONE LOCALE" (1)**

---

(1) La Sottocommissione dipendeva dalla Commissione per la riforma della Amministrazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed era presieduta dal Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Dott. Giuseppe Fagiolari, (cfr. la composizione della Commissione riportata nel Vol. I). Il resoconto che segue è stato compilato dal Dott. Giuseppe Cataldi con la collaborazione del Dott. Giulio Anzilotti e del Dott. Raffaele Parisi.



## RESOCONTO DEI LAVORI DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER LA « AMMINISTRAZIONE LOCALE »

### PREMESSA

La Commissione per la riforma dell'Amministrazione allo atto del suo insediamento, fu suddivisa, per comodità di lavoro, in varie Sottocommissioni una delle quali fu incaricata dello studio dei problemi inerenti l'Amministrazione locale.

Tale Sottocommissione aveva già tracciato il piano dei propri lavori — così come è detto in seguito — e aveva quasi portato a termine lo studio dei problemi relativi al comune, quando la sua opera fu interrotta poichè la materia fu demandata alla competenza delle Commissioni di cui all'art. 5 del D. L. L. 31 luglio 1945, n. 435, dipendenti dal Ministero per la Costituente.

Sicché, la Sottocommissione, avendo dovuto sospendere i suoi lavori, non fu in grado di poter compilare una propria relazione, sottoporla alla Commissione in adunanza generale, e, tenendo conto delle osservazioni, formulare la relazione definitiva e quindi tradurre in articoli di uno schema i risultati degli studi compiuti.

Pertanto, è stato possibile compilare soltanto un resoconto, nel quale la trattazione dei singoli argomenti non si svolge con quella uniformità e proporzione desiderabile in uno studio organico della materia, poichè in esso sono stati riassunti studi non ancora compiuti.

La Sottocommissione per l'Amministrazione locale, nello svolgimento dei lavori a essa demandati, ha circoscritto il suo compito al campo amministrativo, avendo voluto accantonare — quando possibile — quegli argomenti che potessero rientrare nel campo costituzionale, dal quale ritenne esulasse la sfera delle attribuzioni a essa devolute.

Inoltre si sarebbe dovuta occupare dell'organizzazione di tutte le amministrazioni locali, eccettuata la regione, il cui studio era affidato ad apposita Sottocommissione. Sembrò necessario,

però, che lo studio sulla regione avesse la precedenza e che la Sottocommissione per l'Amministrazione locale ne attendesse l'esito. Ma poi, visto che la conclusione non poteva essere sollecitata, fu deciso di iniziare anche lo studio dell'Amministrazione locale nelle parti in cui potesse svolgersi indipendentemente. Si ritenne perciò di poter iniziare le indagini sul solo ente comune, accantonando quei punti non numerosi, in cui l'eventuale istituzione della regione avrebbe potuto influire.

La Sottocommissione peraltro decise anche di studiare preliminarmente l'argomento della rappresentanza del governo alla periferia in considerazione della particolare importanza e delle interferenze che esso presenta rispetto al principio dell'autarchia degli enti locali: è noto, infatti, che l'autonomia di tali enti non deriva tanto dalla intensità dei controlli giuridici, che possono essere anche non statuali, quanto dai poteri che la rappresentanza del governo ha rispetto alle Amministrazioni locali e ai loro organi.

Però, dopo avere iniziato gli studi relativi a quest'ultimo argomento (1) ritenne che esso avrebbe offerto aspetti rilevanti soprattutto dal punto di vista della costituzione e dell'organizzazione amministrativa. Decise pertanto di accantonare gli studi a esso relativi riservando l'esame dell'aspetto amministrativo alla Sottocommissione per la burocrazia.

La Sottocommissione formulò quindi il suo programma di lavoro decidendo:

1) avrebbe dovuto essere accantonato quanto atteneva all'ente provincia e iniziare l'esame del comune, sulla base del T. U. del 1915, tenendo presente quello vigente. Si discusse, altresì, se fosse il caso di fondere nella nuova legge comunale anche le disposizioni legislative sulla materia, disperse in altre leggi (2)

(1) Vedi allegato 9.

(2) TESTI LEGISLATIVI CHE POTREBBERO INCORPORARSI IN UN NUOVO TESTO UNICO DELLA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE O REGIONALE: 1) Finanza locale: T. U. 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni e integrazioni; Testi: imposte di consumo (regolamento 30 aprile 1936, n. 1138); imposta di soggiorno e contributi di cura (R. D. L. 24 novembre 1938, n. 1926); contributi di miglioria; sovrainposte fondiari. — 2) Municipalizzazione dei pubblici servizi: T. U. 15 ottobre 1925, n. 2578 e successive integrazioni; testi particolari: mercati comunali (R. D. L. 21 agosto 1937, n. 1982); centrali del latte (legge 16 giugno 1938, n. 851); aziende per il trasporto dei rifiuti solidi urbani (legge 20 marzo 1941, n. 366); aziende agricole comunali

quali la legge sulla finanza locale, sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, sulla riscossione delle entrate patrimoniali, sulla gestione dei fondi comunali, sulle aziende di cura, soggiorno e turismo. La Sottocommissione, dopo ampia discussione — senza tuttavia escludere la possibilità di trasfondere nella nuova legge quelle disposizioni di carattere organico attualmente contenute in altre leggi — decise in massima nel senso negativo, sia per il carattere contingente e mutevole di quelle leggi, sia anche perché una loro fusione nel futuro testo unico comunale — quando anche fosse stata possibile — non avrebbe rappresentato una rilevante utilità pratica.

2) Che la materia sulle disposizioni-preliminari seguendo la traccia del testo vigente (artt. 1-16) avrebbe dovuto entrare a far parte della legge generale sull'Amministrazione di competenza di altra Sottocommissione. Decise anche di sospendere lo studio delle circoscrizioni amministrative e delle autorità governative locali, di competenza promiscua con altre Sottocommissioni e in attesa che fossero definiti gli studi sulla regione.

3) Che la materia strettamente comunale, seguendo un ordine sistematico, avrebbe dovuto essere distribuita nei seguenti argomenti :

1. — del territorio del comune ; 2. — delle funzioni del comune ; 3. — degli organi istituzionali del comune : a) corpo elettorale ; b) Consiglio, Giunta, sindaco ; 4. — degli organi burocratici del comune ; 5. — della tutela e della vigilanza sul comune ; 6. — dei consorzi tra comuni ; 7. — delle finanze comunali.

---

(R. D. L. 20 ottobre 1942, n. 1488). — 3) Aziende Autonome di cura, soggiorno e turismo : R. D. L. 15 aprile 1926, n. 765 e successive modificazioni e legge 29 gennaio 1934, n. 321. — 4) Amministrazione dei centri rurali siciliani : legge 8 giugno 1942, n. 890. — 5) Riscossione delle entrate patrimoniali degli enti locali : legge 14 aprile 1910, n. 639. — 6) Prestazioni di opera alla pubblica amministrazione : legge 30 agosto 1868, n. 4613 e regolamento 16 aprile 1874, n. 1906. — 7) Gestione dei boschi comunali : D. L. 30 dicembre 1923, n. 3267 ; D. L. 3 gennaio 1926, n. 23 e regolamento 16 maggio 1926, n. 1126. — 8) Regolamenti edilizi comunali : legge 26 febbraio 1928, n. 613. — 9) Organizzazione del servizio antincendi : R. D. L. 10 ottobre 1935, n. 2472 e successive modificazioni. — 10) Gestione delle pubbliche biblioteche degli enti locali ; legge 24 febbraio 1941, n. 392. — 11) Gestione degli usi civici e dei demani comunali : R. D. 1927. — 12) Disciplina delle strade vicinali : D. L. 1 settembre 1918, n. 1996. — 13) Disciplina della toponomastica stradale : R. D. 10 maggio 1923, n. 1158 e legge 23 giugno 1927, n. 1188. — 14) Disciplina dei piani regolatori e di urbanistica : legge 21 agosto 1940, n. 1288.

Ciascuno di questi capitoli fu affidato a un commissario relatore per uno studio preliminare.

Per la parte relativa al corpo elettorale fu deciso di soprassedere, sia perché il governo intendeva procedere subito alla ricostituzione delle amministrazioni comunali e provinciali a base elettiva e già aveva emanato provvedimenti per la formazione delle liste elettorali, sia perché la Sottocommissione ritenne opportuno di attendere i risultati del primo esperimento elettorale, da cui si sarebbero potuti prendere elementi per le opportune variazioni.

Le norme relative all'argomento in parola, predisposte dal Ministero dell'Interno, furono approvate con D. L. L. 7 gennaio 1946 n. 1 e si informarono prevalentemente agli orientamenti manifestatisi in seno alla Sottocommissione, durante lo svolgimento dei lavori.

La Sottocommissione nei suoi studi non ha mancato di tener presente i precedenti legislativi e parlamentari, e le correnti politiche e dottrinali nonché le più importanti legislazioni estere (1).

---

(1) Vedi gli allegati al presente resoconto. Per quanto si riferisce alla legislazione estera, la Sottocommissione pur avendo svolte indagini, non poté riunire i suoi studi in una raccolta organica per l'interruzione dei lavori. (Vedi nota all'elenco degli allegati).

## I.

## IL TERRITORIO DEL COMUNE

I. — *Osservazioni sui precedenti legislativi relativi all'argomento.*

La potestà statale di stabilire e di modificare le circoscrizioni degli enti autarchici territoriali trova riscontro nell'art. 74 dello Statuto del Regno, il quale, disponendo che « le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge », ha dato luogo a dubbi di interpretazione, essendosi da una parte opinato che è necessaria una legge speciale ogni qualvolta si tratti di provvedere sulle circoscrizioni suddette, e dall'altra ritenuto che è sufficiente una legge generale che regoli in astratto e per tutti i casi possibili tali provvedimenti.

La prima interpretazione prevalse indiscussa nella prima applicazione dello Statuto, come quella che era senza dubbio conforme al concetto dei suoi compilatori, ispirati certamente alle tassative disposizioni della legislazione francese rivoluzionaria e dell'art. 3 della Costituzione belga del 1831. La conferma di ciò si ebbe del resto nelle leggi comunali e provinciali del 1848 e del 1859 e ancora in quella del 1865, la quale ultima, all'art. 250, delegava per 5 anni al governo le facoltà spettanti al Parlamento su tale materia,

Successivamente, si affermò la seconda interpretazione, più consona alla lettera del citato art. 74 e in particolare all'espressione « *sono regolate* » che mal si adatterebbe a provvedimenti speciali, riguardanti singoli casi di modifiche territoriali. Tale espressione, d'altra parte, riferita alle istituzioni comunali e provinciali non avrebbe senso, giacché queste ultime non trovano regolamento in disposizioni concrete interessanti una provincia o un comune piuttosto che un altro, ma in norme generali relative a tutti i comuni e le provincie del Regno.

La legge 20 marzo 1865 n. 2248, alleg. A, dava, temporaneamente, facoltà al governo di introdurre nelle circoscrizioni delle provincie e dei circondarî i mutamenti dettati da evidenti

necessità, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e di diminuire le spese (art. 2), nonché la facoltà di provvedere all'« unione di più comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni » (art. 13); all'« unione di comuni contermini, che abbiano una popolazione inferiore ai 1500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali e che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro unione, ..... quando il Consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni » (art. 14); alla « costituzione in comune distinto » di « borgate o frazioni di comune », quando questa fosse chiesta dalla « maggioranza dei loro elettori » e « concorresse il voto favorevole del Consiglio provinciale, sempre che le borgate o frazioni avessero una popolazione non minore di 4 mila abitanti, mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali e, per circostanze locali (fossero) naturalmente separate dal comune al quale appartengono » (art. 15); doveva essere inteso il parere, non vincolante, del comune interessato; Eguale facoltà, poi, era concessa allo stesso capoluogo comunale che si trovasse nelle condizioni suindicate, sempre che concorressero per ciascuna delle frazioni del comune le condizioni sopra richieste per essere costituite in comuni distinti. Nello stesso articolo era, inoltre, previsto, con la medesima procedura, il distacco di una frazione o borgata dal comune di appartenenza e l'aggregazione ad altro contermine, sempre che concorresse il voto favorevole di detto ultimo comune. L'art. 16, infine, prevedeva che, « ferma restando l'unità dei comuni », potesse il governo anche disporre che le frazioni con più di 500 abitanti, in grado di provvedere ai loro interessi, potessero, « in seguito a domanda della maggioranza dei contribuenti della frazione » tenere separati i loro patrimoni e le loro spese da quelle della restante parte del comune. Pertanto, la legge 20 marzo 1865, n. 2248, e l'annesso testo unico sull'Amministrazione comunale e provinciale demandavano al governo di provvedere su due categorie di atti concernenti la modifica delle circoscrizioni amministrative: l'una, quella sopra esposta, contemplata negli artt. 13-16 del T. U., riferentesi alle sole circoscrizioni comunali, l'altra, prevista nell'art. 2 su citato della legge n. 2248, riguardante la circoscrizione delle provincie e dei circondarî. Così le une, come l'altra di tali norme avevano, peraltro, il comune carattere di una delegazione temporanea del potere legislativo al governo, come si

curamente si desume dalla disposizione dell'art. 250 del T. U., che limitava nel tempo l'esercizio governativo delle facoltà previste negli artt. 13-16 precedenti (« fino a quando non sarà diversamente stabilito, il governo del Re, potrà ecc. »), e da quella dell'art. 3 del R. D. 20 marzo 1865, che sanciva che « i poteri eccezionali » accordati col precedente art. 2 sarebbero cessati « con la esecuzione loro data mediante la pubblicazione del relativo R. D. e, in ogni caso, con l'anno 1865 ».

Delle facoltà conferitegli con l'art. 2, il governo non fece alcun uso; quelle invece previste dagli artt. 13-16 furono prorogate con la legge 18 agosto 1870, n. 5825, e poi con quella del 29 giugno 1875, n. 2612, finché con legge 30 giugno 1880, n. 5516, fu concessa una terza proroga, che doveva durare fino al 31 dicembre 1884.

La proposta, intesa a dare carattere definitivo alle disposizioni suddette, venne formulata in un progetto presentato dal Depretis alla Camera nella giornata del 25 novembre 1882: « Ho pensato - così precisava quella relazione - che queste disposizioni debbono fare parte organica della legge e non più mantenersi, come si è fatto fino ad ora, in via provvisoria. Che prudentemente applicata, la facoltà conferita al governo risponda a una manifesta necessità risulta dal fatto che il termine dell'art. 250 (della legge 1875) venne successivamente prorogato. La savia cautela con cui si è sempre proceduto assicura che questa facoltà non sarà usata contro lo spirito della legge e che vi si farà ricorso solamente per ragioni superiori di buona amministrazione ». La proposta ministeriale, accolta dalla Commissione della Camera (relatore Lacava), venne introdotta nella legge 30 dicembre 1888, n. 5865, che, all'art. 3, abrogando l'art. 250 della legge 20 marzo 1865, allegato A, ha reso permanente e propria la competenza del governo nella materia.

Con tale carattere di definitività, le norme degli artt. 13-16, della legge 20 marzo 1865, vennero riprodotte negli artt. 15-17 del T. U. 10 febbraio 1889, e quindi negli artt. 113-116 di quello del 4 maggio 1898, e - attraverso i testi unici del 1908 e 1915 - vennero sostanzialmente riprodotte nel titolo II, capo I, del T. U. vigente.

All'infuori di tali principî generali altri non è dato di rilevarne dalla nostra legislazione, che costituiscano norma o criterio informatore per la delimitazione della sfera di competenza governativa in ordine alla modificazione delle circoscrizioni territoriali

dei comuni. Il che può forse comprendersi, ove si consideri che, in effetti, l'art. 74 dello Statuto venne per lungo tempo interpretato nel senso di una competenza propria del potere legislativo per ogni provvedimento di variazione delle circoscrizioni suddette; che gli specifici casi di competenza governativa, vennero, in un primo tempo, configurati come deleghe temporanee; che, infine, seppure successivamente sia stata riconosciuta una competenza propria e permanente del governo in materia per casi particolari, questa ha rivestito e riveste pur sempre il carattere di eccezione rispetto alla competenza generale del potere legislativo. Per quanto, per tali motivi, sia in parte mancata l'occasione e siasi meno sentita la necessità di porre il problema della determinazione di criteri generali per una precisa delimitazione delle reciproche competenze, legislativa e amministrativa, non è certo sfuggita la sua importanza né in sede parlamentare, né in dottrina. Infatti, da un lato si è avvertita la necessità di evitare che con un troppo esteso e incondizionato intervento governativo (cui non potrebbe venir ritenuto sufficiente rimedio il ricorso giurisdizionale), venisse menomata l'autarchia comunale, dall'altra, si sono considerati i motivi di natura pratica e di opportunità amministrativa che avrebbero potuto scongiurare un esclusivo e troppo esteso intervento del potere legislativo nella materia. Ma tale problema, devesi qui avvertire, formò sempre oggetto di esame solo occasionale, né si addivenne mai a precisi e concreti risultati.

Vive obiezioni aveva, in particolare, sollevata al Senato la proposta del conferimento al governo, con l'art. 3 della legge 30 dicembre 1888, n. 5865 della facoltà permanente di modificare, entro i limiti previsti, le circoscrizioni comunali, tale facoltà, ritenendosi da eminenti parlamentari « essere prudente tenere frenata, perché di essa si può fare un malo uso potendosi dal governo addivenire talvolta, troppo leggermente, alla modificazione delle circoscrizioni territoriali, qualora non sia costretto a tutta quella lunga ponderazione e a quella pubblicità di discussione, che si rendono necessarie quando tali modificazioni territoriali debbonsi fare per legge ».

Conseguentemente, veniva allora proposto (on. Sonnino) un emendamento alla proposta suddetta, inteso a stabilire che qualunque variazione delle circoscrizioni territoriali dovesse essere disposta per legge, *sentiti i Consigli provinciali e comunali interessati*; col che peraltro, si venivano, a escludere quelle deleghe

di poteri al governo per provvedimenti che non avevano mai dato luogo a rilievi, e — degno di nota — con l'obbligo dei detti pareri, si ponevano *limitazioni alla stessa attività legislativa*. L'emendamento, pur avendo riscosso il plauso di vari parlamentari, che lo suffragavano con altre notevoli considerazioni, non venne però accolto e ciò trovò allora anche il consenso della dottrina, per ragioni di pratica opportunità e di economia legislativa.

A questi criteri sembra essersi ispirato il R. D. L. 17 marzo 1927, n. 383, che dette facoltà al governo, per due anni, di provvedere a una revisione generale delle circoscrizioni comunali; facoltà di cui il governo fece largo uso.

2. — *Le variazioni del territorio comunale; se debbono essere stabilite con legge o con atto del governo. Soluzioni adottate dalla Sottocommissione.*

Tenuti presenti tali rilievi e considerazioni e nell'intento di salvaguardare al massimo l'autonomia degli enti locali, la Sottocommissione ha ritenuto che dovrebbero essere attribuite alla competenza legislativa le modifiche alle circoscrizioni degli enti autarchici territoriali, demandando al governo di provvedere soltanto circa le variazioni territoriali richieste concordemente dagli enti interessati purché non comportino creazione di nuovi enti o soppressione di vecchi.

In sostanza, dovrebbero essere devoluti:

- |                         |   |  |
|-------------------------|---|--|
| 1) alla legge           | } | i provvedimenti relativi alle modificazioni territoriali che comportino creazione o soppressione di enti autarchici territoriali anche se volontari; |
|                         | } | qualunque provvedimento <i>coattivo</i> in materia;  |
| 2) all'atto del governo | } | le variazioni territoriali volontarie che non comportino soppressione o creazione di enti.   |

In sostanza la Sottocommissione, venne alla conclusione che la nuova legislazione debba essere informata, in materia, al *massimo rispetto dell'autonomia comunale*, e che debba essere demandato perciò, al Parlamento di decidere caso per caso quando un comune debba sorgere e quando debba morire.

Rispetto al diritto vigente, ciò importerebbe *notevoli limitazioni* alla competenza governativa quale successivamente al 1865, si è venuta formando per corrispondere a situazioni contingenti e importerebbe d'altra parte il ripristino del principio cui si ispirarono i compilatori dello Statuto del 1848: quello cioè di riservare alla legge la creazione degli enti autarchici territoriali. Tale principio è, del resto, ribadito nell'art. 17 della legge attuale; ma le eccezioni contenute nel titolo II sono tali da infirmarlo nella sostanza, giacché il governo può fare e disfare al riguardo pressoché a suo beneplacito. Inoltre, attraverso i poteri propri e le non poche deleghe accordategli dal Parlamento, il governo, dal 1848 in poi, ha avuto tutto il tempo di provvedere a quegli assestamenti di circoscrizioni comunali per i quali tali poteri e tali deleghe furono concessi: dal 1923 al 1943 i provvedimenti di soppressione, aggregazione e fusione di comuni e frazioni, ammontano infatti a ben 2143; in base alla delega del 1927, nella sola Val d'Aosta il numero dei comuni fu ridotto da 185 a 105; anche in base ad altra legge del 1877, speciale per la Sicilia, il governo ha avuto modo di effettuare numerosi cambiamenti di circoscrizioni.

Dinanzi a tali considerazioni, la Sottocommissione si è posta il quesito se questo assestamento debba durare in eterno o se si debba ridonare ai comuni quel tanto di autonomia che li faccia almeno certi della propria esistenza. Si è considerato d'altra parte che col ritorno al libero giuoco dei partiti diventa imprescindibile ridurre i poteri del governo in una materia che si presta a manipolazioni elettorali. L'atto di battesimo e di morte del più importante tra gli enti pubblici, dopo lo Stato, riveste grande importanza e non può essere lasciato in balia del governo. Quando invece, non si tratti di creazione o soppressione di enti ma di semplici modifiche territoriali, richieste dalla volontà concorde degli enti interessati, non vi può essere lesione di autonomia e può prescindersi dalla legge.

Le determinazioni sulle modificazioni territoriali dei comuni, ora demandate alla competenza dell'autorità amministrativa (artt. 30-34-267 del T. U. 3 marzo 1934, n. 384), si possono convenientemente raggruppare nei seguenti tre casi:

a) più comuni vengono riuniti, o fondendosi insieme o incorporandosi l'uno o gli uni nell'altro, in modo da costituire un'unica entità (art. 30). Il relativo provvedimento dovrebbe sottrarsi al governo e demandarsi alla legge;

b) parte del territorio del comune (frazione o capoluogo) viene da questa distaccata per formare un comune distinto (art. 33). Anche in questa ipotesi il provvedimento dovrebbe essere adottato con legge;

c) parte del territorio del comune viene da questo separata per essere aggregata a un altro (artt. 31, 32, 2° comma e art. 34). Qui occorre distinguere: se la variazione fosse concordemente voluta dagli enti interessati sarebbe sufficiente l'atto di governo, altrimenti occorrerebbe la legge.

A questi provvedimenti, che implicano tutti variazioni delle circoscrizioni comunali, quali risultano dal loro stato di diritto, vanno infine aggiunti quelli che attuano la facoltà del governo di determinare i confini delle circoscrizioni territoriali amministrative onde farle corrispondere allo stato di diritto, sia che la situazione di fatto del confine dia luogo a semplici incertezze (art. 32 comma 1), sia che abbia determinato contestazioni di confini tra gli enti interessati (art. 267). In questi casi resterebbero ferme le potestà del governo.

Una corrente manifestatasi in seno alla Sottocommissione ha ritenuto sproporzionato e non senza inconvenienti richiedere l'intervento degli organi legislativi sia pure soltanto per taluni casi di variazioni territoriali degli enti locali. A tale proposito si è rilevato da un lato l'opportunità di non gravare l'Assemblea parlamentare di questioni aventi una portata intrinseca assai modesta (ciò nell'ipotesi che non dovessero essere istituite le Commissioni parlamentari); dall'altro, la necessità di provvedere con la maggiore sollecitudine al riordinamento della materia, qualora — per un'opportuna riduzione delle spese — dovesse procedersi alla diminuzione del numero dei comuni: ciò che non sarebbe possibile fare con un provvedimento legislativo che per la sua stessa natura richiede non breve tempo per la sua emanazione. Infine, è stato osservato che un provvedimento legislativo sarebbe sottratto al controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato, mentre in questa materia un controllo o anche la sola possibilità di un controllo potrebbe costituire un'opportuna garanzia.

Siffatte preoccupazioni non sono state condivise dalla maggioranza della Sottocommissione, sia perché dopo le incorporazioni o fusioni operate sotto il regime fascista non si è ottenuta una riduzione delle spese, ma soltanto una devoluzione delle imposte a esclusivo vantaggio del capoluogo, onde è da prevedersi per l'avvenire un orientamento verso la ricostituzione di

una parte dei comuni soppressi; sia perchè la mancanza di un controllo giurisdizionale troverà adeguato rimedio, qualora il provvedimento sarà adottato con legge, nel controllo politico esercitato dall'opposizione.

3. — *Frazioni con bilancio separato.*

La Sottocommissione si è soffermata altresì sulla opportunità di dare una maggiore consistenza alle frazioni, al fine di avvicinare i servizi pubblici al contribuente.

Si è prospettata così l'esigenza di una separazione se non di bilancio, almeno di alcune voci per evitare l'inconveniente che il comune spenda — anche interamente — a vantaggio del capoluogo gli introiti tributari della frazione. A tale proposito si è riconosciuta la necessità di stabilire la separazione non solo delle rendite patrimoniali, ma anche delle entrate tributarie e di attribuire alla frazione una rappresentanza separata giacché sarebbe inutile dare dei mezzi alla frazione senza che questa possa amministrarli. Si è osservato che ciò si rende necessario anche col sistema elettivo, perché anche se la frazione ha, almeno in linea di fatto, la sua rappresentanza in seno al Consiglio comunale, la maggioranza del collegio in ogni caso sommergerebbe i rappresentanti della frazione. Si è inoltre rilevato che col rafforzamento della frazione si darebbe agli abitanti di quelle piccole entità l'occasione di partecipare attivamente alla cosa pubblica, ciò che sarebbe vera scuola di educazione democratica.

La Sottocommissione non ha tuttavia ritenuto sufficientemente giustificata la proposta di rafforzare l'autonomia delle frazioni. Per quanto riguarda l'autonomia del bilancio si è difatti rilevato che se la frazione è ricca potrebbe assumere, almeno sotto certi aspetti, il ruolo di comune autonomo e provvedere da sé alle sue cose, evitando di ricorrere all'artificio del bilancio e della rappresentanza separata; se invece è povera non avrebbe nessun interesse a separare il suo bilancio da quello comunale, perché i comuni si limiterebbero ad assegnare alle frazioni le somme corrispondenti all'entrata di ciascuna di esse e queste non verrebbero più a beneficiare di quei servizi di carattere generale il cui onere viene ripartito sulla generalità dei comunisti.

Si è ricordato inoltre che nei casi di aggregazione, le piccole frazioni sono state in genere gravate da maggiori oneri tributari

e che i consumatori di servizi pubblici sono contrari a essere aggregati — sia pure sotto forma di frazione — a comuni maggiori perché sanno che devono spendere di più e saranno serviti peggio. Non si è mancato altresì di osservare che nel sistema finanziario si nota qualche avversione alla ripartizione dei tributi nell'interno dello stesso ente e che il sistema proposto disapplicherebbe peraltro un principio generale.

La Sottocommissione pertanto si è dichiarata favorevole ad accogliere la proposta formulata nel seguente articolo:

*« I comuni riuniti fra loro o aggregati a un altro contermina possono essere autorizzati dal prefetto, su conforme parere della G. P. A., a tenere separate le rispettive rendite patrimoniali e passività. Può essere autorizzata altresì la separazione delle spese per la viabilità interna, per la illuminazione pubblica, per l'istruzione elementare, per gli edifici destinati al culto e per i cimiteri.*

*Ferma restando l'unità dei comuni, le disposizioni del precedente comma possono essere applicate, su domanda della maggioranza degli elettori stabilita dall'art. 34, alle frazioni che abbiano più di 500 abitanti, quando esse siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi e le condizioni dei luoghi lo consiglino ».*

## II.

### GLI ORGANI ISTITUZIONALI DEL COMUNE

#### I. — Il corpo elettorale.

Per quanto riguarda gli organi istituzionali del comune la Sottocommissione è stata concorde nel tenere per base il T. U. della legge comunale del 1915, senza peraltro escludere la possibilità di accogliere nel nuovo testo talune disposizioni del R.D. del 1923.

Per quanto concerne l'esame della parte relativa al corpo elettorale, la Sottocommissione decise di soprassedere per le considerazioni a cui si è avuto occasione di accennare nella premessa.

2. — *Il Consiglio, la Giunta, il sindaco. Composizione, attribuzioni, funzionamento. Capacità e incompatibilità. Disposizioni penali.*

Per il Consiglio comunale la Sottocommissione non ha creduto di apportare modifiche sostanziali all'art. 123 del T. U. del 1915 non ritenendo opportuno di accogliere la proposta di ridurre il numero dei consiglieri e di aumentare le classi dei comuni.

L'art. 124 del citato T. U. è stato oggetto di qualche perplessità. Da una parte infatti si è manifestato l'avviso che la norma, trattando del funzionamento di organi collegiali, fosse inclusa nel titolo delle norme comuni anche alla provincia; dall'altra è sembrato opportuno che la particolare questione delle sessioni consiliari abbia sede nel capo degli organi comunali e si è proposto di prescindere dalla determinazione delle sessioni fisse, lasciando al Consiglio libertà di autoconvocazione ogni volta che lo giudichi necessario. La Sottocommissione ha infine concordato sull'opportunità di conservare l'art. 124.

Anche per un corretto principio di sistematica, la Sottocommissione ha proposto di inserire l'art. 125 nel titolo delle norme comuni sul funzionamento dei collegi, che potrebbe all'occorrenza essere comune agli organi comunali e provinciali. In tale titolo si dovrebbe precisare se le adunanze debbono essere pubbliche, il numero dei membri che debbono intervenire, come sono prese le deliberazioni, i poteri di chi presiede le adunanze, ecc. A tale riguardo si è sottolineata anche la necessità di semplificare le formalità con cui i singoli organi comunali deliberano, al fine di diminuire le cause di annullamento delle deliberazioni.

Circa l'art. 126 si è ritenuto che l'intervento del prefetto alle sedute del Consiglio comunale è rimasto una pura formalità. Quantunque si sia rilevato che tale intervento può talora essere gradito allo stesso Consiglio e conferisce alle sue riunioni maggiore prestigio e decoro — oltre a contribuire a meglio regolare le discussioni e le divergenze che possono manifestarsi in seno al Consiglio stesso — la Sottocommissione ha ritenuto opportuno di sopprimerlo in ossequio ai criteri direttivi della riforma, che sono nel senso di conferire maggiore libertà alle amministrazioni locali; la conservazione di una disposizione come quella in esame è sembrata infatti in evidente contrasto con questi principî di autonomia.

In conformità del criterio adottato, anche gli artt. 127, 128 e 130 dovrebbero trovare la loro sede nella parte relativa alle norme comuni sugli organi collegiali. Per quanto riguarda in particolare l'art. 127 si è stabilito che in seconda convocazione, le deliberazioni sono valide con l'intervento di un quinto dei membri del Consiglio, anziché di un quarto, al fine di meglio graduare la percentuale necessaria di votanti in relazione al vario numero dei componenti il consiglio stesso.

Nell'art. 128 è stato proposto di modificare parte della dizione del secondo comma nella seguente: «ciascun elettore e ciascun contribuente nel comune potrà», sembrando giusto riconoscere un legittimo interesse a conoscere le deliberazioni comunali e ad averne copia anche ai contribuenti non residenti nel comune, che, dopo la soppressione dell'elettorato per censo, non possono più identificarsi con gli elettori.

È stato ritenuto di lasciare immutato l'art. 129 salva rimanendo la possibilità di un suo riesame in sede di riforma del bilancio e della contabilità comunale. Non è sembrato neppure opportuno trasferirlo nell'art. 131, trattandosi di competenze che sono specifiche a due diverse sessioni.

Per quanto si riferisce all'art. 131, la Sottocommissione, ha preliminarmente espresso il parere che dapprima siano determinate le materie di competenza del Consiglio e poi successivamente delimitate quelle su cui è opportuno che il Consiglio deliberi in una o in entrambe le sessioni ordinarie.

La Sottocommissione si è quindi soffermata sull'opportunità di introdurre una facoltà di delega del Consiglio alla Giunta. Su tale punto disparate sono state le opinioni. Da un lato infatti si è osservato che l'istituto della delega risponde a imprescindibili necessità dell'odierna vita amministrativa - onde la sua larga applicazione - e si è anzi proposto di introdurre accanto a esso un potere di avocazione da parte del Consiglio. Si è richiamato all'uopo l'esempio del diritto inglese dove l'amministrazione locale non è ordinata secondo il concetto degli enti territoriali, ma secondo quello dei poteri dei Consigli locali. (Non esistono le parrocchie, le contee come enti, ma esistono i Consigli di parrocchia, di contea ecc.). Si è rilevato inoltre che senza la possibilità della delega il sistema proposto apparirebbe troppo rigido e meccanico, per cui è sembrato che quell'istituto sarebbe un opportuno correttivo.

D'altro canto si è espresso parere contrario sia per le que-

stioni che possono sorgere in genere circa l'estensione e i limiti della delega a una determinata materia e conseguentemente sulla legittimità degli atti dell'organo delegatario, sia anche perché nella particolare materia delle funzioni dei Consigli comunali, la delega è apparsa pericolosa non tanto per la difficoltà di revocarla una volta accordata, quanto perché potrebbe essere deliberata anche quando non necessaria e opportuna, dietro sollecitazione della Giunta o del sindaco, per gli affari a cui questi possono avere interesse.

Inoltre, non si è ritenuto invocabile l'esempio del diritto inglese, che è frutto di una concezione del tutto particolare e che non varrebbe in ogni caso a mutare indirizzo alla ormai secolare tradizione dell'ordinamento italiano. Si è notato ancora che dando al Consiglio la titolarità di tutta la funzione amministrativa lo si porrebbe nella necessità di servirsi largamente e sistematicamente della delega, e in tal caso il suo potere diventerebbe una semplice finzione.

Si è pertanto proposto che la distribuzione delle mansioni tra i due organi sia regolata - tenendo conto delle diverse esigenze delle amministrazioni - dalla legge, devolvendo nei comuni minori una sfera piuttosto ampia di competenza ai Consigli, che sono organi deliberativi per eccellenza, e attribuendo nei comuni maggiori - data la vastità del lavoro - alcune mansioni in più alla Giunta. Al fine di snellire il lavoro del Consiglio è stato peraltro proposto di attribuire - in linea di massima - alla Giunta la competenza di nomina, sospensione e licenziamento degli impiegati comunali, lasciando al Consiglio i provvedimenti relativi ai soli capi ripartizione.

Sull'argomento non si raggiunse la concordia delle opinioni e la decisione della questione fu riservata pertanto alla Commissione plenaria.

Per quanto si riferisce agli artt. 132 e 133 la Sottocommissione è stata dell'avviso di conservarli inalterati nella nuova legge, accennando beninteso alla competenza del tribunale territoriale amministrativo anziché della G. P. A. - secondo il progetto della Sottocommissione della Giustizia Amministrativa - e tenendo conto per l'art. 132 del testo del 1934.

La Sottocommissione è passata quindi all'esame della Giunta municipale. Nessuna innovazione è stata proposta - rispetto al T. U. del 1915, circa l'art. 134. Per l'art. 135 si è ritenuta opportuna una migliore formulazione ed è stata contemplata una

nuova classe di comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti.

Per gli artt. 136, 137 e 141 è stato stabilito di mantenerli immutati. Per quanto concerne l'art. 138 è stato proposto di trasferirlo nel titolo delle norme comuni sul funzionamento degli organi collegiali; per l'art. 139 è sembrata utile una più corretta formulazione, almeno per i numeri 2, 5, 9 e 10, tenendo conto anche delle modifiche a esso apportate dal decreto del 1923.

Circa le deliberazioni di urgenza, si era proposto di conservare la norma contenuta nell'art. 140 del T. U. del 1915 con le modifiche a esso apportate dall'art. 134 del T. U. del 1934, secondo il quale, in caso di negata ratifica, rimangono fermi gli effetti dell'atto amministrativo fino al momento della deliberazione che respinge la ratifica stessa. Non si è mancato, da una parte della Sottocommissione, di configurare l'istituto sotto il concetto della condizione risolutiva e di prospettare l'opportunità di adottare una disciplina analoga a quella stabilita per i rapporti contrattuali privati, nell'art. 1360 Cod. Civ., che distingue i rapporti a esecuzione unica da quelli a esecuzione continuata o periodica.

Molte obiezioni si sono presentate contro l'applicazione di questi principî all'istituto dell'ordinanza di urgenza, laonde la Sottocommissione decise di approfondirne lo studio e di rinviarne la discussione nel corso ulteriore di lavori.

Circa le norme sul sindaco, lasciando inalterati gli artt. 142 e 143 del T. U. del 1915, si è proposta la soppressione dell'art. 144 il cui oggetto rientra più propriamente nella materia regolamentare.

Per quanto si riferisce alla nomina del sindaco, per maggiore semplicità, è stato ritenuto che debbano esser fusi gli artt. 145 e 147, conservando, salvo alcune piccole modifiche, la procedura ivi prevista per le elezioni. Benché complessa non è sembrato opportuno apportarvi innovazioni sostanziali, sia perché è intesa ad assicurare le maggiori garanzie a cui possa ispirarsi un regime democratico, sia perché è confortata da una lunga esperienza che ha risolto i numerosi dubbi presentatisi in pratica. Nell'art. 146 è stata aggiunta, quale causa di incompatibilità, il far parte della deputazione provinciale, tenendo conto che talora tra la provincia e il comune possono essere interessi contrastanti.

Circa l'art. 148, relativo alle disposizioni penali, si è rilevata l'opportunità di un'ampia revisione della misura delle pene al-

meno per quanto concerne quelle pecuniarie, al fine di adeguarle all'attuale situazione monetaria.

Le disposizioni sulla revoca e sospensione del sindaco, di cui all'art. 149 del T. U. 1915, già oggetto di lunghe discussioni per il passato, si è ritenuto di conservarle con le modifiche apportate dal decreto del 1923, trattandosi di decentramento di funzioni dal governo ai prefetti.

La norma dell'art. 150 sancisce l'obbligo del giuramento per il sindaco, in considerazione della sua qualità di ufficiale del governo. Non si è ritenuto di fissare la formula del giuramento che è stata riservata alla Costituente, in relazione alle nuove forme istituzionali dello Stato.

Gli artt. 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159 e 160 sono stati conservati con lievi ritocchi, che potranno rilevarsi dall'allegato 3.

Non si è raggiunta una soluzione definitiva sull'opportunità di conservare o meno l'art. 158, relativo all'istituto della cosiddetta garanzia amministrativa. Mentre è sembrato infatti giustificata la sua conservazione dall'essere il sindaco anche ufficiale del governo, il valore e il carattere politico della norma hanno indotto la Sottocommissione a un più approfondito esame dell'argomento.

La Sottocommissione — pur avendo raggiunto l'accordo sulla gran parte delle innovazioni proposte — si riservò tuttavia di riesaminare più dettagliatamente il capitolo relativo agli organi istituzionali.

Le circostanze sopraggiunte, cui si accennò nella premessa, impedirono l'ulteriore svolgimento dei lavori, che furono devoluti alla Commissione istituita presso il Ministero per la Costituente.

### 3. — *Ordinamento della città capoluogo.*

La Sottocommissione ha esaminato se alle città capoluogo di regione e di particolare importanza si debba o meno dare ordinamento identico a quello di tutti gli altri comuni. Si è rilevato che anche in numerosi stati stranieri l'ordinamento della capitale è del tutto particolare e che non si può ignorare — pur senza tornare alla concezione megalomane del governatorato di Roma — che la capitale è la sede del governo e ha esigenze

di prestigio e decoro che non si riscontrano in qualsiasi altra città (sede del governo, del Vaticano, e di due corpi diplomatici).

È sembrato dunque che sarebbe opportuno studiare un ordinamento speciale, non solo ai fini degli organi propri dell'amministrazione comunale della Capitale, ma anche in rapporto a quelle che saranno domani le forme di controllo, tanto più che c'è da risolvere la questione, perdurante in passato, se il controllo lo debba esercitare il prefetto, il ministro o qualsiasi altro nuovo organo.

Da una parte della Sottocommissione è stato rilevato che, pure non disconoscendosi che lo Stato debba concorrere alla spesa inerente alla funzione di capitale, è sempre il comune che deve avere una certa prevalenza e che non si deve sopravvalutare il fatto dell'essere il comune la capitale amministrativa e politica: è stato ricordato che Roma ha assolto degnamente il suo compito di capitale anche quando era amministrata da un Consiglio comunale e dal sindaco.

Non si è mancato di considerare il lato amministrativo della questione in rapporto al rilevante numero degli abitanti e non si è esclusa la possibilità di unificare anche a Roma — come è stato fatto in altre città straniere — la funzione del comune con quella della provincia. A tale proposito è stata prospettata l'opportunità di studiare l'ordinamento di qualche grande metropoli straniera e di trattare l'argomento secondo i principi del decentramento. Le conclusioni sull'argomento furono quindi rinviate in attesa che venissero compiute le opportune indagini di legislazione comparata (vedi allegato 4).

### III.

#### GLI ORGANI BUROCRATICI DEL COMUNE

- I. — *Lo stato giuridico dei segretari comunali: assunzioni, possibilità di scambio di segretari fra comuni, funzioni ispettive, riduzione del periodo di prova, promozioni, divieto di iscrizione ai partiti politici.*

La Sottocommissione, fin dal primo scambio di idee sulla questione dei segretari comunali, ispirandosi a un più retto concetto dell'autarchia comunale, si è mostrata concorde sulla opportunità di ricondurli alle dirette dipendenze dei comuni.

La Sottocommissione ha preliminarmente esaminato le varie tappe attraverso cui si è giunti alla vigente legislazione.

Ha rilevato quindi, che questa non è certamente coerente ai principî di un buon ordinamento amministrativo.

Duplici furono lo scopo della statizzazione del 1928; migliorare e coordinare lo stato dei segretari comunali, agevolandone la carriera e il passaggio da una sede all'altra e attenuare il vincolo assai stretto fra amministratore e subordinato.

La Sottocommissione ha poi osservato che il sistema attuale è lesivo dell'autarchia degli enti locali: se mediante libere elezioni si vuole assicurare che i cittadini abbiano le loro rappresentanze, si deve anche consentire che queste amministrino la pubblica cosa con quegli intendimenti, che alle rappresentanze stesse sembreranno migliori. Pertanto si è affermato che non può rifiutarsi alle amministrazioni di scegliere i propri segretari, ed eventualmente di rimuoverli, e specialmente il diritto di retribuirli in modo più o meno largo, al fine di poter trattenere in sede, per quanto possibile, gli elementi migliori e più accetti, che abbiano ormai acquistata una vasta pratica amministrativa e una perfetta conoscenza degli affari locali. Il danno prodotto da quel continuo avvicendamento di segretari, che la statizzazione col suo sistema di promozioni e di trasferimenti necessariamente involge, pone in sufficiente evidenza la necessità di una revisione del sistema.

Si è sottolineato inoltre che la instabilità di sede derivante dalla statizzazione dei segretari comunali - che con troppa facilità, ora per capriccio di un sindaco ora per favoritismo sono sbalottati da una sede all'altra - è da una parte, causa di gravissimi disagi per gli stessi segretari, specialmente nell'attuale periodo, mentre, dall'altra, arreca non esigui danni economici ai comuni, che devono rimborsare le gravose spese del trasferimento.

Da una parte della Sottocommissione è stata posta in discussione la proposta di scegliere il segretario comunale con il sistema elettivo. Al riguardo è stato osservato che non è facile scegliere le persone più competenti, perché tale sistema risente inevitabilmente dell'indirizzo politico locale ed è quindi difficile che le esigenze della politica coincidano con l'esigenza della Amministrazione di disporre di persone di sicura capacità professionale di cui deve essere dotato un segretario comunale. D'altro canto la tradizione del comune non è sembrato possa essere salvaguardata con un elemento elettivo di ben scarsa durata. Se in America e in In-

ghilterra il sistema si è potuto affermare, ciò è dipeso dalla circostanza che esso si è ispirato alla prassi delle società commerciali.

Si è rilevato inoltre che i segretari comunali, avendo avuto il saggio di una posizione migliore, saranno certamente ostili a ritornare al vecchio sistema e si è prospettata, tra l'altro, la possibilità di una ingerenza soltanto tecnico-amministrativa, anziché politica, da parte dello Stato, per la nomina del segretario tecnicamente più preparato.

Si è anche osservato che il maggior pregio della legge attuale è quello di consentire agevolmente che il segretario comunale passi da un comune all'altro, specialmente quando, al di fuori di qualsiasi mancanza disciplinare, la sua permanenza in un dato comune sia divenuta impossibile per ragioni ambientali o politiche.

Dopo tali considerazioni, alla Sottocommissione non è sembrato che la legislazione odierna possa essere tolta di mezzo ritornando allo stato di cose esistente nel 1915 o nel 1923.

Dopo aver ricordato che la riforma fascista della carriera dei segretari comunali si inquadra nel complesso delle riforme mediante le quali il fascismo giunse ad asservire le amministrazioni locali (1), si è rilevato che una riforma degli enti locali in senso democratico dovrebbe restituire ai comuni una certa libertà nel disporre dell'Amministrazione comunale e in particolare nella nomina dei segretari.

Eliminata la statizzazione si è però ritenuto che non debba essere trascurata l'adozione di congrui provvedimenti diretti ad agevolare la carriera dei segretari più meritevoli, col passaggio di essi da una sede all'altra migliore o più importante. D'altro canto, non è sembrato possa trascurarsi il fatto che il segretario, assai spesso permeato di politica e talvolta di pettegolezzi e di passioni di parte, può essere facile oggetto di persecuzione o di avversione: perciò, quando sia necessario, si dovrà rendere relativamente facile il passaggio ad altra sede, al fine di impedire che le antipatie, gli odî, le prevenzioni, determinino marasma nell'ufficio, e talora disordini o violenze o l'ingiusta mi-

---

(1) Di ciò è prova anche la circostanza che il primo esperimento di segretari comunali di nomina statale si ebbe nella provincia di Bolzano, nella quale fin dai primi tempi il governo fascista mirava a raggiungere determinati scopi politici.

sura di un non indispensabile licenziamento. Infine si è ritenuto che la possibilità di carriera è oltremodo preziosa, sia perché attira nella classe dei segretari un miglior complesso di buoni elementi, sia perché è uno stimolo per migliorare il livello culturale della categoria,

Avuto riguardo alle esigenze dianzi delineate, la Sottocommissione ha ritenuto che al fine di rendere agevole e ordinato il passaggio dei segretari da una sede all'altra, si dovrebbe procedere a una classificazione dei comuni che potrebbe essere fatta mediante la divisione in 6 categorie.

A ciascuna categoria di comuni dovrebbe corrispondere un determinato stipendio del segretario comunale, determinato non in una cifra fissa ma con l'indicazione di un minimo e un massimo, entro il quale ciascun comune della categoria potrebbe scegliere. A tale proposito è stato proposto che la differenza fra il minimo e il massimo dello stipendio potrebbe fissarsi - data la grande disparità economica delle varie regioni d'Italia - nella misura del 50 % dello stipendio base.

La destinazione dei vari comuni a ciascuna categoria non dovrebbe - secondo una parte della Sottocommissione - essere fatta dallo Stato con criterio rigido e automatico, bensì dovrebbe essere lasciato in massima alla deliberazione del comune stesso. Si è obiettato però che in questa materia una piena libertà di scelta potrebbe dar luogo a risultati incongrui. Si è stabilito pertanto di fondare la classificazione dei comuni sull'ammontare della popolazione e lasciare tuttavia facoltà ai comuni stessi di chiedere l'assegnazione a diversa categoria, quando concorrano altri elementi oggettivi, quali la potenzialità economica, l'entità delle industrie ecc. La relativa deliberazione dovrebbe essere soggetta all'approvazione dell'autorità tutoria, secondo i principi oggi adottati dall'art. 176 della legge comunale e provinciale.

Per tal modo tutti i comuni del Regno verrebbero a essere convenientemente classificati sì da rendere più agevole e ordinato il passaggio da un comune all'altro, senza menomare tuttavia - come oggi accade - l'autarchia comunale.

È ovvio che i segretari conserverebbero gli aumenti periodici conglobando in essi i cosiddetti diritti accessori (tabella B annessa al T. U. 1934). Con questo sistema si dovrebbe poi conciliare anche la facoltà della promozione in sede del segretario, il quale potrebbe quindi vedere aumentato il proprio stipendio, mediante l'assegnazione di un emolumento *ad personam* corrispon-

dente a quello della classe superiore, senza dover per questo essere trasferito ad altro comune.

Si è osservato a tale proposito che la promozione in sede non dovrebbe avere la conseguenza di spostare il comune dalla propria classe, giacché il segretario promosso riceverebbe lo stipendio aumentato come assegno *ad personam*. Tuttavia allo scopo di non avere divergenze troppo gravi fra lo stipendio effettivo e quello corrispondente alla classe del comune e anche per eliminare inconvenienti di altro genere, facilmente intuibili, che potrebbero conseguire alla troppa lunga permanenza di un segretario in un determinato comune, la possibilità della promozione in sede potrebbe essere limitata, per esempio a un massimo di due promozioni.

Si è ritenuto pertanto dalla Sottocommissione che la carriera, salvo il caso della promozione in sede, dovrebbe svolgersi mediante passaggio ad altro comune, di classe superiore. Tale passaggio dovrebbe aver luogo solo mediante concorso, limitato ai segretari del grado immediatamente inferiore, ai vice segretari e ai capi di ripartizione, secondo le norme ora in vigore (artt. 182-183 del T. U. vigente) (1). Ai concorsi sarebbero ammessi anche i funzionari di prefettura dei gruppi A e B (art. 183 citato).

Si è rilevato inoltre che il passaggio da comune a comune dovrà consentirsi anche se i comuni sono della stessa classe, al fine di risolvere pacificamente quelle situazioni di incompatibilità e di avversione, che spesso farebbero capo, in mancanza di altri rimedi, a misure di licenziamento, dannosissime sia per gli impiegati, sia per la pubblica amministrazione.

Oltre il passaggio per *concorso*, si dovrà quindi prevedere il passaggio per *chiamata* - o meglio, per *trasferimento* - che potrebbe avvenire a iniziativa dell'amministrazione locale, degli stessi segretari o dell'autorità governativa.

La Sottocommissione inoltre è stata concorde nel ritenere che la possibilità di scambio del segretario comunale - che dovrebbe avvenire di concerto fra le due amministrazioni interessate - do-

---

(1) Oggi, l'art. 182 ammette ai concorsi i segretari dei due gradi inferiori. A tale riguardo si è ventilata l'opportunità di limitare l'ammissione ai segretari del solo grado immediatamente inferiore, sia perché la pratica ha mostrato l'eccessività del numero dei concorrenti (di solito un centinaio per un posto) sia anche perché, secondo la progettata riforma, i gradi dei segretari sono ridotti da 8 a 6.

vrebbe essere ammessa come un'eccezione nel sistema normale del concorso, e soltanto, nell'ipotesi che i due Comuni fra i quali avviene lo scambio appartengono alla stessa categoria.

Circa il periodo di prova si è rilevato che, sopprimendo la statizzazione, non sarebbe opportuno riportarlo a due anni. Si è proposto quindi di ridurre tale periodo a un anno per tutti i dipendenti comunali, lasciando tuttavia ai comuni facoltà di stabilire un periodo più lungo nei loro regolamenti organici.

La proposta di attribuire ai comuni la facoltà — esclusa dal vigente sistema — di assumere personale a contratto è stata accolta solo per le categorie dei dipendenti d'ordine e dei salariati.

Infine, sul rilievo che i segretari vivono troppo a contatto con uomini di partito, che spesso sono tratti ad assecondare, si è ritenuto opportuno di vietare a essi l'iscrizione ai partiti politici. Si è voluto con ciò stabilire che il segretario deve mantenersi estraneo alla politica, non solo per renderlo più rigorosamente obiettivo, ma anche per sottrarlo a ogni lusinga. Per tal modo, i partiti nel loro avvicinarsi nei Consigli comunali, non potranno avere contro il segretario prevenzione alcuna.

Per quanto si riferisce alle varie cause di licenziamento dei dipendenti comunali in genere, la Sottocommissione ha ritenuto in via di massima che debbano essere mantenute le cause ordinarie che prescindono cioè da un motivo politico, e debba invece essere senz'altro esclusa la causa prevista dall'art. 248 della vigente legge, che concerne l'incompatibilità degli impiegati con le direttive generali politiche del governo.

2. — *Funzioni ispettive del segretario comunale. Istituzione di corsi di cultura teorico-pratici per segretari comunali.*

La Sottocommissione ha altresì esaminato la possibilità di affidare temporaneamente ai segretari comunali, che diano maggiori garanzie, funzioni ispettive sulle amministrazioni locali, su incarico del prefetto, d'intesa con l'amministrazione da cui dipendono. Durante tale periodo gli emolumenti spettanti ai segretari comunali sarebbero a carico dell'Amministrazione dell'Interno ed eventualmente dell'ente presso il quale si svolgerebbe l'attività d'ispezione.

Si è rilevato che l'innovazione in parola contribuirebbe no-

tevolmente a elevare moralmente la figura dei segretari e a migliorare il servizio ispettivo sui comuni. Naturalmente gli incarichi ispettivi dovrebbero essere conferiti ora all'uno ora all'altro segretario idoneo, in guisa da non recar danno agli uffici, e costituirebbe importante titolo per il progresso della carriera.

È stato anche proposto che il segretario abbia voce consultiva in tutte le deliberazioni del Consiglio: sia su questo che sul precedente argomento, la Sottocommissione però si riservò di decidere nell'ulteriore corso dei lavori.

Altra fondamentale esigenza della riforma è sembrata quella di elevare il livello culturale della categoria. Si è rilevato a tale proposito che col progresso del tecnicismo e con lo svilupparsi e con l'aggravarsi della legislazione, il compito del segretario comunale diviene sempre più difficile. Esso, d'altra parte, è stato reso più arduo, sia dalla gravissima crisi economico-finanziaria del dopoguerra sia per il ritorno della vita comunale al sistema democratico ed elettorale. La denunciata esigenza fu sentita già nel 1942 quando si richiese per i segretari dei gradi superiori la laurea in giurisprudenza. D'altra parte il livello della categoria si è andato di continuo abbassando, anche in dipendenza della guerra che ha impedito i vari corsi di preparazione e perfezionamento.

Sulla base di queste considerazioni si è rilevata la necessità di una riforma radicale del sistema di preparazione per l'esercizio delle funzioni di segretario comunale. All'uopo non si è ritenuto idoneo l'espedito di generalizzare il requisito della laurea in legge, sia perché gli studi di giurisprudenza non offrono sempre laureati adeguatamente preparati, sia perché la crisi finanziaria produrrà probabilmente una rarefazione di studenti e impedirà comunque a molti una conveniente preparazione; d'altra parte non si è creduto che la carriera dei segretari comunali possa attrarre i migliori tra i laureati in legge.

La Sottocommissione ha ritenuto pertanto che debba provvedersi alla istituzione di corsi ordinari e stabili di preparazione — della durata di un biennio — da tenersi presso le università. Tali corsi si concluderebbero con un esame che darebbe luogo a un titolo ufficiale di abilitazione alla carica di segretario comunale.

In considerazione poi che i segretari comunali hanno bisogno anche di esperienza pratica oltre che di preparazione teorica, si è espresso l'avviso che i futuri segretari debbano svolgere un periodo di tirocinio di almeno un anno presso qualche ufficio comunale.

## IV.

## LE FUNZIONI DEL COMUNE

I. — *Funzioni obbligatorie.*

Le esigenze sociali e individuali cui il comune deve e può provvedere hanno natura e caratteristiche assai varie; esse non si prestano a un'esatta catalogazione, ma possono tuttavia raggrupparsi in categorie di carattere generale, contrassegnate dalla necessità che le funzioni da esplicare corrispondano ad attività o servizi di pubblico interesse.

L'ampiezza del campo nel quale tali attività o servizi possono svolgersi può, praticamente, essere circoscritta soltanto da un limite: quello imposto dalla disponibilità dei mezzi occorrenti per il loro servizio. Ciò impone la necessità di mantenere la distinzione fra compiti che devono essere obbligatoriamente svolti e compiti che possono essere facoltativamente assunti, per modo che rientrino nella prima categoria le funzioni di carattere essenziale e inderogabile, delle quali non può essere trascurato l'esercizio senza grave pregiudizio della collettività che l'ente amministra, e nella seconda categoria tutte quelle altre forme di attività che, pur rispondendo al pubblico interesse ed essendo di indubbio beneficio per la collettività, non abbiano l'accennato carattere di inderogabilità e possono essere svolte solo se e in quanto i mezzi di cui l'ente può disporre lo consentano.

Tale distinzione dovrà farsi naturalmente basandosi non sulle condizioni attuali della finanza comunale, che la situazione bellica ha condotto a una gravità tale da non consentire neppure la possibilità di far funzionare in modo idoneo i soli servizi obbligatori; ma confidando che un futuro miglioramento dell'economia generale della nazione e un migliore e più efficiente assetto da dare alla finanza locale consentano, a scadenza più o meno prossima, un maggior respiro alle stremate condizioni finanziarie dei comuni, oggi livellate da un generale e gravissimo disavanzo.

Nella determinazione delle funzioni del comune è stato comunque tenuto presente che la normalizzazione non potrà essere

che graduale e lenta e che almeno per la generalità dei comuni essa non potrà consentire larghe disponibilità di mezzi.

È sembrato, perciò, di dover considerare con molta cautela l'opinione di coloro che tendono ad ampliare notevolmente le funzioni del comune, dato che ogni nuova funzione implica generalmente la necessità di disporre di nuovi mezzi per il suo esercizio.

La Sottocommissione ha proposto inoltre che nella nuova legge comunale debba essere dedicata una parte per indicare sommariamente i servizi e gli uffici di competenza del comune e che questa indicazione debba essere distinta da quella delle spese obbligatorie o facoltative (art. 91 e 92 T. U. vigente), delle quali si sarebbe dovuto parlare nel capo relativo alla finanza comunale, sia perchè le spese esigono una formulazione diversa, più precisa, più dettagliata, sia perchè la distinzione fra spese obbligatorie e facoltative non coincide perfettamente con la distinzione fra funzioni obbligatorie e facoltative, giacché una funzione facoltativa può dar luogo a spese obbligatorie e viceversa. Tale distinzione è stata giustificata anche dalla considerazione che le funzioni sono i fini che il comune si propone di conseguire, mentre le spese sono le erogazioni di danaro necessarie specificamente per conseguire quei fini in concreto.

La Sottocommissione è quindi passata all'esame delle singole categorie in cui possono raggrupparsi le funzioni obbligatorie del comune. Si è partito dalla premessa che tali categorie possano singolarmente consentire una più o meno larga estensione delle funzioni dell'ente a seconda dell'importanza e dei mezzi di cui questo dispone. Si sono quindi considerate, tra le funzioni obbligatorie, solo quelle che sono apparse di stretta necessità.

Va in primo luogo ricordato che non tutte le funzioni attribuite al comune — com'è noto — sono di stretto ed esclusivo interesse comunale: i servizi dello *Stato civile*, a esempio, sono d'interesse generale, e, come tale, prevalentemente statale, ma anche gli interessi locali vi sono direttamente legati. Peraltro, e per la natura stessa del servizio, nonchè per le esigenze della popolazione, è apparso non solo opportuno, ma necessario che vi provveda il comune, sia nell'interessé proprio, che in quello dello Stato. Ciò implica naturalmente che per determinati atti il capo dell'amministrazione comunale debba conservare anche la qualifica di ufficiale del governo.

Per quanto concerne i servizi di *statistica*, che vanno assumendo ogni giorno maggiore importanza, è stato osservato che

non tutti i comuni dovranno o saranno in grado di attrezzare gli appositi uffici, che potranno funzionare soltanto nei comuni di maggiore importanza; ma tutti i comuni avranno la necessità, per proprie esigenze o per collaborare alle rilevazioni ordinate degli organi statali, di procedere alla raccolta di dati sui particolari aspetti della vita locale.

Per l'*igiene e la sanità* si è dubitato che tale servizio possa essere affidato ai comuni, trattandosi di una funzione non affatto sentita da quelli meno progrediti; affidando *in toto* questi compiti ai comuni, molti problemi igienici non sarebbero mai risolti. Non sarebbe da meravigliarsi che un comune spenda del danaro per mantenere una scuola - non necessaria al paese - e non pensi al servizio della fognatura. Si è ritenuto quindi da una parte della Sottocommissione che i servizi in parola sarebbero opportunamente affidati alla regione o alla provincia, anche per quanto concerne la relativa spesa, lasciando al comune un compito puramente esecutivo.

In contrario si è ossevato che il problema dovrebbe essere impostato - nelle sue linee generali - sul principio della libertà e non del divieto delle funzioni anche perché non è esatto il principio secondo il quale dove agisce lo Stato non debbono agire gli altri enti. Pertanto, si è ritenuto che l'attività dei comuni nel campo dell'igiene e della sanità può essere assai varia e vasta, e, a seconda dell'importanza dei comuni, può consentire particolari attrezzature, come laboratori, ospedali, centri di disinfezione ecc., che richiedono adeguate possibilità finanziarie.

Funzioni essenziali, tuttavia, alle quali tutti i comuni devono provvedere, rientrano nel campo della prevenzione delle malattie infettive: quelle della costruzione e manutenzione dei cimiteri, della fornitura di acqua potabile, dello smaltimento delle materie luride, della vigilanza sugli alimenti e sulla macellazione, della tutela dell'igiene degli abitati, della disciplina delle industrie insalubri, e dell'osservanza in genere delle norme contenute nei regolamenti d'igiene.

Fra le funzioni basilari in tema di *assistenza e beneficenza* sono state incluse l'assistenza medica e ostetrica, la fornitura di medicinali, il ricovero in ospedali, e il mantenimento degli invalidi al lavoro, pur valutando l'onerosità di tali compiti e auspicando un coordinamento tra l'attività assistenziale sanitaria dei comuni con quella degli istituti di beneficenza e assistenza e previdenziali.

Da una parte della Sottocommissione si è prospettata l'opportunità di annoverare tra tali funzioni anche l'assistenza zoottrica, la cui assistenza gratuita però dovrebbe essere ragionevolmente limitata; la condotta veterinaria, comunale e consorziale, è sembrata rispondere nelle condizioni attuali, a un interesse generale, più che al carattere assistenziale del servizio. Quest'ultima proposta non è stata tuttavia accolta favorevolmente.

Le altre forme di assistenza e di beneficenza sono state rimesse alla possibilità del comune, come attività facoltative.

In materia di *opere pubbliche* la funzione più essenziale per tutti i comuni è sembrata quella di assicurare la viabilità ordinaria, mediante la costruzione o manutenzione di strade, e ponti all'interno e all'esterno del centro abitato, dato che la facilità delle comunicazioni è indispensabile alla vita civile e al progresso sociale ed economico della popolazione. Tra le altre opere pubbliche sono state inoltre considerate quelle che hanno diretti riflessi sulle condizioni igieniche degli abitati, come acquedotti, fognature ecc.

Si è considerato che le particolari situazioni locali e la diversa disponibilità di mezzi possono consentire in materia di opere pubbliche una notevole estensione di attività, che è, però da considerare come pertinente all'azione facoltativa anziché a quella obbligatoria.

Per la *sicurezza pubblica* si è concordemente affermato che le funzioni del comune dovranno esplicarsi particolarmente nei servizi locali di P. S., nell'assicurarsi della statica degli edifici, nel disciplinare le industrie o mestieri pericolosi, nell'imporre la necessaria cautela per le materie infiammabili ecc.

Ampio dibattito si è svolto in seno alla Sottocommissione sull'opportunità di restituire ai comuni *l'istruzione elementare*.

Anche a prescindere dall'onere che l'esercizio di tale funzione comporta, è stato esaminato se veramente corrisponda a una necessità e a una pratica utilità la restituzione della funzione stessa ai comuni. Premesso che l'obbligo dell'istruzione elementare risponde a un'esigenza sociale di interesse generale e che sotto tale aspetto le modalità con le quali tale istruzione deve essere impartita sono state disciplinate dallo Stato anche quando l'esercizio della funzione era affidato ai comuni, è stato rilevato che, specialmente nei piccoli comuni, non sempre si può avere la garanzia che l'amministrazione locale sovrintenda alla vita scolastica con quella

doneità di mezzi e di competenza che è richiesta dalla delicatezza del compito.

D'altro canto, non è sembrato che l'esperimento fatto dall'organizzazione attuale denunci manchevolezze di tale natura da far presumere che giovi un ritorno all'antico ordinamento, anche ammesso che in alcuni centri, grandi e medi, il compito fu assolto in un modo non degno di lode. È sembrato assai dubbio se convenga ritornare al passato.

Non si è trascurato di osservare inoltre che la massa degli insegnanti (se si eccettuano quelli dei grandi centri) ha ottenuto dall'ordinamento attuale vantaggi materiali e morali tali, da far presumere che un ritorno alla soggezione dei comuni, le riuscirebbe nettamente sgradita.

Si è tenuto presente che in tema di istruzione pubblica gravano attualmente sui comuni notevoli oneri per costruzione, somministrazione, manutenzione, arredamento, riscaldamento e personale di servizio per le scuole elementari e medie e, per alcuni tipi di scuola, anche per il personale di segreteria. Il costante aumento della popolazione scolastica e il conseguente aumento del numero delle classi, nonché la frequente creazione di nuovi istituti d'istruzione media (disposta spesso dagli organi centrali senza nessuna cognizione della possibilità che i comuni abbiano di provvedere alla fornitura loro imposta dalle leggi scolastiche) hanno già reso l'onere di tali forniture eccessivamente pesante e in alcuni casi insostenibile, portando di necessità a soluzioni assolutamente inidonee, quali l'istituzione di turni doppi, o tripli, la fornitura di locali inadatti e spesso antigienici; nelle condizioni attuali il problema si è reso ancor più difficile.

A una parte della Sottocommissione è sembrato perciò auspicabile una riforma intesa ad addossare l'onere di tali forniture allo stesso ente che provvede, sotto ogni altro aspetto, al servizio della pubblica istruzione, e cioè allo Stato, se non si voglia che la situazione vada progressivamente peggiorando fino a diventare insostenibile.

Si è notato che il problema non si presenta acuto soltanto nei piccoli comuni, ma anche, e spesso con aspetti di maggiore gravità, nei centri medi e grandi, nei quali maggiore è il numero delle scuole medie e più osservato l'obbligo dell'istruzione elementare.

È stato inoltre rilevato che col vecchio sistema venivano istituite scuole - con personale insegnante non sempre all'altezza

della situazione — nei comuni più ricchi, dove non c'era maggior bisogno di istruzione, e che viceversa il servizio veniva trascurato nei comuni più poveri o meno progrediti. Gli inconvenienti di tale sistema hanno fatto ritenere a una parte della Sottocommissione che alcune spese non possono essere sostenute che dallo Stato, perché solo lo Stato può avere la visione della necessità di istituire determinati servizi, nel quadro di una politica nazionale. D'altra parte anche da un punto di vista tecnico non è sembrato si vada contro i principi dell'autonomia comunale quando si stabilisce un limite alla capacità degli enti locali poiché solo lo Stato è un ente a scopi generali e deve avere una competenza indefinita.

Circa l'istruzione post-elementare si è osservato che riservandola alla piena discrezione dei comuni si intralcierebbe il programma dello Stato. L'eccessivo afflusso di giovani alle Università è un fenomeno che deve ricondursi alla diminuita serietà degli studi e sarebbe oltremodo pericoloso — anche sotto questo aspetto — l'ingerenza di enti diversi dallo Stato nella pubblica istruzione. In omaggio ai nuovi principi democratici si potrebbe solo consentire ai comuni di istituire delle borse di studio per coloro che dimostrino spiccate attitudini e che versino in disagiate condizioni economiche.

Si è rilevato in contrario che già nell'attuale legge comunale e provinciale è sancito il principio della facoltatività di quella funzione. È sembrato, pertanto, che non riaffermare solennemente tale principio nella nuova legge comunale, non risponderebbe alle attuali esigenze politiche, che com'è noto sono nel senso di concedere la più ampia autonomia agli enti locali.

Per giungere a un compromesso fra le due opposte correnti, è stata anche avanzata la proposta di sancire nella legge che quando il comune istituisce un servizio che si affianca a un compito statale, si deve mettere d'accordo con lo Stato e ottenere la relativa autorizzazione. Si è ritenuto al riguardo che non si può vietare al comune di provvedere a un pubblico servizio, quando questo è ritenuto corrispondente all'interesse locale, solo perché c'è già un altro ente (superiore) che provvede in vista di un altro interesse che è in relazione ad altre finalità.

In considerazione dei molteplici aspetti che l'argomento presenta — specie dal punto di vista del decentramento — la Sottocommissione non ha creduto di dare alla materia una soluzione definitiva, ritenendo opportuno di esaminare la questione d'intesa

con la Sottocommissione per il « decentramento », prima di sottoporla alla decisione della Commissione plenaria.

È stato anche esaminato se convenga restituire agli enti locali il *servizio antincendi*, da non molti anni (R. D. L. 10 ottobre 1935, n. 2472) assorbito dallo Stato.

Dalle indagini svolte non sono emersi elementi tali per poter affermare che l'attuale ordinamento costituisca un peggioramento della situazione rispetto a quello precedente. Si è riconosciuto anzi che in molte zone esso ha rappresentato un deciso miglioramento, anche perché a una più vasta attrezzatura non sono state estranee le esigenze della disgraziata guerra che si maturava. Non si è mancato di rilevare tuttavia che trattasi di un servizio che ha per la salvaguardia della popolazione un'importanza notevolissima e potrebbe essere, quindi, giustificato il desiderio degli enti locali di dare a esso quell'ordinamento che meglio risponda alle particolari esigenze locali.

Si è anche osservato d'altra parte, che specialmente nei comuni di media importanza può difettare la possibilità finanziaria di un'attrezzatura idonea e che nei piccoli comuni tale possibilità può addirittura non esistere; a ciò l'ordinamento attuale ha senza dubbio giovato, istituendo dei corpi provinciali opportunamente decentrati. Considerando tuttavia, che una delle principali direttive seguite dalla Commissione per la riforma dell'Amministrazione è quella di attuare un largo decentramento di funzioni, la Sottocommissione si è alquanto indugiata a esaminare l'opportunità che il servizio sia dallo Stato devoluto alla provincia ed eventualmente alla regione che potrebbero disciplinarlo tenendo presenti le esigenze dell'intera circoscrizione e conservando al corpo dei vigili del fuoco quell'efficienza, quella dislocazione e quella rapidità di spostamento che consentono l'intervento tempestivo anche nelle zone che non avrebbero la possibilità di una propria organizzazione autonoma del servizio. È appena da soggiungere che nel caso affermativo unitamente al servizio dovrebbero essere trasferiti agli organi decentrati anche i mezzi per il suo funzionamento.

In tema di funzioni, seppure impropriamente, si è anche opportunamente rilevato che in base alle disposizioni in vigore, i comuni sono gravati da una notevole quantità di *contributi* per servizi che sono disimpegnati dallo Stato e da altri enti. La giustificazione di tale sistema è sembrata, almeno nella gran parte dei casi, tutt'altro che plausibile e la sua principale determinante

è stata rinvenuta nel fatto che si è frequentemente trovato comodo alleggerire dell'onere degli accennati servizi gli enti che vi sovrintendono, addossandone una parte più o meno sensibile ai comuni, senza eccessivo riguardo alla possibilità dei comuni stessi di fronteggiarne il carico.

Tutto ciò, oltre a non apparire giustificato, è sembrato causa di un complesso lavoro, perché mentre i comuni oppongono spesso per la difficoltà in cui si dibattono, una resistenza passiva al pagamento dei contributi — che nel loro complesso costituiscono un gravame di notevole entità — sia gli uffici comunali, sia gli enti cui i contributi sono dovuti, sia gli uffici di controllo, sono costretti a vigilanza, a contabilizzazione, a solleciti, a reclami contro il mancato versamento, ecc. Si è pertanto formulato il voto che l'onere di ogni servizio ricada integralmente sull'ente che è chiamato a disimpegnarlo, realizzandosi la finalità, non solo dello alleggerimento dell'onere dei comuni, ma anche una semplificazione e un risparmio di lavoro per quanto concerne, come già si è notato, la necessità di promuovere, seguire e sollecitare l'adempimento dell'obbligo di pagare i tributi.

Sulla base delle considerazioni precedentemente svolte, la Sottocommissione si è trovata d'accordo nel determinare le funzioni obbligatorie del comune nel seguente articolo:

*« I comuni devono assicurare il regolare funzionamento dei seguenti servizi :*

- 1) *stato civile, anagrafe e statistica ;*
- 2) *polizia urbana e locale particolarmente per quanto attiene alla circolazione, alla disciplina del commercio e dei mercati, alla vigilanza sugli esercizi pubblici, all'illuminazione pubblica, alla disciplina dei pubblici trattenimenti ;*
- 3) *igiene e sanità : a) per quanto in specie concerne la prevenzionè delle malattie infettive : la fornitura di acqua potabile, la nettezza urbana, lo smaltimento delle materie luride, la vigilanza sugli alimenti, sulla macellazione, e sul funzionamento degli ambulatori, la tutela dell'igiene dell'abitato, la disciplina delle industrie insalubri ; b) per quanto riguarda l'assistenza sanitaria : assistenza medica e ostetrica, fornitura di medicinali e spedalizzazione degli ammalati poveri, mantenimento degli inabili al lavoro ;*
- 4) *esecuzione e manutenzione di opere pubbliche stradali e concorso per opere pubbliche di interesse locale, a norma di legge ;*
- 5) *sicurezza pubblica, nei riguardi dei servizi locali di pub-*

*blica sicurezza, della statica degli edifici, della disciplina delle industrie pericolose, delle cautele per le materie infiammabili ;*

*6) istruzione pubblica (con la riserva accennata) ;*

*7) amministrazione del patrimonio ;*

*8) riscossione delle imposte e rendite comunali e pagamento degli stipendi, oneri e contributi, gravanti sull'ente a sensi di legge ».*

## *2. — Funzioni facoltative.*

Per i comuni che ne abbiano la possibilità, oltre le accennate funzioni di carattere obbligatorio, rimane largo campo all'esercizio di altre attività che possono essere considerate complementari e che concernono la vita economica, sociale e intellettuale della popolazione. Una catalogazione di tali attività è riuscita ancora più difficile di quelle attinenti alle funzioni obbligatorie, e non è sembrato alla Sottocommissione di poterla fissare in una norma data la varietà di scopi, di manifestazioni e di interessi che possono esservi connessi.

Si è cercato invece di circoscrivere il libero svolgimento di tali attività solo in maniera negativa, sancendo la liceità di tutti i servizi e i provvedimenti di pubblica utilità a eccezione dei casi in cui questi siano dalla legge riservati in modo esclusivo ad altri enti o siano subordinati all'autorizzazione dello Stato, qualora interferiscano con funzioni dello Stato stesso o di altri enti.

È sembrato inoltre più conforme a un indirizzo tendente all'autonomia locale che nel nuovo testo della legge comunale si accenni, prima che alle funzioni obbligatorie, alle funzioni facoltative: le norme che seguirebbero — relative alle prime — non sarebbero che parziali limitazioni di tale affermata autonomia.

Nell'articolo che la Sottocommissione ha formulato in materia di funzioni facoltative, si è ritenuto di dover fare espressa menzione oltre che dei servizi, dei provvedimenti che il comune può prendere, data la particolare natura di atti concreti di questi ultimi. L'articolo predisposto è il seguente:

*« Il comune può istituire tutti i servizi e adottare tutti i provvedimenti di utilità pubblica di carattere locale, salvo che la legge non li riservi in modo esclusivo allo Stato o ad altri enti ».*

*« Se per effetto di tali servizi e provvedimenti, l'attività del co-*

*mune può interferire con funzioni dello Stato o di altri enti, il suo esercizio è subordinato, nei modi determinati dalle leggi speciali, all'autorizzazione dello Stato per l'opportuno coordinamento».*

A proposito di quelle che potrebbero in concreto essere funzioni facoltative del comune la Sottocommissione ha svolto varie considerazioni.

Fra le attività attinenti alla *vita economica* si è rilevata la particolare importanza che occupano i servizi delle comunicazioni urbane e interurbane, le industrie municipalizzate, l'istituzione di fiere e mercati e le speciali forme di intervento in materia annuaria.

Le *comunicazioni*, pur potendo costituire una necessità specialmente nei centri grandi e medi, non è sembrato che implicino inderogabilmente l'esercizio diretto, che anzi, le norme attualmente in vigore consentono espressamente agli enti locali la concessione di sussidi alle imprese che assumono la gestione; originariamente, infatti, la forma più diffusa era quella della concessione dell'esercizio a società private.

Successivamente, però, i comuni, specie i maggiori, hanno a mano a mano attuato la gestione diretta, provvedendo generalmente alla costituzione di aziende municipalizzate. È stato notato che la situazione di tali aziende non è stata sempre felice: oggi è notevolmente deficitaria e nelle contingenze attuali non vi è forse la possibilità di un rapido risanamento finanziario, anche per la necessità in cui alcune tra tali aziende si trovano di reintegrare il materiale distrutto dagli eventi bellici, logorato dall'uso e asportato dai nazisti.

Il servizio è sembrato rispondere però a esigenze assolute della popolazione e — poiché un ritorno al sistema della concessione dell'esercizio troverebbe indubbiamente sensibili opposizioni — si è ritenuto che debba farsi assegnamento su una parsimoniosa gestione per consentire agli enti di formulare programmi di riassetto tecnico e finanziario, che possano essere realizzati in un numero non eccessivo di anni, in modo che le finanze dei comuni non debbano sopportare a lungo il peso, spesso soffocante, del deficit delle aziende.

Fra le aziende municipalizzate sono apparse di preminente importanza quelle concernenti la *produzione di energia elettrica e di gas combustibile*.

Le disposizioni in vigore consentono ai comuni di assumere la gestione diretta, sotto forma di aziende municipalizzate, anche

di altri servizi, e in alcuni casi, anche con diritto di privativa, e non sono pochi i fautori di una maggiore estensione di tale facoltà. L'esperienza fatta fino a ora dimostra, tuttavia, che, per motivi di varia natura la gestione diretta è normalmente più onerosa della gestione privata e la Sottocommissione pertanto ha ritenuto che occorrerà essere molto cauti nel giudicare dell'opportunità di tale estensione, che in ogni modo dovrà essere valutata non sulla base di convenienze economiche — che generalmente si dimostrano fallaci anche quando sono previste come facilmente realizzabili — ma unicamente sotto il riflesso di una evidente e generale utilità per la popolazione, in contrapposto alla gestione privata, poichè solo tale elemento può giustificare l'onere che quasi normalmente implica per l'ente l'assunzione del servizio.

Sull'*istituzione di fiere e mercati* la Sottocommissione si è limitata a rilevare che essa è determinata da fattori vari che hanno la loro base sulla situazione dei luoghi, sulla facilità di accesso, sull'intensità e particolarità della produzione, sulla possibilità che il centro del mercato offra l'opportunità di provvedere anche al disbrigo di affari che interessano la popolazione dei comuni circostanti ecc.

Circa l'intervento diretto in *materia annonaria* si è rilevato che, esso offre aspetti favorevoli e sfavorevoli: è sembrato, in genere, giustificato e utile in periodi di eccezione, ma in situazioni normali si è ritenuto preferibile che abbiano libero svolgimento i fattori economici che regolano la materia.

Per quanto concerne le attività *sociali e intellettuali* il campo di per sé stesso vasto non è sembrato agevolmente precisabile, influendovi fattori e consuetudini di varia natura e particolari situazioni locali (complessi monumentali, biblioteche, musei, istituti d'istruzione professionale e artistica, teatri, centri di cultura, istituzioni sportive e altre varie ecc.). È apparso indubbio che quanto già esiste dovrà essere nel miglior modo possibile conservato e curato, ma non è sembrato che nella situazione attuale e in quella del prossimo avvenire possa offrirsi ai comuni la possibilità di una larga estensione di tali attività.

### 3. — *Rilievi di carattere finanziario (rinvio).*

È stato considerato che la situazione finanziaria dei comuni ha assunto aspetti addirittura paurosi, e che il suo risanamento

presenta difficoltà tali da far ritenere che per molti anni gli enti dovranno limitare lo stesso funzionamento dei servizi obbligatori allo stretto indispensabile.

A tale situazione non si è creduto che possa farsi idoneo riparo col ricorso a nuove e larghe forme d'imposizioni: dovrà indubbiamente farsi assegnamento sull'incremento dei tributi, dando ai comuni nuovi cespiti di entrata per il pareggio del loro bilancio; ma occorre tener presente che anche l'economia generale della nazione ha sofferto danni e distruzioni tali da non offrire larghe basi di imposizioni.

Parimenti non si è ritenuto che possa farsi assegnamento su idonei interventi finanziari dello Stato, perché anche la finanza statale ha assoluta necessità di un deciso risanamento e non è da presumere che abbia risorse sufficienti per intervenire con normali assegnazioni a favore degli enti locali, che dovrebbero essere valutate non più a centinaia di milioni, ma addirittura a miliardi. D'altro canto, la Sottocommissione ha avuto occasione di deprecare tali interventi almeno in via normale, sia perché portano inevitabilmente alla conseguenza di rigidi controlli che contrastano con la tendenza a una più larga autonomia d'azione degli enti locali, sia perché generalmente hanno l'effetto di condurre all'insincerità dei bilanci di previsione.

Si è considerato che il generale immiserimento seguito alla politica del cessato regime costringe inevitabilmente tutti gli enti, a cominciare dallo Stato, a una gestione assolutamente parsimoniosa dei servizi indispensabili e a una politica estremamente rigorosa, che non consente la formulazione di vasti programmi.

Da ciò si è tratta la conseguenza che la sfera di attività dei comuni dovrà, per un periodo attualmente non precisabile, essere quasi ovunque necessariamente limitata ai compiti indispensabili, senza che ciò debba peraltro impedire, ad amministrazioni comunali attive e oculate di svolgere opera proficua, sollecitando, vigilando e coordinando tutte quelle attività e iniziative che, pur non potendo essere svolte direttamente dall'ente, potranno contribuire efficacemente al benessere sociale e materiale della popolazione.

Per ogni altra considerazione relativa all'aspetto finanziario dell'argomento, la Sottocommissione stabilì di occuparsene nel capitolo della finanza comunale, ove si sarebbero valutate le condizioni finanziarie cui deve subordinarsi l'assunzione e lo sviluppo dei servizi obbligatori e facoltativi, a seconda che il comune abbia mezzi derivanti da entrate locali oppure integrati da contributi

statali e a seconda che le entrate tributarie locali siano più o meno gravose. Quivi si sarebbe anche tenuto conto di quelle spese che il governo deve sostenere, non per funzioni esclusivamente di sua competenza, ma per concorrere a servizi gestiti dal comune o da altri enti.

#### 4. — *La potestà regolamentare.*

La Sottocommissione, infine, ha preso in esame la potestà regolamentare, che al comune spetta nelle materie di sua competenza.

Al riguardo si è stati concordi nel ritenere che i singoli comuni debbono provvedere ai propri bisogni particolari mediante l'emanazione di norme regolamentari che disciplinino, nella propria circoscrizione amministrativa, le attività amministrative dell'ente e provvedano all'attuazione dell'interesse pubblico e al raggiungimento dei fini della pubblica amministrazione. I comuni mediante la potestà regolamentare, principale manifestazione della loro autonomia, hanno la possibilità di poter attuare le leggi e i regolamenti di polizia, della sanità, dell'igiene ecc., attività tutte indispensabili per il raggiungimento dei fini pubblici che l'ente si propone di conseguire.

La Sottocommissione è stata altresì dell'avviso di regolare la materia in un articolo a parte, a differenza di quanto è stabilito nel vigente T. U. com. e prov. che tratta della potestà regolamentare insieme alle altre attribuzioni spettanti al sindaco (art. 53). La Sottocommissione ha deciso in tal senso sia per un principio di sistematica, sia per meglio delimitare le materie cui spetta al comune di provvedere, avvalendosi del potere regolamentare.

In ordine a tali considerazioni, la Sottocommissione ha formulato la seguente norma sulla potestà regolamentare, norma che nel nuovo T. U. com. e prov. dovrebbe essere inserita dopo le disposizioni riguardanti le funzioni del comune:

« Il comune provvede con propri regolamenti a disciplinare nella propria circoscrizione amministrativa l'ordinamento degli uffici e del personale, l'uso dei beni comunali, l'applicazione dei tributi, le istituzioni che gli appartengono, l'edilità, l'igiene, la polizia urbana e rurale, e i servizi di cui assume l'impianto e l'esercizio ».

## V.

## CONTROLLI SUL COMUNE

- I. — *Se l'esercizio del controllo sugli atti delle amministrazioni locali debba conservarsi allo Stato; organi a cui dovrebbe essere devoluto; il ripristino delle sottoprefetture.*

In materia di controlli la Sottocommissione ha esaminato preliminarmente il problema della loro conservazione sulle amministrazioni dei comuni e delle provincie.

Si è auspicato da una parte della Sottocommissione l'abolizione di ogni forma di controllo estrinseco, almeno per quei comuni che non sono finanziati dallo Stato, sul rilievo che tale azione potrebbe essere efficacemente svolta dagli stessi elettori, così come accade nelle società anonime in cui il controllo viene esercitato dagli azionisti,

È stata inoltre prospettata — anche al fine di alleggerire i compiti statuali — l'opportunità di un controllo da parte dell'istituendo ente regione.

La Sottocommissione però non ha ritenuto di poter accogliere le due proposte, sia perché le conseguenze di una cattiva amministrazione comunale non coinvolgono interessi solo locali ma incidono sull'interesse generale dello Stato — onde la insufficienza di un controllo esercitato da un solo corpo elettorale —; sia perché un controllo affidato a un organo elettivo — quale sarebbe quello regionale — non darebbe quelle garanzie di preparazione tecnica e di capacità, che solo può offrire un organo statale. A quest'ultima proposta osterebbero poi anche ragioni pratiche: affidando alla regione un controllo sugli enti locali si riverserebbe sull'istituendo organo un lavoro non indifferente relativo alle varie provincie comprese nella regione, che non potrebbe essere affidato a persone che devono attendere anche alle loro occupazioni professionali, impiegate, ecc. Si è osservato inoltre che il nuovo ente — per quanto amministrativo — finirebbe sempre col vivere sotto l'impulso di determinate correnti politiche, onde verrebbe meno quel senso di obiettività che si vorrebbe al di fuori dell'organizzazione statale nei confronti dei vari Consigli comunali. Si è rilevato, d'altra parte, che tutti gli enti pub-

blici versano di fronte allo Stato nella stessa situazione giuridica, essendo tutti destinati al conseguimento di fini statali. Pertanto l'accertamento che tali fini siano costantemente ed efficacemente curati si è ritenuto possa spettare unicamente allo Stato. A tale punto non si è mancato di osservare che una delle cause principali dell'intervento statale risiede nella necessità di controllare minutamente come sono impiegate le integrazioni finanziarie corrisposte dallo Stato ai comuni meno abbienti.

Si è tuttavia riconosciuto unanimemente, in corrispondenza ai riaffermati principi di autarchia e di decentramento, la necessità di ridurre e semplificare il vigente sistema dei controlli — specie se gli enti locali dovranno agire solo con le proprie possibilità economiche — in modo da rendere meno grave e profondo l'ostacolo che essi frappongono allo svolgimento della vita amministrativa degli enti locali. Una riduzione dei controlli, mentre li renderà più efficienti, conferirà anche maggior prestigio ai relativi organi.

Arrivata a questa conclusione, la Sottocommissione è passata quindi alla determinazione degli organi statali che devono presiedere a tali funzioni. Si è ritenuto che il controllo di legittimità — nei limiti in cui esso sarà conservato — possa rimanere alla competenza del prefetto; per quanto riguarda la tutela non è sembrato opportuno abbandonare quella tradizione che ha sempre attribuito tale controllo a organi collegiali. La composizione mista di elementi governativi ed elettivi della G. P. A. — affermata con la riforma del 1889 — è sembrata la più idonea alla natura della funzione che, se incide profondamente sull'attività degli enti controllati — onde la necessità di elementi elettivi che rappresentino gli amministrati — esige d'altra parte quella preparazione tecnica che può, almeno in linea di massima, essere offerta solo da elementi governativi.

Circa gli elementi governativi che dovranno essere chiamati a far parte del nuovo organo di controllo, si sono esaminate preliminarmente le innovazioni introdotte dalla riforma del 1923, rispetto alla composizione originaria stabilita dalla legge del 1889. A tale proposito si è stati concordi nel ritenere che l'Intendente di Finanza — poco pratico dell'amministrazione locale — non porta contributi apprezzabili in seno al Collegio e che pertanto dovrà escludersi dalla composizione del nuovo organo di controllo.

Si è rilevato altresì che l'intervento del ragioniere capo di prefettura non apporta contributi degni di nota nelle delibera-

zioni di carattere amministrativo e giuridico. Tuttavia si è ritenuto che il suo intervento sia necessario per la parte contabile-finanziaria.

Si era anche prospettata da una parte della Sottocommissione, la possibilità di un organo provinciale di controllo formato dagli stessi elementi che compongono l'organo centrale (consiglieri o referendari della Corte dei Conti).

La difficoltà di aumentare, nell'attuale momento, gli organici della Corte dei Conti ha però suggerito di non accogliere tale proposta. La soluzione peraltro era stata avversata per una fondamentale ragione di principio, attinente alla sensibilità dell'organo preposto alla funzione. Si è osservato, infatti, che un funzionario diventa veramente sensibile alla funzione di controllo sugli enti locali soltanto dopo aver attivamente partecipato alla loro vita amministrativa, che si atteggia in modo notevolmente vario e, comunque, profondamente diverso da quella degli istituti statali.

L'orientamento della Sottocommissione è stato quindi nel senso che debbano ridursi i componenti governativi a tre membri: il prefetto e due consiglieri di prefettura, oltre l'intervento del ragioniere capo della prefettura - quale membro aggregato - con voto deliberativo o consultivo, quando vi siano questioni di bilancio o contabili. Gli elementi elettivi rimarrebbero invece a quattro.

Per quanto concerne la loro scelta sono state avanzate varie proposte. Da una parte si è infatti osservato che per il maggiore prestigio dell'organo tutorio, e per il principio dell'autogoverno, la elezione dei membri non di diritto potrebbe demandarsi al corpo degli elettori amministrativi della provincia. Si è rilevato a tale proposito che l'applicazione dei principi elettivi - quando sia possibile - è reale applicazione del concetto di autonomia.

In contrario si è osservato che, se i membri fossero eletti direttamente dal corpo elettorale avrebbero di fronte ai componenti di nomina governativa, un'autorità soverchiante. L'opinione prevalente è stata quindi nel senso di attribuire la nomina dei quattro membri elettivi della G. P. A. al consiglio provinciale o - nel caso che la provincia venisse soppressa - a tutti i membri dei Consigli comunali della provincia riuniti in una assemblea elettorale (1).

(1) Per una diversa proposta cfr. *infra* allegato 8.

Non si è ritenuto, d'altra parte, di ampliare la composizione dell'organo sul rilievo che i consessi troppo numerosi difficilmente riescono a funzionare. In conclusione la Sottocommissione ha ritenuto che la G. P. A. dovrebbe essere composta come nel 1889.

In seno alla Sottocommissione si è anche manifestata la tendenza di sopprimere le funzioni spettanti ai Consigli di prefettura sui progetti di contratto da stipularsi dai comuni. Trattasi, come è noto, di funzioni la cui natura è controversa in dottrina, non essendo pacifico se abbiano un carattere consultivo o di controllo.

Da una parte, infatti, si sarebbe voluto stabilire per i comuni l'obbligo di sentire il parere - non vincolante - dei Consigli di prefettura, salvo sempre l'obbligo del visto prefettizio in caso di stipulazione del contratto, essendo sembrata pericolosa un'eliminazione dei controlli in questa materia tanto delicata per gli interessi dei cittadini e della stessa Amministrazione; dall'altra invece, in conformità alle più generali tendenze seguite in materia di controlli, si è prospettata l'opportunità di abolire tanto il parere che l'approvazione.

La Sottocommissione, in via di massima, ha ritenuto di abolire le funzioni spettanti in materia ai Consigli di prefettura, salvo sempre il controllo di legittimità nei limiti e con le forme in cui si esplica sulle deliberazioni comunali (1).

Si è passato quindi all'esame dell'opportunità di ripristinare le sottoprefetture. È sembrato che la ricostituzione delle sottoprefetture presenti aspetti favorevoli, sia perché contribuirebbero ad avvicinare l'autorità dello Stato e i servizi amministrativi ai cittadini, sia perché consentirebbero di seguire più da vicino e di meglio guidare la vita delle amministrazioni locali. Dotati di maggiori attribuzioni, tali organi offrirebbero vantaggi, non solo per quanto riguarda la tutela, ma anche per i servizi di

---

(1) Le funzioni giurisdizionali dei Consigli di prefettura sui conti e sulle responsabilità - si è incidentalmente osservato in seno alla Sottocommissione - dovrebbero essere devolute al tribunale amministrativo regionale, istituendovi eventualmente una sezione speciale, la cui giurisdizione però non si muoverebbe di ufficio, ma soltanto su ricorso del comune o del tesoriere o del prefetto. I conti definiti con deliberazione del Consiglio comunale, dopo una prima fase di controllo in sede amministrativa da parte della ragioneria della prefettura, come stabilito dalla riforma del 1923, sarebbero poi approvati dal prefetto.

polizia, sanitari ecc., specie nel caso che venisse istituita la regione.

L'argomento, tuttavia, per quanto si riferisce alle circoscrizioni da assegnare alle sottoprefetture è stato accantonato dalla Sottocommissione, in attesa che fosse meglio definito il problema della regione.

2. — *Vigilanza; abolizione del visto di esecutorietà del prefetto; efficacia delle deliberazioni e facoltà di annullamento da parte del prefetto.*

Circa il controllo preventivo di legittimità si è ritenuto che non è un istituto assolutamente necessario, tanto che in molti ordinamenti stranieri è del tutto ignoto. La gran mole di lavoro che deriva alle prefetture — già assorbite da altri gravosi compiti — dall'esame preventivo di legittimità di tutte le deliberazioni degli enti locali e la considerazione che l'osservanza delle leggi e dei regolamenti costituisce anche per gli enti pubblici un dovere tassativo come per i privati, hanno determinato la Sottocommissione a ritenere che la loro attività non deve essere sottoposta a un continuo, assillante controllo che ne intralci e paralizzi i movimenti, ma va solo repressa quando si manifesti contraria alla legge. Si è espresso quindi l'avviso che l'attuale controllo di legittimità debba essere trasformato in modo da escludere un qualunque impedimento allo svolgimento dell'attività amministrativa. Si è prospettata al riguardo l'opportunità di sostituirlo con un controllo successivo e repressivo degli atti illegittimi. Circa la estensione, si è ritenuto che debba conservarsi colla stessa ampiezza dell'attuale controllo di legittimità.

Secondo il sistema proposto, i comuni dovrebbero inviare alla prefettura — contemporaneamente alla loro pubblicazione nell'albo comunale — copia delle deliberazioni adottate (1).

Entro 30 giorni dal ricevimento del provvedimento, il prefetto, con suo decreto — senza bisogno di sentire il Consiglio

---

(1) Secondo una parte della Sottocommissione le deliberazioni dovrebbero essere inviate in duplice copia, di cui una verrebbe restituita al comune, munita del timbro della prefettura, quale prova dell'avvenuta trasmissione dell'atto. Con tale sistema si eliminerebbero gli inconvenienti derivanti da ogni possibile contestazione sull'effettiva ricezione del provvedimento da parte della prefettura.

di prefettura - potrebbe annullarlo qualora risultasse illegittimo (1)

Con l'attuazione del sistema proposto - già adottato in vari ordinamenti stranieri - tutte le deliberazioni delle amministrazioni comunali e provinciali, non soggette a speciale approvazione, diverrebbero immediatamente esecutive dopo la loro pubblicazione nell'albo pretorio e la relativa trasmissione al prefetto che dovrebbe effettuarsi entro un congruo termine. Non si è mancato di osservare che qualora gli organi del comune avessero dubbi sull'eventualità di un annullamento o volessero comunque evitare ogni responsabilità, avrebbero sempre modo di attendere il compimento del termine. Decorso tale termine, di 30 giorni dal ricevimento del provvedimento da parte del prefetto, l'annullamento potrebbe essere pronunciato di ufficio soltanto dal Ministro dell'Interno, udito il parere del Consiglio di Stato.

Contro i decreti prefettizi di annullamento i comuni e gli altri interessati potrebbero ricorrere in via gerarchica al Ministro o in via giurisdizionale al tribunale amministrativo territoriale; contro i decreti ministeriali sarebbe aperto il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, secondo le regole comuni.

Per quanto concerne il termine per l'esercizio della facoltà di annullamento da parte del prefetto non si è ritenuto di fissarlo in misura più ampia per non prolungare maggiormente lo stato di incertezza al quale è esposto chi abbia acquistati diritti sulla base della deliberazione comunale.

3. — *Tutela; riduzione del suo campo di applicazione e sue diverse gradazioni; semplificazione del documento contabile del bilancio.*

Riguardo al controllo di merito si è rilevato che la sua generale applicazione, sancita dall'art. 97 del T. U. del 1934, trova

(1) L'innovazione proposta dalla Sottocommissione in tema di controllo di legittimità è stata accolta in uno schema di D. L. L. predisposto dal Ministero dell'Interno. Infatti l'art. 97 del T. U. del 1934 è stato abrogato e sostituito dal seguente: «Le deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte municipali non soggette a speciale approvazione, divengono esecutive dopo la pubblicazione nell'albo pretorio e l'invio al prefetto che dovrà essere effettuato entro 8 giorni dalla data della deliberazione.»

È data facoltà al prefetto di pronunciarne l'annullamento per motivi di legittimità entro 20 giorni dal ricevimento».

il suo principale fondamento nella preoccupazione che il governo fascista ebbe, di inquadrare gli enti locali sotto l'autorità dello Stato. Dopo aver osservato che il carattere e le dualità di tale controllo contrastano decisamente con i riaffermati principi di libertà e di autarchia, si è unanimamente riconosciuto che esso costituisce un grave impedimento allo svolgimento dell'attività amministrativa degli enti locali. Si è pertanto auspicato - in ossequio alla nostra tradizione legislativa rigorosamente informata, fin dalla legge comunale del 1865, ai principi della piena autarchia locale - che la generalità delle deliberazioni comunali venga nuovamente sottratta ad ogni ingerenza di merito.

La Sottocommissione ha quindi ritenuto che debba ridursi il numero delle materie soggette al controllo di merito e si è proposto al riguardo di distinguere le deliberazioni soggette all'approvazione tutoria in due categorie: quelle per le quali l'approvazione è richiesta per tutti i comuni senza distinzione di valore, e quelle soggette ad approvazione solo quando il valore del loro contenuto supera determinate cifre, diversamente previste, secondo l'entità demografica del comune (1). Su tale punto era stato in

(1) Anche tale principio è stato accolto nel citato schema predisposto dal Ministero dell'Interno e di cui si riportano i seguenti articoli:

Art. 5 - L'art. 99 del testo unico predetto è abrogato e sostituito dal seguente:

« Nei comuni aventi popolazione superiore ai 100.000 abitanti sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa le deliberazioni che riguardano i seguenti oggetti:

- 1) bilancio preventivo e storni di fondi da una categoria all'altra del bilancio medesimo;
- 2) spese vincolanti il bilancio per oltre cinque anni, salvo il disposto del secondo comma dell'art. 332;
- 3) applicazione dei tributi e regolamenti relativi;
- 4) acquisto di azioni industriali;
- 5) liti attive o passive e transazioni per un valore eccedente le lire 500.000;
- 6) impieghi di denaro che eccedono nell'anno le lire 1.000.000, quando non si volgano alla compra di stabili o a mutui con ipoteca o a depositi presso gli istituti di credito autorizzati dalla legge o all'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato;
- 7) alienazione di immobili, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito e di azioni industriali, quando il valore del contratto superi la somma di lire 1.000.000, nonché la costituzione di servitù o di enfiteusi, quando il valore del fondo ecceda la somma suddetta;
- 8) locazioni e conduzioni di immobili oltre i dodici anni o quando l'importo complessivo del contratto superi la somma di L. 500.000;

primo tempo proposto che la classificazione dei comuni, ai fini della maggiore o minore estensione del controllo di merito, dovesse prendere a fondamento soltanto la diversa potenzialità economica dei vari comuni, quale risulta dai rispettivi bilanci annuali.

- 9) prestiti di qualsiasi natura ;
- 10) assunzione diretta dai pubblici servizi ;
- 11) piani regolatori edilizi, di ampliamento e di ricostruzione ;
- 12) regolamenti di uso dei beni comunali, di igiene, edilizia, polizia locale e quelli concernenti le istituzioni che appartengono al comune ;
- 13) ordinamento degli uffici e servizi e regolamenti concernenti il trattamento economico e lo stato giuridico del personale ».

Art. 6. - L'art. 100 del testo unico predetto è abrogato e sostituito dal seguente :

« Nei comuni aventi popolazione superiore ai 20.000 e non ai 100.000 abitanti e che, pure non avendo popolazione superiore ai 20.000 abitanti, siano capoluoghi di provincia, oltre che nei casi indicati ai numeri da 1 a 4 e da 9 a 13 dell'articolo precedente, sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa le deliberazioni che riguardano i seguenti oggetti :

- 1) liti attive o passive e transazioni per un valore eccedente le lire 100.000 ;
- 2) impieghi di denaro che eccedono nell'anno le lire 500.000, quando non si volgano alla compra di stabili o a mutui con ipoteca o a depositi presso gli istituti di credito autorizzati dalla legge o all'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato ;
- 3) alienazioni di immobili di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito o di azioni industriali, quando il valore del contratto superi la somma di lire 500.000, nonché le costituzioni di servitù o di enfiteusi, quando il valore del fondo ecceda la somma suddetta ;
- 4) locazioni e conduzioni di immobili oltre i dodici anni o quando l'importo complessivo del contratto superi la somma di lire 200.000 ».

Art. 7. - L'art. 101 del testo unico è abrogato e sostituito dal seguente :

« Nei comuni aventi popolazione non superiore ai 20.000 abitanti e che non siano capoluoghi di provincia, oltre che nei casi previsti ai numeri da 1 a 4 e da 9 a 13 dell'articolo 99, sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa le deliberazioni che riguardano i seguenti oggetti :

- 1) impieghi di denaro per qualunque somma, quando si volgano alla compra di stabili o a mutui con ipoteca o a depositi presso gli istituti di credito autorizzati dalla legge o all'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato ;
- 2) alienazioni di immobili, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito o di azioni industriali, qualunque ne sia il valore, nonché costituzioni di servitù o di enfiteusi, qualunque sia il valore del fondo ;
- 3) liti attive o passive o transazioni per un valore eccedente le lire 50.000 ;
- 4) locazioni e conduzioni di immobili oltre i dodici anni o quando l'importo complessivo del contratto superi la somma di lire 125.000 ».

Data però la continua variabilità di questi ultimi, si è ritenuto che il criterio avrebbe presentato in pratica non lievi difficoltà. Per tale ragione si è adottato, per la classificazione in parola, il criterio più semplice della diversa popolazione dei comuni.

Secondo il sistema accennato si è ritenuto che debbano essere soggette all'approvazione tutoria, senza distinzione di valore, le deliberazioni riguardanti i seguenti oggetti:

- 1) il bilancio preventivo;
- 2) lo storno di fondi;
- 3) gli impegni di spese ultraquinquennali;
- 4) i mutui e prestiti pubblici;
- 5) le assunzioni dirette dei pubblici servizi;
- 6) i piani regolatori edilizi;
- 7) i regolamenti organici sugli uffici e sul personale e quelli di qualsiasi natura rivolti alla generalità dei cittadini.

Invece, sarebbero soggette all'approvazione tutoria, solo quando il loro importo superi un dato valore - variamente determinato secondo la popolazione del comune - le deliberazioni riguardanti:

- 1) le liti attive e passive e le transazioni;
- 2) le locazioni ultranovennali;
- 3) l'impiego di denaro tranne l'acquisto di titoli di Stato o garantiti dallo Stato e i mutui ipotecari (1).
- 4) l'alienazione d'immobili, di titoli di Stato, di titoli azionari e la costituzione di servitù.

Dopo aver rilevato che i bilanci non sono stati sempre soggetti all'approvazione tutoria, perché in sostanza rappresentano un'elencazione di spese che non può dar luogo ad alcun arbitrio, la Sottocommissione ha ventilato l'idea di diradare o semplificare la redazione del documento contabile del bilancio, o prolungandolo a un periodo oltreennale - come è stato fatto per gli organi di beneficenza - oppure distinguendolo in un nucleo consolidato e in più parti variabili.

Così si potrebbe disporre che sia necessaria l'approvazione se

(1) La disposizione contenuta nel n. 3, era stata in un primo tempo così formulata: « Impiego di danaro, compreso l'acquisto di titoli industriali ed escluso quello dei beni immobili, di titoli di Stato e i mutui ipotecari ». La Sottocommissione ha ritenuto di modificare la disposizione nel senso accennato, sul rilievo che anche l'acquisto di beni immobili costituisce un impiego di danaro.

nel bilancio c'è un aumento di gettiti tributari o si prevede un aumento di sovrimeposte o di tasse di famiglia, o spese oltreannali. Ma ciò, a parere della Sottocommissione, non dovrebbe ritenersi necessario quando si tratta di spese che rimangono ferme per decenni, come è per quelle relative al personale, agli affitti, alle imposte.

Sulla base di tali considerazioni la Sottocommissione, si riservò di studiare - in sede di finanza e di contabilità - un sistema idoneo a semplificare tutta la procedura e a eliminare tutto quanto vi sia di superfluo nel vigente ordinamento, nell'intento di ridurre al minimo le approvazioni annuali e di mantenere in vigore soltanto quelle relative ad atti di un certo rilievo.

La Sottocommissione si è anche riservata di considerare la diversa intensità da attribuire al controllo di merito, a seconda della diversità delle condizioni finanziarie del comune, a seconda cioè che esso disponga di mezzi derivanti da entrate locali, oppure integrati da contributi statali, e a seconda che le entrate tributarie locali siano più o meno gravose.

Infine, come sostitutivo del controllo di merito, la Sottocommissione ha ammesso in massima - salvo un esame più approfondito dell'argomento - la possibilità di ricorrere al voto popolare mediante referendum, naturalmente in casi non troppo numerosi e quando un certo numero di elettori lo chieda.

La Sottocommissione non ha potuto portare il suo esame - per i motivi esposti nella premessa - sulle innovazioni proposte nei riguardi dei controlli speciali, per i quali si fa pertanto rinvio all'allegata relazione (allegato 8) (1).

---

(1) A cura della Segreteria, oltre gli allegati pubblicati *infra*; sono stati effettuati i seguenti elaborati:

- 1) Bibliografia in materia di Amministrazione locale;
- 2) Legislazione sugli enti locali;
- 3) Cenni sui sistemi di Amministrazione locale straniera;
- 4) Cenni sull'amministrazione locale nel Trentino;
- 5) Legislazione sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
- 6) Ordinamenti locali delle minoranze;
- 7) Disposizioni relative all'applicazione della legislazione italiana nelle provincie soggette al governo militare alleato;

8) Alcuni aspetti sulla situazione demografica dei comuni e delle regioni.  
Non si è ritenuto opportuno di pubblicare tali lavori, trattandosi di semplici ricerche, che, pur utilizzate negli studi della Sottocommissione, non è sembrato che costituissero indispensabili integrazioni del resoconto che precede.

*Allegato n. I.*

PRECEDENTI LEGISLATIVI, PARLAMENTARI E POLITICI IN MATERIA  
DI AMMINISTRAZIONE LOCALE (\*)

I.

*I precedenti storici, legislativi e parlamentari in materia di amministrazione locale fino alla cessazione della prima guerra mondiale*

I. — *Precedenti storici negli Stati italiani dal 1814 al 1859.*

I comuni e le provincie conservarono in buona parte sino alla rivoluzione francese i loro vecchi statuti, consigli e magistratura, anche se talora sotto la presidenza dei capi prepositivi dai sovrani.

Il dominio napoleonico estese le istituzioni e le leggi francesi che uniformarono quasi ovunque la struttura delle provincie e dei comuni, distruggendo le tracce degli antichi ordinamenti locali. Avvenuta la restaurazione, i governi trovarono opportuno quell'accentramento che si era determinato e aveva rimosse le vecchie tenaci resistenze locali.

A) Due Sicilie.

Le leggi 1º marzo e 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile del Regno di Napoli, estese con legge 12 dicembre 1834 alla Sicilia, sono leggi francesi. Rimasero in vigore in Sicilia sino al 1860 venendo surrogate dalla legge sarda 23 ottobre 1859 a seguito del decreto prodittoriale 26 agosto 1860 e nelle provincie napoletane con decreto prodittoriale 2 gennaio 1861.

B) Stati Pontifici.

Con motu proprio del 6 luglio 1816 Pio VII conservava buona parte delle istituzioni francesi, temperate da alcune antiche istituzioni degli Stati pontifici. Gregorio XVI pubblicava il 5 luglio

---

(\*) La presente relazione è stata compilata dal dott. Giuseppe Renato.

1831 un editto sull'ordinamento amministrativo delle comunità e provincie, successivamente sostituito dall'editto del 24 novembre 1850.

C) Toscana.

Con legge 15 novembre 1814 Ferdinando III ristabiliva le leggi anteriori. Con motu proprio 12 marzo 1848 Leopoldo II stabiliva la competenza delle amministrazioni compartimentali. Con decreto 20 novembre 1848 veniva emanato il regolamento comunale modificato con decreti 20 settembre 53 e 4 settembre 1859.

D) Modena.

Con i decreti 28 agosto 1814 Francesco IV richiamava in vigore le istituzioni del 6 aprile 1771. Nei ducati di Massa e Carrara erano rimasti in vigore gli statuti locali; nel 1849 fu però pubblicato il regolamento per i comuni dell'intero ducato, modificato con decreto del 12 marzo 1856, poi sostituito dal decreto 21 giugno 1856 che richiamava in gran parte in vigore gli antichi ordinamenti.

E) Parma.

Con decreto 5 giugno 1814 venivano confermate le leggi francesi. L'amministrazione delle provincie e dei comuni fu poi regolata rispettivamente dai decreti del 4 novembre 1849 e 28 aprile e 24 settembre 1855.

F) Regno Lombardo-Veneto.

Già con la legge 30 dicembre 1755 di Maria Teresa furono stabilite ottime istituzioni comunali. Dopo la caduta del Regno Italico, l'amministrazione fu divisa in due governi; ognuno si divideva in provincie, distretti e comuni. L'amministrazione di ogni provincia era commessa a una delegazione dipendente dal governo. Due congregazioni centrali, a Milano e a Venezia, rappresentavano le due regioni del Regno. Ogni provincia aveva poi una propria congregazione provinciale. L'amministrazione comunale era regolata dalle sovrane Patenti del 1° febbraio 1816 che, fra l'altro, dichiaravano l'inviolabilità delle autonomie comunali. Ogni comune era rappresentato da un Consiglio comunale o da un Convocato generale degli estimati che nominava una deputazione permanente all'amministrazione, se trattavasi di comune sem-

plice, o una congregazione municipale, se trattavasi di comune-città. Mentre la prima era tutta elettiva, la seconda aveva a capo un podestà di nomina regia. La vigilanza sui comuni era di competenza delle regie delegazioni provinciali, con un controllo da parte dei regi commissari distrettuali.

#### G) Piemonte.

Con decreto del 21 maggio 1814 furono richiamate in vigore tutte le antiche istituzioni, dichiarando nulle quelle stabilite durante l'occupazione francese. Con regie Patenti del 30 dicembre 1814 si provvide a riordinare l'amministrazione delle città e dei comuni dell'annessa repubblica di Genova, mantenendo a essi una notevole autonomia. La Sardegna conservò i suoi statuti feudali. Nel 1817 era tuttora in vigore nel Regno il regolamento dei Pubblici del 6 giugno 1775 e l'istruzione generale sull'amministrazione locale del 1° aprile 1838 oltre ad altre costituzioni relative alla gestione delle provincie (o divisioni) e dei comuni. Con regio editto 1° novembre 1818 si stabiliva la circoscrizione generale del territorio di terraferma. Infine con regio editto 27 novembre 1847 si riordinò tutta l'Amministrazione locale.

In virtù dei poteri delegati dalla legge 2 agosto 1848 su proposta del Ministro dell'Interno Pinelli fu emanata la nuova legge piemontese sull'amministrazione divisionale e comunale vigente in tutti i territori dello Stato. Il 12 giugno 1850 il Ministro Galvagno presentò un progetto per la riforma dell'amministrazione locale, specialmente per la pubblicità delle sedute dei Consigli comunali. In data 1° aprile 1851 la Commissione parlamentare per il progetto Galvagno proponeva un completo ordinamento dell'amministrazione locale, fra cui la ricostituzione delle provincie in corpi morali. Il 1° giugno 1852 il Ministro dell'Interno Pernati sottopose alla Camera dei deputati un progetto per la ricostituzione delle economie provinciali. Del 5 maggio 1854 e del 10 dicembre 1855 sono i progetti del guardasigilli Rattazzi, reggente anche l'Interno, sull'Amministrazione provinciale e comunale, ma non vennero discussi. Il 10 gennaio 1858 il Ministro dell'Interno Cavour diramava agli intendenti una circolare che preannunciava gli studi per la riforma dell'amministrazione locale nel senso di allargare le libertà comunali e concedere maggiore controllo ai contribuenti. Del 13 gennaio 1859 è un progetto Cavour che non venne però discusso.

Finalmente il Ministero La Marmora-Rattazzi promulgò la

legge generale del 23 ottobre 1859 che, livellando le varie istituzioni locali nei diversi territorî e determinando perciò spesso vivi malcontenti, fu successivamente estesa alle seguenti regioni: nell'Emilia e Romagna il 27 dicembre 1859; nelle Marche il 30 settembre 1860; nell'Umbria il 22 settembre 1860; nelle provincie napoletane il 2 gennaio 1861; nelle provincie siciliane il 26 agosto 1860; in Toscana il 31 dicembre 1859. La predetta legge divenne poi definitivamente legge nazionale il 17 marzo 1861.

2. — *Progetti di riforme dal 1859 al 1865.*

Già il Ministero Cavour-Farini fece approvare la legge 24 giugno 1860 istituyente presso il Consiglio di Stato una Commissione legislativa per la preparazione di un ordinamento amministrativo nel quale si accordino le ragioni dell'unità e della forte autorità politica dello Stato con la libertà delle provincie e dei comuni ». La relazione del Ministro dell'Interno Farini, inaugurando i lavori della Commissione, esponeva il programma del Ministero, riconoscendo la varietà e l'importanza dei centri di vita locale in Italia e la necessità di conciliarne lo sviluppo con l'unità, mediante la costituzione di circoscrizioni regionali oltre le provincie, i circondarî, i mandamenti e i comuni. La Commissione con nota 3 agosto 1860 formulava la propria relazione conclusiva al ministro, specialmente sull'ordinamento regionale, sui governatori e le Commissioni regionali e sui poteri di esse.

Il successivo Ministro dell'Interno Minghetti con nota 28 novembre 1860 riferiva alla Commissione legislativa i principî direttivi del riordinamento amministrativo del Regno, ispirati anche essi a un largo decentramento regionale.

La Commissione legislativa, conformemente a tali principî presentava un progetto di legge per l'ordinamento amministrativo comunale e provinciale, uno per la costituzione dei consorzî fra privati, comuni e provincie per causa di pubblica utilità e altri ne preparava per coordinare il sistema finanziario delle regioni, provincie e comuni con quello dello Stato.

Nella seduta 13 marzo 1861 il Ministro Minghetti presentava alla Camera dei deputati i seguenti progetti di legge: 1) sulla ripartizione del Regno e delle autorità governative; 2) sull'amministrazione e le elezioni comunali e provinciali; 3) sui consorzî fra privati, comuni e provincie per causa di pubblica utilità; 4) sull'amministrazione regionale. La Camera, un anno dopo,

approvava però soltanto alcuni articoli divenuti poi la legge 9 ottobre 1861. Il successore di Minghetti, Ricasoli il 3 gennaio 1862 ritirava i progetti suddetti, presentando il 22 dicembre varî progetti di legge fra cui uno sulle opere pie e uno concernente modifiche alla legge comunale e provinciale. Il suo successore Peruzzi presentava alla Camera il 5 marzo 1863 nuove modifiche, superate poi dalla caduta del ministero che era sostituito da quello La Marmora-Lanza.

In seguito al voto della Camera del 19 novembre 1864, e su progetto Lanza, si concesse al governo del Re la facoltà di studiare e stabilire progetti di legge relativi all'unificazione legislativa e amministrativa del Regno. La Commissione parlamentare riferì l'11 gennaio 1865 e con legge 20 marzo 1865, n. 2248 furono approvate le sei leggi sull'unificazione, di cui quella sull'amministrazione comunale-provinciale costituì l'allegato A.

### 3. — *Riforme legislative dal 1865 al 1888.*

La prima legge che modificò quella del 1865 fu la legge 11 maggio 1865, n. 2276 contenente un complesso di provvedimenti finanziari, alla quale fecero poi seguito numerose altre sino alla legge 11 agosto 1870 disciplinante l'amministrazione finanziaria comunale. Ulteriori leggi vennero emanate: per la costruzione di strade provinciali (1877) — per opere idrauliche (1877) — sulla ricchezza mobile (1877) — sull'edilizia scolastica (1878) — sulle pensioni dei maestri elementari (1878) — sui consorzi d'imposte dirette (1882) — sui beni incolti (1882) — sui prestiti di enti locali (1883) — sull'imposta fondiaria (1885) — sui prestiti per pubblica igiene (1887) — sulle sovraimposte provinciali e comunali (1887) — sui contributi per opere idrauliche (1888) — sui mutui per l'edilizia scolastica (1888). Ebbero poi importanza finanziaria per gli enti locali le leggi sull'istruzione primaria, sull'irrigazione e i consorzi idraulici, sul risanamento di Napoli e altre leggi speciali per alcune regioni e provincie del Regno.

Altre leggi modificarono direttamente quella comunale e provinciale del 1865: modificato l'art. 162 (1865) — sull'unione di comuni e sulle frazioni (1870) — sui consigli comunali e provinciali (1873) — sul censimento demografico (1881) — sulle incompatibilità (1885).

Liberate le provincie venete vennero emanati varî provvedimenti per la estensione della legge del 1865 e alcuni altri di carat-

tere particolare, fra cui: sui commissari regi (1886) — sui distretti, i beni, le spese, le imposte locali, le facoltà tutorie della deputazione provinciale. Le provincie venete conservarono in molte materie l'antica loro legislazione locale, specialmente in materia di assistenza sanitaria, di culto, ecc.

Con l'unione all'Italia di Roma e della sua provincia si compì l'unificazione amministrativa disposta con decreto legislativo 15 ottobre 1870 che estese ai nuovi territori la legge comunale e provinciale del 1865.

L'unione di Roma non diede luogo a particolari discussioni in materia di amministrazione locale. Invece in occasione della promulgazione nelle provincie venete della legge del 1865 si costituì una Commissione consultiva per le proposte relative all'ordinamento delle provincie venete che concluse i suoi lavori con una relazione al Ministro dell'Interno redatta da G. Marziai.

4. — *Proposte di riforma della legge 20 marzo 1865 sino al 1888.*

Già lo stesso Ministro Lanza aveva presentato la proposta di procedere a una prossima revisione delle sei leggi amministrative emanate per l'unificazione legislativa. Il primo progetto mirante però all'intero riordinamento dell'amministrazione comunale-provinciale fu presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 13 marzo 1864 dall'on. Pianciani, ma senza esito. Nel 1867 il Ministro Rattazzi nominò una commissione parlamentare per lo studio della riforma dell'ordinamento amministrativo, stabilendo le seguenti direttive: « dare ai comuni e alle provincie la maggiore autonomia possibile sulle basi del più largo decentramento, semplificando i servizi dell'amministrazione e scemando le spese generali del bilancio dello Stato. Separare gli interessi generali da quelli puramente locali. Restringere le attribuzioni del potere centrale all'effettivo governo dello Stato e ai grandi interessi nazionali. Dare vita pienamente autonoma agli enti locali, emancipandoli dalla tutela governativa ». La Commissione al termine dei suoi lavori concretò le seguenti conclusioni: nomina elettiva dei sindaci anziché da parte del governo — divisione in categoria dei comuni in base a criterio demografico onde assicurare ai maggiori un reggimento libero da ogni tutela governativa o provinciale salve però alcune guarentigie per gli interessi degli amministrati — amministrazione della provincia da parte di un Consiglio e di una deputazione provinciale che no-

minerebbe nel suo seno il presidente — attribuzioni del prefetto limitate alla sola vigilanza per l'osservanza delle leggi — suffragio universale per le elezioni dei consiglieri comunali e provinciali fatte per circoli in ragione di popolazione o per scrutinio di lista nelle città cui competesse più di un consigliere — concentrazione dei comuni con meno di 1.500 abitanti. I lavori della Commissione non ebbero però seguito.

Il nuovo Ministro dell'Interno Cadorna nella seduta dell'8 febbrajo 1868 presentava a sua volta alla Camera un nuovo progetto di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale e un'apposita Commissione parlamentare presentò la sua relazione nelle sedute 7 luglio e 1 dicembre 1868. Esse erano ispirate a un ordinamento di provincie e di comuni con amministrazione elettiva per suffragio popolare e con potere di sola vigilanza affidato al rappresentante del potere esecutivo nella provincia. Venivano fissate le funzioni obbligatorie delle provincie e dei comuni. Anche i lavori di questa Commissione non ebbero seguito.

Il successivo Ministero Lanza nelle sedute del 7 marzo, 7 luglio, 1<sup>o</sup> dicembre 1870 presentava due schemi di legge, uno sull'ordinamento centrale dello Stato, delle provincie e dei circondarî, l'altro portante modificazioni alla legge comunale e provinciale, ma anch'essi non giunsero all'approvazione. Con essi fra l'altro era fissato che il Consiglio comunale « ha per propria natura diritto di fare tutto ciò che ha carattere comunale » e riaffermato l'assoluto principio della elettività delle cariche e la cessazione della figura del sindaco quale ufficiale del governo. Si sostituiva poi la tutela della deputazione provinciale sui comuni a quella prefettizia. La Camera non approvò però i progetti.

Nel 1876 il Ministro dell'Interno Nicotera istituì una Commissione per lo studio delle modificazioni alla legge 20 marzo 1865, nonché una Sottocommissione per il decentramento. Il Ministro Nicotera nella seduta 7 dicembre 1876 presentava alla Camera una relazione che accoglieva in parte le proposte di riforma della Commissione. Con essa veniva mantenuta al governo la facoltà di scioglimento dei Consigli comunali, stabilita la divisione dei comuni in due classi, ai fini della vigilanza governativa, ridotta questa al solo controllo sull'osservanza delle leggi, mantenute le attribuzioni di ufficiale del governo al sindaco, introdotte alcune nuove incompatibilità, istituita una circoscrizione distrettuale per il servizio di pubblica sicurezza, soppressione delle sottoprefetture e dei consigli di prefettura. La Commissione nominata dalla Ca-

mera presentò la sua relazione il 13 giugno 1877 (on. Marazio) ma il progetto non venne in discussione.

I Ministri dell'Interno Crispi (1867) e Zanardelli (1878) non presentavano progetti, mentre l'on. Depretis preparava nel 1879 un progetto di legge per la riforma della legge comunale-provinciale, presentato alla Camera il 24 febbraio 1880, ma non discusso per lo scioglimento di essa e ripresentato il 31 maggio 1880. Fu oggetto di accurata relazione dell'on. Mazza ma anche questa volta non ebbe corso. Finalmente nella seduta 25 novembre 1882 il Ministro Depretis presentò un compiuto progetto di riforma la cui relazione si basava sui seguenti criteri: semplificazione degli ordinamenti comunali e provinciali — prudente e saldo sviluppo dell'autonomia dei comuni e delle provincie — sistema di guarentigie legali per gli amministrati circa i provvedimenti e le deliberazioni degli enti locali — miglior determinazione della ingerenza governativa sulle amministrazioni locali — attribuzioni alle autorità governative e amministrative locali di parecchi uffici ora esercitati dal governo centrale. Veniva conservato il circondario e la sottoprefettura, nonchè il consiglio di prefettura e attribuite le funzioni tutelari sui comuni a una commissione provinciale amministrativa, anziché alla deputazione provinciale; abbandonata la divisione dei comuni in più classi; stabiliti i provvedimenti a favore del segretario comunale; esteso l'elettorato amministrativo alle donne; stabilito l'elettorato per censo a bassa base; considerate le deliberazioni d'urgenza della Giunta comunale; dichiarato elettivo il sindaco ma mantenuta l'attribuzione di ufficiale del governo, conservata la facoltà governativa di sospendere e revocare i sindaci e i consiglieri; regolate le spese obbligatorie e facoltative, le imposte e le tasse, i mutui mediante un sistema di controlli; regolata la vigilanza e tutela sugli atti degli enti locali rispettivamente da parte del prefetto o sottoprefetto e della commissione provinciale amministrativa; stabilita la facoltà del governo di sciogliere i consigli comunali e provinciali.

La Camera nominava una commissione straordinaria per l'esame del progetto Depretis ed essa, a mezzo del relatore on. Lacava, lo accoglieva favorevolmente con alcune utili innovazioni in parte poi accolte dall'on. Depretis. Il progetto però non fu discusso dalla legislatura in corso, ma da quella successiva, essendo stato ripresentato nella seduta del 22 giugno 1886 con alcune aggiunte, fra cui quelle relative: alla elezione dei

membri della giunta provinciale amministrativa, alla enunciazione indicativa delle materie devolute alla giurisdizione della giunta, alla procedura elettorale, ecc. Anche il nuovo progetto Depretis non fu preso in esame.

Il successore al Ministero dell'Interno, on. Crispi, presentava a sua volta alla Camera dei deputati il 19 novembre 1887 un disegno di legge contenente modificazioni e aggiunte alla legge comunale-provinciale 20 marzo 1865. Con esso veniva allargato il suffragio amministrativo con maggiori garanzie per la libertà e la sincerità del voto e con procedimento per la formazione delle liste e per le operazioni elettorali quasi identico a quello della legge elettorale politica; erano deferite al consiglio di prefettura le funzioni di decisione sui reclami elettorali; confermata l'elettività del sindaco da parte del consiglio comunale; attribuite ai consigli di prefettura alcune funzioni statali sino allora di competenza delle deputazioni provinciali; data pubblicità alle sedute dei consigli comunali; stabilita la responsabilità degli amministratori per le spese non autorizzate.

Sul progetto la Camera nominava una commissione (relatore on. Lacava) la quale presentò le sue conclusioni nella seduta del 18 maggio 1888.

Con essa si proponeva una estensione dei consorzi di comuni; garanzie per i segretari comunali; l'allargamento dell'elettorato amministrativo e di quello per censo; l'ammissibilità del voto alle donne; le eccezioni all'eleggibilità; le questioni relative alle operazioni elettorali e ai reclami relativi, mediante ricorso alla Giunta provinciale amministrativa; la completa elettività dei sindaci e dei presidenti delle deputazioni provinciali; la conservazione della vigilanza amministrativa sulle autonomie locali, restringendo la tutela ai soli atti menomanti il patrimonio o vincolanti l'avvenire dell'ente, e affidando tali interventi agli organi dello Stato o alla Giunta provinciale amministrativa; riaffermava la necessità di una giurisdizione amministrativa; lamentava l'accrescimento continuo delle spese comunali e provinciali e la critica condizione dei comuni gravati da mutui, proponendo l'urgente riforma dei tributi locali mediante alcune proposte fra cui: maggiori garanzie nelle deliberazioni riguardanti i mutui e vincoli al bilancio oltre il quinquennio — garanzie per la circoscrizione delle spese facoltative — separazione dei cespiti provinciali dai comunali mercè le quote di concorso dei comuni — distinzione di alcune spese obbligatorie che per loro natura do-

vrebbero gravare il bilancio dello Stato al quale sarebbero attribuite dopo un quinquennio — limiti alla contrazione dei mutui — attuare rispetto alle provincie il concetto della separazione dei cespiti — far sì che alle spese provinciali contribuiscono in equa proporzione tutte le fonti di ricchezza anziché la sola proprietà immobiliare — provvedere alle spese provinciali mediante quote di contributo o di concorso comunali — trasformare o gradualmente unificare i debiti degli enti locali; stabilire il principio della responsabilità degli amministratori degli enti locali, riconoscendo contraria ai principî la guarentigia della garanzia amministrativa; decentrare ai prefetti molte delle facoltà ora attribuite alle amministrazioni centrali.

La Camera dei deputati discusse il progetto di legge nella seduta del 6 luglio 1888, chiudendo la successiva seduta del 19 con voto di approvazione. Il progetto così approvato fu dall'on. Crispi presentato al Senato nella seduta del 20 luglio 1888, accompagnato da una completa relazione che riassumeva la precedente tenendo conto delle osservazioni della relazione Lacava alla Camera. Nella relazione si ribatteva l'utilità dei consorzi intercomunali, del suffragio universale, respingendosi il voto alle donne, si conservava la qualità di rappresentante del governo al sindaco, con l'obbligo del giuramento, si trattava ancora delle funzioni amministrative di tutela e giurisdizionali delle Giunte provinciali amministrative, si fissavano casi di responsabilità amministrativa, si proponeva di autorizzare il governo a delegare ai prefetti quelle facoltà ora attribuite alle amministrazioni centrali dello Stato che sarebbero state indicate in un elenco da approvarsi per decreto reale.

Il Senato nominava una Commissione (relatore G. Finali) la quale, pur approvando il progetto, proponeva notevoli modificazioni. Fra l'altro proponeva maggiore autonomia comunale in tema di operazioni elettorali, faceva riserve circa la soppressione del presidente elettivo del Consiglio comunale e circa la nomina governativa del sindaco, circa i nuovi oneri che sarebbero derivati dalla istituzione delle Giunte provinciali amministrative in sede di tutela, considerava se non fosse il caso di deferire alle G. P. A. anche i reclami contro i provvedimenti prefettizi in sede giurisdizionale, faceva riserve circa spese di carattere statale che sarebbero continuate a gravare sugli enti locali, limitava i casi delle azioni popolari e proponeva di porre un freno e dare norma all'esercizio della facoltà della Giunta comunale e della

deputazione provinciale di deliberare nei casi di urgenza con il solo obbligo di informarne i Consigli, proponeva doversi effettuare le elezioni al consiglio provinciale nello stesso giorno in tutti i comuni del mandamento e che le elezioni nei comuni che formavano più mandamenti fosse fatta nella forma usata per le elezioni comunali, proponeva infine emendamenti a vari articoli del progetto in questione di dettaglio.

Il Ministro Crispi ripresentava alla Camera dei deputati l'8 dicembre 1888 il progetto di legge dando ragione, con una relazione, della accettazione delle modificazioni votate dal Senato. Manteneva però la nomina governativa del sindaco nei comuni minori, conservava le funzioni di tutela alla G. P. A. e dava conto degli altri emendamenti proposti dal Senato e accolti.

La Camera dei deputati esaminò il nuovo progetto nella seduta del 19 dicembre 1888 su relazione dell'on. Lacava e l'approvò con sole lievi modificazioni a quattro articoli, fra cui l'istituzione regia dei sindaci eletti, lo scrutinio elettorale di lista e un completamento in tema di responsabilità degli amministratori. Il progetto, ripresentato dal Ministro Crispi con tali modificazioni al Senato, fu finalmente approvato, su relazione del Sen. Finali nella seduta del 23 dicembre 1888 e divenne la legge 30 febbraio 1888, n. 5865.

Al governo, con la stessa legge, era stata data facoltà:

1) di coordinare in testo unico la nuova legge con quella del 1865, ciò che avvenne con il T. U. della legge 10 febbraio 1889, n. 5921;

2) di pubblicare le disposizioni di esecuzione, ciò che avvenne col regolamento generale per l'esecuzione della legge emanato con R. D. 10 giugno 1889, n. 6107;

3) di delegare ai prefetti quelle facoltà attribuite alle amministrazioni centrali dello Stato che fossero indicate in un elenco da approvarsi per decreto reale;

4) di provvedere alla mutazione dei distretti delle provincie di Mantova e della Venezia in circondarî e alla sostituzione dei sottoprefetti ai commissari distrettuali.

Rimaneva insoluta la questione assai grave della circoscrizione amministrativa del Regno. Già alla Camera nella seduta del 19 luglio 1889 era stata dibattuta la questione (on. Mazza e on. Lucca). Il Ministro Crispi già nella precedente seduta dell'11 luglio 1889 aveva prospettato le difficoltà di essa e l'opportunità di un rinvio.

5.<sup>o</sup> — *Riforme successive alla legge del 1888.*

Dopo la pubblicazione della legge del 1888, si ebbe, fra gli altri il progetto presentato dal Ministro Crispi alla Camera dei deputati nel 1918 concernente modifiche alla legge elettorale politica e alla legge comunale per la parte concernente la compilazione delle liste elettorali. Il progetto rilevava che, data l'identità del fondamento del diritto elettorale amministrativo e di quello politico, dovesse essere identica la procedura per la revisione delle due liste e identiche le facoltà da accordarsi alle Autorità e ai Corpi chiamati in primo e secondo grado alla revisione delle liste stesse. Venivano anche rilevati i gravi abusi commessi dalle Giunte municipali e dai Consigli comunali per l'iscrizione nelle liste e veniva proposto di accordare alla Giunta provinciale amministrativa le facoltà necessarie per riparare a tali abusi mentre si proponeva anche di accordare al governo la facoltà di procedere alla epurazione delle liste amministrative e politiche mediante apposito commissario.

La Camera nominava per l'esame del progetto la Commissione presieduta dall'on. Torraca il quale, con la sua relazione faceva le seguenti proposte: « a) siano tolte le liste elettorali alla diretta ingerenza dei corpi elettivi locali ; b) sia concentrata sul sindaco e sopra una commissione di poche persone la responsabilità della preparazione degli elenchi per le proposte di cancellazioni e nuove iscrizioni ; c) sia data alle minoranze una sicura garanzia ; d) sia esclusa l'iscrizione per notorietà e stabilità che ogni iscrizione e cancellazione sia documentata ; e) sia regolata la prova della sufficiente istruzione ; f) siano sottratte all'arbitrio le assegnazioni di domicilio nei collegi ; g) sia agevolato il reclamo degli elettori ; h) sia resa attiva la competenza di un primo giudice di appello nella commissione provinciale presieduta da un magistrato ; i) sia disciplinata l'azione e l'intervento del pubblico ministero ; l) siano regolate le sanzioni ». Il controprogetto della camera escludeva poi la facoltà straordinaria di revisione proposta dal Governo.

Il progetto di legge discusso alla Camera fu approvato e successivamente presentato al Senato; anche questi l'approvò su relazione Calenda e divenne legge in data 11 luglio 1894, n. 286.

Contemporaneamente era stato presentato un secondo progetto di legge concernente la riforma delle principali disposizioni della legge comunale-provinciale del 1889 e della legge elettorale

politica del 1882 sulle operazioni elettorali amministrative e politiche. Esso disciplinava la fissazione delle sedi elettorali, la cognizione dei reati elettorali, devoluta ai tribunali penali; la durata in carica per sei anni con parziale rinnovo ogni tre anni dei consiglieri provinciali e comunali; la durata in carica triennale del sindaco, della giunta municipale, del presidente della deputazione provinciale e di questa; stabiliva l'ineleggibilità degli amministratori colpiti da dichiarazioni di responsabilità; ammetteva la facoltà sostitutiva della Giunta provinciale amministrativa in tema di operazioni elettorali.

La Camera eleggeva per l'esame una Commissione presieduta dall'on. Parpaglia, la quale, su relazione dell'on. Grieco presentava un controprogetto più ampio che stabiliva la circoscrizione delle sezioni elettorali; il numero degli elettori da iscriversi in ogni sezione; confermava la devoluzione ai tribunali penali della cognizione dei reati elettorali; confermava la durata in carica degli organi comunali e provinciali e l'ineleggibilità a consiglieri; confermava le facoltà sostitutive della G. P. A.; stabiliva la durata in carica triennale delle seguenti Commissioni nominate dai consigli provinciali: Consiglio di leva; Commissione per la requisizione dei quadrupedi; revisori della lista dei giurati; Commissione provinciale del tiro a segno nazionale; comitato forestale; Commissione per la liquidazione dei danni dell'emigrazione; Commissione per la vendita dei beni ecclesiastici; Commissione per rivendite di private.

Approvato con alcune modificazioni il progetto della Commissione, l'on. Crispi lo presentava al Senato dal quale veniva approvato su relazione Calenda e divenne la legge 11 luglio 1894, n. 287.

In materia elettorale si ebbe poi il regolamento che fu approvato con R. D. 19 agosto 1894, n. 386.

Nello stesso anno il Ministero Crispi presentò un altro progetto di legge concernente il riordinamento dell'imposta fondiaria e nuove disposizioni sulle soprainposte comunali e provinciali. Il progetto fu esaminato alla Camera dalla Commissione presieduta dall'on. Levi che, su relazione dell'on. Dari lo approvava con alcune modifiche, stabilendo la facoltà delle provincie e dei comuni di sovraimporre ai tributi diretti sui terreni e fabbricati limitatamente a cent. 50 per ogni lira di imposta decimale; concedendo alle Giunte provinciali amministrative la facoltà di autorizzare i comuni a superare tale limite per le spese obbliga-

torie, mentre tale autorizzazione sarebbe stata data alle provincie con decreto reale sentito al Consiglio di Stato; concedendo ai contribuenti la facoltà di ricovero alla Giunta provinciale o al governo del Re contro le deliberazioni, rispettivamente, del consiglio comunale o del consiglio provinciale per aumento o eccedenza di sovraimposte e, rispettivamente al Consiglio di Stato contro le decisioni della Giunta provinciale o contro il decreto reale.

Il progetto così modificato fu presentato dal Ministro dell'Interno Crispi e dal Ministro delle Finanze Boselli al Senato il quale, su relazione dell'ufficio centrale e del Sen. Gadda lo approvò e divenne la legge 23 luglio 1894, n. 340.

Con la stessa legge del 1894 sull'elettorato amministrativo il governo del Re era stato autorizzato a procedere alla pubblicazione di un nuovo testo unico della legge comunale provinciale che raccogliesse le disposizioni di legge emanate dopo il precedente testo unico. A ciò si provvede con il R. D. 4 maggio 1898, n. 164.

Dopo tale decreto la legislazione in materia di enti locali registra vari altri provvedimenti di un certo rilievo e si accenna qui di seguito ad alcuni dei testi più importanti.

La legge 21 giugno 1896, n. 217 disciplinò la concessione dell'autorizzazione governativa per gli acquisti di immobili e per l'accettazione da parte degli enti pubblici di doni e lasciti; con decreto 26 luglio 1896, n. 361 si emanò il regolamento di attuazione.

La legge 24 aprile 1898, n. 132 provvide alla istituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti della Sezione autonoma di credito comunale provinciale, mentre la legge 17 maggio 1900, n. 173 regolò il credito comunale e provinciale e la legge 23 dicembre 1900, n. 449 apportò alcune modifiche alla facoltà degli enti locali di applicare sovraimposta sui terreni e fabbricati. In considerazione di particolari situazioni, la legge 19 maggio 1904, n. 185 regolò la concessione e la trasformazione dei prestiti agli enti locali nel mezzogiorno continentale, legge che fu poi estesa dapprima agli enti locali del Lazio, Umbria ed Emilia, con legge 29 dicembre 1904, n. 676 e poi estesa a tutte le provincie del Regno con legge 19 luglio 1906, n. 364. Altri provvedimenti sul credito comunale e provinciale furono dati dalla legge 13 luglio 1905, n. 400, mentre la legge 15 luglio 1906, n. 383 dava disposizioni sull'applicazione delle sovraimposte provinciali e comunali nella Sicilia, Sardegna e pro-

vincie meridionali, seguita dalla legge 9 luglio 1908, n. 442 che recava nuove norme nella stessa materia per i compartimenti catastali napoletani, siciliani e sardi.

In tema di personale degli enti locali si deve registrare la legge 7 maggio 1902, n. 144 sulla nomina degli impiegati comunali e il R. D. 23 giugno 1904, n. 393 sugli esami di abilitazione alle funzioni di segretario comunale. La legge 30 giugno 1908, n. 335 disciplinò poi la cessione e sequestrabilità degli stipendi dei dipendenti dagli enti locali.

Durante questo periodo fu anche regolata, dal R. D. 21 settembre 1901, n. 445, la formazione e tenuta del registro di popolazione presso i comuni.

Frattanto, oltre ai progetti e alle relazioni più sopra già citati, occorre ricordare che, anche in sede parlamentare, continuarono le discussioni circa il riordinamento dell'amministrazione locale governativa o autarchica.

La questione della possibilità del decentramento amministrativo fu assai ampiamente trattata a proposito dei progetti sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale e sugli uffici finanziari. Sono da rilevare in proposito la relazione alla Camera dell'on. Bargoni e la discussione svoltasi nel 1868 alla Camera stessa ove la questione fu trattata particolarmente dagli on.li Ranalli, Pianciani, Civinini, Correnti, Cortese, Ferraris. Sono pure da rilevare, sempre nel corso delle sedute svoltesi nel dicembre del 1868 alcuni controprogetti presentati dal Deputato Ferraris e dai Deputati Castiglia e Alvisi, votati dalla camera, ma successivamente respinti.

Del 1876 è l'ampia relazione dell'on. Pianciani della Sottocommissione incaricata di riferire sul decentramento amministrativo per la Commissione istituita con D. M. 30 aprile 1876, presieduta dall'on. Peruzzi per la riforma della legge comunale provinciale.

Una discussione sorse a proposito dell'interpellanza dell'on. Bertolini svolta alla Camera nella seduta 28 marzo 1892 circa la elaborazione di una riforma organica amministrativa. L'argomento fu ripreso dallo stesso on. Bertolini alla Camera il 6 aprile 1905, in un discorso sul bilancio dell'interno, per una revisione dei compiti delle amministrazioni autarchiche e per l'introduzione dei referendum locali, in risposta alle dichiarazioni dell'on. Cao Pinna sulla relazione al bilancio dell'interno per l'esercizio finanziario 1905-1906.

I dibattiti parlamentari sulla necessità della redazione di un nuovo testo unico della legislazione sugli enti locali trovarono consenziente il governo il quale propose e fece approvare la legge 9 giugno 1907, n. 294 con la quale si concedeva a esso la facoltà di coordinare un testo unico le norme del T. U. comunale e provinciale del 1898 con tutte le altre che lo avessero modificato. Il nuovo testo fu emanato con il R. D. 21 maggio 1908, n. 269. A esso fece seguito il R. D. 14 febbraio 1911, n. 297 che approvava il regolamento alla legge comunale provinciale, regolamento che, in varie sue parti, è tuttora vigente.

Nella materia si devono in seguito notare alcune leggi specialmente in materia patrimoniale e finanziaria. Assai notevole il R. D. 10 aprile 1910, n. 639 che disciplinò la procedura coattiva da seguire per la riscossione delle entrate patrimoniali dei comuni e delle provincie, norme che ebbero ampia applicazione e interpretazione talvolta estensiva. La legge 6 giugno 1912, n. 767 diede poi facoltà alle provincie e ai comuni di elevare le sovraimposte sui terreni e fabbricati; mentre il R. D. 2 gennaio 1913, n. 453 disciplinava la concessione dei prestiti agli enti locali nel caso di sospensione delle sovraimposte sui terreni.

A breve distanza però dall'emanazione del decreto del 1908 si ebbero alcune leggi, tra cui quella 19 giugno 1913, n. 640 e la legge 2 giugno 1914, n. 456, che resero opportuna la pubblicazione di un nuovo testo unico, autorizzato dalle stesse leggi citate. Esso fu approvato con R. D. 4 febbraio 1915, n. 148.

Anche in sede parlamentare si ebbero interessanti discussioni, prima dello scoppio della guerra mondiale, in materia di amministrazione locale. Le esigenze, oltre che di riforma di antichi studi relativi agli enti locali, di un decentramento di attribuzioni alle autorità locali, fu quasi sempre all'ordine del giorno.

Nella seduta 28 giugno 1909 fu discussa alla Camera una interpellanza dell'on. Meda per una riforma organica della legge comunale e provinciale. Nello svolgerla il proponente accennò fra l'altro al problema del decentramento e alla riforma della tutela in rapporto all'autonomia degli enti locali. La presentazione di provvedimenti per un largo decentramento fu pure chiesta con l'interpellanza dell'on. Romanin-Jacur il 3 maggio 1910.

La relazione della Giunta del bilancio alla Camera sul preventivo del Ministero dell'Interno per il 1911-12, relatore l'on. Aprile, esaminò pure il possibile decentramento dei servizi amministrativi. La giunta propose un formale ordine del giorno con cui,

rilevando gli inconvenienti derivanti dall'eccessivo accentramento, faceva voto per un sollecito decentramento delle attività per le quali non fosse indispensabile l'intervento diretto dell'amministrazione centrale, ove per attuarle non occorressero speciali provvedimenti legislativi o nuovi aumenti di spesa. Nella discussione parlamentare successiva il Ministro Giolitti, nella seduta 18 maggio 1911, dichiarava di accettare l'ordine del giorno della Giunta come raccomandazione e di studiare la questione del decentramento come delega di poteri in provincia quanto più vasti possibile.

Sulla stessa questione si soffermò pure la relazione della Commissione di finanza del Senato (relatore sen. Inghilleri) sullo stesso bilancio dell'interno 1911-1912.

Anche la relazione della giunta del bilancio sul preventivo del Ministero dell'Interno per il successivo esercizio 1912-13, relatore l'on. Cao Pinna, richiamava l'attenzione del governo sulla necessità di una radicale trasformazione dell'ente provincia.

La questione fu assai discussa nel 1914. Discutendosi il disegno di legge sulle spese per la Libia, l'on. Corniani, nella seduta del 17 febbraio 1914, esprimeva alla Camera il convincimento che si potessero attuare economie delegando ai prefetti molte attribuzioni delle amministrazioni centrali. Del pari l'8 maggio 1914, durante la discussione sul bilancio del Ministero dell'Interno 1914-15 alla Camera, l'on. Bovetti proponeva di trasferire alle amministrazioni provinciali i demani delle foreste, delle acque e delle strade. Il Ministro Salandra, parlando nella successiva seduta del 13 maggio, riteneva accettabile la proposta di far passare alla provincia una parte del pubblico demanio, specialmente di quello stradale, e non escludeva neppure quello delle acque e delle foreste. Pure alla Camera il 14 maggio 1914 l'on. Ruini invocava che si coordinassero con criteri di opportuno decentramento le amministrazioni dello Stato, semplificandole con il rendere più agli organi attivi, unificando i controlli, combinandoli con forme decentrate e ispettive e imprimendo carattere industriale e di autonomia alle aziende economiche.

L'entrata in guerra dell'Italia rese dapprima necessaria qualche transitoria modifica ad alcune disposizioni della legge comunale e provinciale, specialmente in tema di abilitazione alle funzioni di segretario comunale, modifiche che vennero stabilite dal decreto Lt. 27 maggio 1915, n. 774 mentre col successivo D. Lt. 21 maggio 1916, n. 682 si dettavano poi le norme per la conces-

sione di patente provvisorie per l'abilitazione alle funzioni di segretario comunale finchè durasse lo stato di guerra. Altre modificazioni furono apportate dal D. Lt. 30 aprile 1916, n. 558, soprattutto per assicurare il funzionamento dei Consigli provinciali comunali i cui membri non potessero essere tutti presenti. Fu solo con D. Lt. 4 gennaio 1917, n. 89 che si dettarono norme più complete per il funzionamento delle amministrazioni comunali e provinciali durante la guerra, assicurando la validità delle sedute dei Consigli comunali e provinciali e delle Giunte municipali e delle deputazioni provinciali.

Dato lo stesso stato di guerra, la legislazione sugli enti locali non fu numerosa in questo periodo. Il D. Lt. 27 agosto 1916, n. 151 approvò il regolamento sulla sezione autonoma di credito comunale e provinciale presso la Cassa Depositi e Prestiti. Il D. Lt. 4 gennaio 1917, n. 129 fece obbligo agli esattori delle imposte di anticipare gli stipendi agli impiegati e salariati comunali, ai maestri elementari e ai medici condotti. Il D. Lt. 26 luglio 1917 n. 1181 stabilì l'obbligo per i comuni alla concessione dell'indennità caroviveri al personale dipendente.

Di notevole importanza fu solo il D. Lt. 1 ottobre 1917, n. 1586 che dettò disposizioni sulla responsabilità amministrativa e con tabile dei sindaci, assessori e consiglieri comunali che, dimettendosi senza legittimo motivo, rendessero necessario lo scioglimento dei rispettivi consigli; venne estesa poi a qualsiasi contribuente nel comune la facoltà di ricorrere al governo del Re contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa in tema di approvazione di deliberazioni.

Per gli stessi motivi suaccennati, durante il periodo in esame non si ebbero, nella materia, dibattiti parlamentari degni di nota. È da segnalare solo che sulla questione del decentramento amministrativo tornò l'on. Di Campolattaro in occasione della discussione del bilancio del Ministero dell'Interno 1915-1926 alla Camera l'8 giugno 1916, invocando una riforma generale della legge comunale provinciale ispirata al concetto di una completa autonomia dei grandi comuni e tenuto conto delle diverse esigenze delle varie regioni.

In vista della non lontana cessazione dello stato di guerra, e in accoglimento di voti espressi, un D. Lt. del 18 aprile 1918, n. 511 istituiva una Commissione per lo studio delle riforme da apportarsi agli ordinamenti amministrativi delle provincie e dei comuni del Regno. Non si hanno però notizie sui lavori della Commissione.

## II.

*Svolgimento della legislazione e del pensiero politico in tema di amministrazione locale dalla fine della prima guerra mondiale all'avvento del fascismo*

Dopo la fine della prima guerra mondiale la legislazione sugli enti locali divenne più numerosa, se pure ispirata più a motivi contingenti che a un organico piano di sviluppo.

Il primo decreto che si deve segnalare è il D. Lt. 13 febbraio 1919, n. 156 concedente la facoltà ai comuni di applicare un'imposta sui locali di ciascun residente nel territorio comunale o di ciascun ente avente il godimento a qualsiasi titolo e di sovraimporre, anche per le provincie, ai redditi delle categorie *b* e *c* di ricchezza mobile. Il successivo D. Lt. 12 giugno 1919, n. 1013 estese, anche agli enti autorizzati a eccedere il limite delle sopraimposte fondiarie, la facoltà di sovraimporre alla medesima imposta di ricchezza mobile. A sua volta il R.D.L. 7 settembre 1919, n. 1632 (convertito nella legge 15 ottobre 1923, n. 2293) recò altri provvedimenti finanziari a favore dei comuni.

In tema di personale si ebbe il R. D. 18 settembre 1919, n. 1825 che dettò le norme per l'ammissione ai concorsi a impieghi presso gli enti locali, integrato dal R. D. 18 aprile 1920, n. 585. Il R. D. L. 16 ottobre 1919, n. 1960 (convertito nella legge 15 ottobre 1923, n. 2293) regolò gli aumenti della sistemazione definitiva del personale. Sull'abilitazione alle funzioni di segretario comunale si ebbero i RR. DD. LL. 2 ottobre 1919, n. 1853, 8 febbraio 1920, n. 547, 7 aprile 1921, n. 559. La legge 21 agosto 1921, n. 1312 dettò le prescrizioni sull'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra.

L'imposizione delle sovraimposte comunali e provinciali fu regolata poi dai RR. DD. LL. 24 novembre 1919, n. 2162 e 23 ottobre 1922, n. 1255.

I poteri degli amministratori straordinari dei comuni e delle provincie in materia di contrattazione di mutui furono estesi dal R. D. L. 8 settembre 1922, n. 1285.

La graduale estensione alle nuove provincie della legislazione italiana fu applicata anche agli ordinamenti comunali e provinciali. Il provvedimento legislativo venne peraltro pubblicato do-

po l'avvento del regime fascista, dal R. D. 11 gennaio 1923, n. 9 che estese alle nuove provincie la legge e il regolamento comunale e provinciale con opportune modifiche e norme di attuazione.

Le questioni relative alla riforma delle amministrazioni pubbliche e al decentramento dei servizi, sopite durante lo stato di guerra, dopo la fine di esso furono invece ampiamente trattate e prese varie volte in esame dallo stesso governo sino alla caduta del regime democratico.

Con R.D. 2 settembre 1919, n. 1552 venivano istituite una Commissione centrale presso il Ministero del Tesoro e delle Commissioni speciali presso ciascun dicastero, incaricate di formulare proposte di semplificazione dei pubblici servizi. Anche la relazione della giunta del bilancio a un disegno di legge concernente provvedimenti sullo stato economico e giuridico degli impiegati dello Stato (relatore l'on. Camera) rilevava l'urgenza di risolvere il problema del decentramento amministrativo.

Dopo l'inaugurazione della venticinquesima legislatura la questione del decentramento fu subito posta sul tappeto alla Camera durante la discussione sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona; ne trattò, in connessione col problema della riforma della burocrazia, l'on. Crispolti il 9 dicembre 1919, sottolineando la necessità di decentrare l'amministrazione statale aumentando o restaurando le autonomie provinciali e comunali. Nella seduta del 12 dicembre l'on. Calò auspicava una riforma burocratica e un decentramento sufficiente a dare libertà di movimento e di adattamento alle singole provincie e alle varie regioni. L'on. Casertano rilevava le deficienze del sistema amministrativo delineando i tratti di una riforma con autonomie comunali e regionali. Poco appresso, il 17 dicembre, in sede di proroga dell'esercizio provvisorio dei bilanci, l'on. Tangorra invitava il governo ad affrontare la riforma della burocrazia e la semplificazione di pubblici servizi. Più esplicitamente il 21 dicembre l'on. D'Alessio rilevava la necessità di decentrare la maggior somma di funzioni pubbliche per affidarle a organismi costituiti dagli elementi locali interessati. Nella stessa seduta l'on. Donati invocava dal governo la presentazione di un concreto progetto, di immediata attuazione, per l'istituzione di servizi locali nelle provincie, delegandovi funzionari dell'amministrazione centrale. Sull'urgenza di una soluzione della questione del decentramento e della riforma dell'amministrazione insistevano pure contemporaneamente gli

on.li Bertini e Camera. Anche in Senato il 28 dicembre il senatore Pellerano auspicava una vasta riforma amministrativa prevalentemente in vista di possibili diminuzioni di spese.

L'attuazione della vera e propria autonomia regionale veniva espressamente richiesta con una mozione del deputato Orano, letta alla Camera il 17 dicembre 1920, ma che non venne discussa. L'anno successivo, la discussione di un disegno di legge per la riforma della burocrazia dava occasione alla ripresa del tema sul decentramento. Esso fu ampiamente discusso nelle sedute del 25-26 febbraio e 1-3 marzo 1921 dai deputati D'Alessio, Di Fausto, Baldassarre, Orano, Lissia, Tangorra, Casertano, Giuffrida, Piva, Bonocore, Di Giovanni, Chimienti, G. Camera, Ruini, E. Finocchiaro Aprile, Graziadei e dallo stesso presidente del consiglio on. Giolitti. La questione fu anche trattata nella relazione del senatore Malzoni allo stesso disegno di legge per la riforma burocratica e durante la relativa discussione al Senato il 16 marzo 1921 dai senatori Gallini e Schanzer.

In occasione dell'inaugurazione della ventiseiesima legislatura, nello stesso discorso della Corona, tenuto l'11 giugno 1921, si accennò al proposito del governo di adottare ordinamenti più snelli e decentrati per le amministrazioni dello Stato. La discussione sull'indirizzo di risposta a tale discorso offrì occasione a parecchi oratori per sostenere la necessità del decentramento amministrativo a base di autonomie regionali. Tra essi l'on. Cao (23 giugno 1921) gli on.li Conti e Cocco-Ortu (25 giugno), Nasi (26 giugno). Il presidente del Consiglio on. Giolitti conveniva sulla opportunità di rappresentanze elettive regionali con le attribuzioni di competenze particolari. Anche alla Camera il 27 luglio 1921, discutendosi l'esercizio provvisorio 1921-22 l'on. Mastino richiamava l'attenzione sulle economie realizzabili con un coraggioso e razionale sistema di decentramento e di autonomia regionale. Una interpellanza dell'on. Caldara del 30 luglio 1921 invocava una completa riforma amministrativa degli enti locali.

Una più intensa trattazione del problema del decentramento ebbe luogo in occasione dell'esame del progetto, divenuto poi la legge 13 agosto 1921, n. 1080, per la riforma dell'amministrazione dello Stato, la semplificazione dei servizi e la riduzione del personale. Se ne occuparono espressamente gli on.li Beltini, Carapelle, Celesia, Macrelli, Fino, Canepa, Corsi e Lombardo Pellegrino il 31 luglio; Fazio, Bonardi, Mancini, Pivano e il Ministro delle Poste e Telegrafi on. Giuffrida il 1° agosto.

Nella seduta 2 agosto 1921 il presidente del Consiglio on. Bonomi dichiarava alla Camera che il governo non intendeva addossarsi il compito di una profonda trasformazione degli organi locali senza la collaborazione del Parlamento. Ammetteva peraltro che al semplice decentramento burocratico potesse seguire il decentramento nei riguardi degli enti locali già esistenti. Nella stessa seduta la Camera approvava poi un emendamento del deputato Carapelle che nella formulazione accettata dal governo e dalla Commissione, autorizzava il governo stesso ad attuare un largo decentramento amministrativo con una maggiore autonomia degli enti locali. Già una mozione dell'on. Caldara letta alla Camera l'1 agosto 1921 richiedeva il riordinamento degli enti locali sulla base dell'autonomia amministrativa dei comuni e della regione, sottraendoli al regime della tutela e sottoponendoli a una razionale vigilanza giuridica. Nuove richieste per un rin vigorimento della vita locale con un opportuno decentramento burocratico e istituzionale erano contenute nella relazione della Commissione per gli affari interni sul preventivo 1921-22 del Ministero dell'Interno (relatore on. Casertano). Analogo voto veniva formulato nella relazione dell'anno successivo.

Per la loro importanza e per una certa loro attualità per molti istituti, si reputa opportuno segnalare poi le proposte formulate in materia di amministrazione locale dalla Commissione per le proposte relative alla semplificazione di pubblici servizi e alla riduzione del personale, istituita presso il Ministero dell'Interno a norma del R. D. 2 settembre 1919, n. 1552. Le proposte, rese note nella riunione del 26 novembre 1919, furono le seguenti:

1) « Le critiche, mosse all'istituto della *sottoprefettura* e citate a chiederne insistentemente l'abolizione, muovono dal fatto che, all'utilità di talune necessarie attività di quegli uffici, corrisponde una indeterminatezza di figura e una limitazione di attribuzioni, che sono d'altro canto ingiustificate, ma che rendono spesso quegli uffici semplici stazioni di trasmissione di carte.

« Occorre riparare all'inconveniente, trasferendo nelle sottoprefetture, per il territorio del circondario, tutte le attribuzioni ora esercitate dal prefetto, e per le quali tale trasferimento è praticamente possibile. Ciò naturalmente, senza diminuire le facoltà e le responsabilità direttive del prefetto.

2) « Le ragioni di tradizione, di convenienza e di sostanza che motivarono la costituzione nella *Giunta Prov. Amministra-*

tiva di una preminente maggioranza di rappresentanti della provincia, sono ormai venute a mancare.

« Invece è evidente l'opportunità di chiamare a comporla i rappresentanti delle varie amministrazioni autonome territoriali soggette a tutela, quali rappresentanti di tutti gli interessi che sono toccati dall'attività della Giunta, integrati da una rappresentanza delle organizzazioni del lavoro, dandone a questo una meno inorganica di quella datagli nella Commissione di beneficenza con i membri operai di nomina regia.

3) « Una fra le principali ragioni dell'attuale complicazione dei servizi affidati alle prefetture, è la equiparazione, nel regime di *vigilanza e di tutela*, di tutti i comuni del Regno, portata dalla nostra legislazione.

« Occorre abbandonarla, classificando i comuni in diverse categorie, a seconda della loro importanza, che è quanto dire a seconda anche, della garanzia offerta dall'entità e dalla qualità del controllo che sulla loro gestione può esercitare la popolazione interessata direttamente e a mezzo della voce della pubblica opinione rappresentata dalla stampa.

« Ciò che eviterà all'autorità di vigilanza e di tutela di intervenire in atti, in confronto dei quali il suo intervento si limita, per necessità di cose, a una pura formalità e si risolve in un inutile lavoro per gli uffici.

4) « L'art. 129 del T. U. della legge comunale e provinciale impone l'annualità della formazione e deliberazione dei bilanci comunali.

« Per i comuni minori, la grandissima maggioranza cioè dei comuni del regno, la cosa si risolve in una periodica riproduzione di un atto identico o quasi, con un aggravio enorme di lavoro e per i comuni stessi e per le autorità di vigilanza e di tutela che, a seconda dell'attuale competenza, devono integrarli con il loro intervento. Per questi comuni potrebbe finalmente consentirsi una più larga periodicità di bilancio, come si è fatto per le opere pie durante la guerra, salvo naturalmente le varianti che durante il triennio fossero reclamate da necessità di amministrazione.

5) « Ragioni formali e sostanziali concorrono a far abrogare l'obbligo della comunicazione all'autorità governativa delle *deliberazioni adottate di urgenza* dalla Giunta con i poteri del Consiglio (art. 140 T. U. legge comunale e provinciale) per le quali si espone il prefetto alla possibilità di contrasti col Consiglio comunale cui spetta la ratifica.

6) «La revisione dell'*inventario dei beni del comune*, imposta dall'art. 177 del T. U. per ogni cambiamento di sindaco si risolve in una formalità superflua. Basterebbe imporre la revisione decennale.

« Per i comuni importanti, però, è bene disciplinare una periodica per quanto semplice dimostrazione dello stato patrimoniale. Vi si provvede al n. 36.

7) «Le condizioni contrattuali del momento fanno ritenere troppo bassi i *limiti* fissati nell'art. 183 del T. U. della legge comunale e provinciale.

8) «Tenuto conto delle mutate condizioni, il limite di 8.000 lire quale valore massimo dei *contratti* da stipularsi dalle amministrazioni comunali senza il preventivo intervento del Consiglio di prefettura sul relativo progetto, sembra, per i comuni maggiori, troppo basso.

9) «La disposizione dell'art. 211 del T. U. della legge comunale e provinciale (148 del reg.) importa l'invio all'autorità governativa di tutte le *deliberazioni* di Consiglio e di Giunta, fatta eccezione per quelle di mera esecuzione dei provvedimenti prima deliberati, per il visto di esecutorietà, in base all'esame di legittimità di cui all'art. 12.

« Questo si comprende e si giustifica per le deliberazioni importanti che non rappresentino gestione di bilancio; e, ancora, per i comuni minori; non per le altre deliberazioni né per i comuni nei quali l'azione dell'autorità comunale può essere competentemente seguita e controllata da elementi estranei all'autorità governativa.

Occorre, quindi, sgombrare gli uffici di questa dell'accumulo di un'infinità di atti, sui quali l'intervento suo si riduce a una formalità inutile ed ingombrante che richiede una serie di complesse operazioni, soprattutto di ordine, assolutamente improduttive.

« Al prefetto deve solo essere lasciata la più ampia facoltà, di richiesta e d'indagine per i provvedimenti *ex officio* del caso, quando lo ritenga opportuno.

10) « Nel determinare quali siano gli atti delle amministrazioni comunali soggetti a *tutela*, la legge segue un criterio non perfettamente organico, che importa l'ingombro degli uffici di prefettura con una molteplicità di formalità inutili, per atti di futile portata. Occorre sostituire un criterio sistematico, guardando alla reale importanza degli atti, alla stregua della natura

loro e del valore del loro oggetto; tenendo presente la proposta di classificazione dei comuni; sfrondando le disposizioni delle parti integrali; integrandole nei punti che si sono manifestati incompleti e difettosi.

« Attualmente, secondo la lettera della legge, sono sottoposti alla G.P.A. soltanto i bilanci comunali che prevedono la imposizione di sovrimposta eccedente il limite legale. Praticamente sono ormai quasi tutti. D'altro canto, l'eccedenza della sovrimposta ha ormai perduto quel carattere di eccezionalità, anche sostanziale, che, in rapporto con la differenziazione accordata al valore, e, quindi, alla protezione, della proprietà immobiliare in confronto di quella mobiliare è il presupposto delle disposizioni ancora in vigore e in argomento. Ragioni pertanto di economia, e di euitmia giuridica, fanno ritenere opportuno che, in corrispettivo delle facilitazioni proposte con la più lata periodicità dei bilanci e con l'esonero dal visto delle deliberazioni di loro normale gestione, si renda sistematica e generale la sottoposizione alla G.P.A. di tutti i bilanci comunali.

« Alle tasse sulle aree fabbricabili e alla tassa di soggiorno, è fatto dalle leggi 8 luglio 1904, n. 320 e 11 luglio 1907, n. 502; e dalla legge 11 dicembre 1910, n. 863, un regime singolare in confronto di tutte le altre, pure comunali, nei riguardi delle modalità di istituzione, che non presentino corrispondenza e necessità tali, che facciano ritenere opportuno mantenere la formalità speciale dell'intervento dell'autorità centrale nella loro istituzione. Appare opportuno evitare le pratiche che questo comporta, riconducendo quelle tasse al regime degli altri tributi comunali.

« I regolamenti di polizia urbana sono sottoposti, oltre che all'approvazione della G.P.A. all'esame e al visto di omologazione del Prefetto.

« Pare superfluo. La prefettura li esamina in sede di preparazione degli atti per la G.P.A.

« Contro eventuali deliberazioni illegali di questa, il prefetto può intervenire positivamente ed efficacemente.

« Quando non sia il caso di intervenire è inutile formalità che non fa che dare testimonianza esplicita di una circostanza che è comprovata non equivocamente, in guisa che neppure può dirsi tacita, dai provvedimenti che la prefettura adotta per dar corso ed esecuzione della G.P.A. Per ragioni analoghe è da togliere l'obbligo della comunicazione al Ministero dei regolamenti

approvati dalla G.P.A. sui dazi e sulle imposte comunali e circa l'edilità e polizia locale.

« Il Ministero, invero, può sempre intervenire, ove del caso, in sede di ricorso, di segnalazione, del prefetto, o di ufficio.

« In tutti i casi nei quali non è luogo a provvedimenti speciali l'invio è formalità superflua e ingombrante.

11) « L'art. 220 del T. U. della legge comunale e provinciale affida alla G. P. A. l'emissione dei mandati di ufficio in sostituzione della Giunta comunale inadempiente. Per tale disposizione e per quelle del regolamento (art. 128) l'emissione dei mandati di ufficio è disciplinata con tale complessità di norme da farla mancare al suo scopo: dichiarazione di obbligatorietà della spesa; stanziamento in bilancio della somma occorrente; emissione del mandato. Il tutto da parte della G.P.A. con una complessità notevole di formalità, comunicazioni, prefissione di termini, diffida, ordinanze; anche a turbamento del regime del bilancio.

« Occorre, si può facilmente, semplificare escludendo, quando è necessario, l'intervento della G.P.A. e diminuendo le formalità.

12) « Limitato intervento sistematico del prefetto in confronto di molti degli atti finora sottoposti a sua approvazione. Sembra giusto completare la sua facoltà di ricorso, armando esplicitamente questo dell'*effetto sospensivo*.

13) « L'intervento della Giunta provinciale amministrativa, in questo caso di *azione popolare*, come, del resto in ogni altro, non ha ragione di essere.

14) « Sulla inutilità della comunicazione al prefetto delle deliberazioni di urgenza della Deputazione provinciale, si ripetono le considerazioni accennate per quelle della Giunta comunale.

15) « Sembrano da estendersi alla provincia, in tema di *contratti*, le disposizioni delle quali si è fatta proposta per i comuni di prima categoria.

16) « A favore di una *maggiore autonomia delle amministrazioni provinciali*, militano con maggiore forza e intensità, le stesse ragioni, formali e sostanziali, che esistono per i comuni maggiori.

« Già la legge attuale fa notevole differenza, in quanto alla vigilanza e ingerenza governativa e alla tutela delle provincie, in confronto dei comuni.

« La condizione speciale, peraltro, della provincia rende quasi completamente illusoria l'organizzazione portata dagli artt. 265,

266, 267 del T. U. della legge comunale e provinciale e consiglia ancora di ridurre le formalità, estendendo alla provincia il sistema proposto per i grandi comuni, ampliato.

« Uguale ampliamento deve farsi quanto a tutela.

« Questa deve conservarsi solo per il bilancio; il quale, peraltro, non pare il caso di sottoporre all'approvazione sovrana, come è determinato dal terzo comma dell'art. 310 della legge comunale e provinciale. Il che importa grande perdita di tempo, pratiche complesse, per l'invio degli atti, l'intervento del Consiglio di Stato e i provvedimenti esecutivi; senza una ragione sostanziale. Ché la posizione della provincia, ente autarchico, la cui base territoriale non eccede la sfera di giurisdizione del prefetto e della G.P.A., di fronte a questi rappresentante l'uno del governo, organo l'altro della tutela, governativa sugli enti autonomi della provincia, non è diversa di quella intercedente fra i comuni e questi organi.

« Può, quindi, logicamente prescriversi la sottoposizione del bilancio provinciale alla G.P.A. e, come per i comuni, deve prescriversi per tutti i casi, senza riguardo alla previsione o alla misura di eccedenza del limite legale della sovraimposta.

17) « L'intervento di un provvedimento solenne come il regio decreto da emettersi sentito il Consiglio di Stato, per l'autorizzazione ai comuni che eccedono il *limite legale della sovraimposta* a concedere sussidi per ferrovie e tramvie non è giustificato da alcuna necessità.

« Deve bastare l'approvazione tutoria delle relative deliberazioni.

18) « Tenuta ferma l'*annualità dell'esercizio finanziario* comunale, deve necessariamente mantenersi fermo l'obbligo della formazione e della presentazione del conto annuale.

« Come è noto, attualmente i conti comunali sono tutti approvati da una deliberazione formalmente ma non realmente collegiale del Consiglio di prefettura; previo un contraddittorio imperfetto; notificata giudizialmente, in carta bollata.

« Di qui intralci, ritardi, complicazioni, spese, che occorre evitare.

19) « La limitazione della competenza assegnata attualmente al *Consiglio di prefettura* in materia di pronuncia di responsabilità, è causa di inconvenienti, che toccano essenzialmente l'efficacia stessa del sistema attuale.

20) « Non vi è ragione di mantenere l'attuale sistema per l'*amministrazione straordinaria* delle provincie.

« Gli atti poi dei regi commissari, e delle Commissioni straordinarie, eccedenti i poteri, rispettivamente della Giunta comunale, e della Deputazione provinciale, sono ora sottoposti alla approvazione dell'autorità tutoria, che viene a essere una formalità inutile e ingombrante.

21) « Le stesse considerazioni or ora accennate escludono la necessità e l'opportunità dell'intervento della *Corte dei Conti*, per il giudizio dei conti delle provincie. Sono quintali di carta che viaggiano inutilmente l'Italia, importando ritardi enormi nell'approvazione dei conti, che potrebbe farsi con più rapidità e facilità sul luogo ove esistono tutti gli elementi utili.

22) « In correlazione con le disposizioni sopra proposte, occorre *abrogare* esplicitamente quelle, ora vigenti, che con esse contrastano.

23) « Concessa più ampia autonomia agli enti locali, occorre disciplinare la possibilità di un più *diretto controllo* sulla vita delle relative amministrazioni; controllo che può anche riuscire di grande ausilio per la integrazione che così può farsi dei mezzi di personale, quantitativamente deficienti, di cui dispongono.

24) « Data la nuova composizione della Giunta provinciale amministrativa quale è di sopra proposta, occorre determinare la costituzione in sede giurisdizionale.

« La designazione dei membri elettivi, sembra sia da lasciarsi alla stessa Giunta.

25) « Le leggi vigenti ammettono timidamente e con restrizioni l'azione popolare.

« Occorre estenderne al massimo l'esercizio, liberandola da inutili pastoie.

26) « Il timore del pericolo della costituzione di manomorte, a prevedere il quale erano orientate le disposizioni in vigore in tema di acquisti e di accettazione di lasciti e donazioni da parte di enti pubblici, non ha più ragione di essere. Può, quindi, rinunciarsi alla complessa organizzazione di autorizzazione, create al riguardo ».

Successivamente alla presentazione degli studi di cui sopra si è fatto cenno, la legge 16 marzo 1921, n. 260 nominò una Commissione parlamentare di inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato sulle condizioni del personale. Tale Commissione, presieduta dall'on. Cassis, fece, in breve tempo,

uno studio assai curato degli argomenti e il 10 settembre 1921 presentò alla presidenza della Camera la relazione conclusiva. I punti programmatici di essa circa l'amministrazione locale furono i seguenti:

1) « Rimanendo immutato il numero e la circoscrizione delle provincie raggruppare alcune di esse in unità amministrative statali cui provveda una sola prefettura, modificando in conseguenza i collegi istituiti presso di questa con la partecipazione di membri eletti dai diversi Consigli provinciali.

2) « Conservare le sole sottoprefetture situate in centri lontani e non facilmente comunicanti coi capoluoghi di provincia, aumentando notevolmente la loro competenza, ma senza elevarle a un rango speciale di vice-prefettura.

3) « Elevare al rango speciale di vice-prefettura quelle sottoprefetture poste in centri di speciali importanza per ragioni sociali, politiche, demografiche ecc. come Taranto, Spezia, Viterbo, ecc. dando al sottoprefetto, in tali sedi conservate, poteri e mezzi più larghi di quelli che ordinariamente hanno i sottoprefetti e istituendo nelle sedi stesse anche una sezione speciale di Giunta provinciale amministrativa.

4) « Classificare i comuni in due categorie, secondo che hanno popolazione inferiore o superiore ai 30 mila abitanti, tenendo conto anche delle diversità di condizioni tra provincia e provincia.

5) « Limitare la tutela giuridica ed economica a pochi atti per i comuni di maggiore popolazione, con obbligo dell'annuale formazione e deliberazione del bilancio e consentire invece ai comuni minori di formare il bilancio preventivo ogni triennio.

6) « Adottare anche nei riguardi dei comuni il concetto che le approvazioni del bilancio debbono riguardare le sole variazioni e non già le spese che restano fisse, disponendo che nei comuni maggiori l'approvazione di tali variazioni si debba fare ogni anno e consentendo che nei comuni minori le proposte di variazioni siano presentate ogni triennio.

7) « Fermo per tutti i comuni indistintamente l'obbligo della compilazione annuale del conto consuntivo, prescrivere che l'esame di esso sia compiuto entro un termine da prefiggersi in data non lontana dalla loro presentazione.

8) « Per i comuni di prima classe togliere l'obbligo del visto del prefetto alle deliberazioni consiliari di semplice esecuzione di precedenti, e rendere obbligatorio l'esperimento dei

pubblici incanti per alienazioni, locazioni e appalti, solo quando si tratti di entità patrimoniali considerevoli che superino le lire 50 mila.

9) « Organizzare un servizio d'ispezione provinciale a mezzo dei funzionari di prefettura, senza però che ne venga per questo aumentato il numero.

10) « Abolire la Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica, attribuendone tutte le funzioni alla Giunta provinciale amministrativa, con facoltà di aggregarsi per le questioni attinenti all'assistenza e beneficenza pubblica, dei membri tecnici con voto consultivo.

11) « Affidare al vice-prefetto la presidenza della Giunta provinciale amministrativa.

12) « Affidare ad altri uffici tutti quei provvedimenti che non richiedono una vera e propria decisione di competenza dei prefetti e in particolare :

a) deferire il servizio della leva interamente ai distretti militari e alle capitanerie di porto ;

b) passare agli uffici dipendenti dal Ministero delle Finanze tutte le attribuzioni attuali dei prefetti in materia di conferimento di esattoria e in materia di dazio consumo ;

c) devolvere ai distretti militari le attribuzioni in materia di tiro a segno ;

d) attribuire ai circoli d'ispezione delle ferrovie e in mancanza agli uffici del genio civile, il rilascio delle licenze di circolazione di autoveicoli, l'applicazione delle targhe e la immatricolazione ;

e) devolvere all'autorità giudiziaria la competenza a svincolare depositi per indennità di espropriazione.

13) « Chiedere agli interessati il maggiore contributo per le spese necessarie alla risoluzione dei ricorsi, assoggettando a una tassa di bollo speciale di lire 10 i ricorsi presentati in via gerarchica e di lire 50 quelli rivolti in via straordinaria al Re ».

Frattanto con la legge 13 agosto 1921, n. 1080, erano state dettate norme e concesse facoltà al governo per la riforma dell'amministrazione con la nomina di un Comitato interministeriale, composto dal presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno, on. Bonomi, dal Ministro della Giustizia on. Rodinò, delle Finanze on. Soleri, del Tesoro on. De Nava, dei Lavori Pubblici on. Micheli, e delle Poste e Telegrafi on. Giuffrida.

Tale Comitato studiò fra l'altro, anche varie riforme relative agli ordinamenti delle provincie e dei comuni.

Le linee generali e le direttive seguite in tale occasione sono così brevemente riassunte nella relazione ufficiale, comunicata alla presidenza della Camera il 1° febbraio 1922 dall'on. Bonomi:

a) Autorità governative e amministrative:

1) Conferimento al governo della facoltà di determinare il numero dei circondari e ampliamento considerevole della competenza dei sottoprefetti nei circondari che siano conservati

2) Istituzione del servizio ispettivo provinciale.

3) Modificazione del sistema di elezione dei membri elettivi della G.P.A. per assicurare la rappresentanza della minoranza.

4) Istituzione del Consiglio superiore delle provincie e dei comuni con la rappresentanza elettiva degli enti suddetti.

b) Comuni:

1) Divisione dei comuni in classi e conseguente proporzionale attenuazione della vigilanza e della tutela in rapporto alle diverse classi.

2) Facoltà ai comuni di unirsi in consorzi anche oltre ai casi previsti dall'art. 117 della legge comunale e provinciale, e potestà del prefetto di costituire coattivamente tali consorzi.

c) Provincie:

1) Facoltà al governo di decretare l'unione di due o più provincie quando i Consigli provinciali di propria iniziativa o su richiesta del governo stesso, ne fissino le condizioni e la proposta abbia l'adesione dei comuni capoluoghi e della maggioranza degli altri comuni.

2) Facoltà al governo di far luogo, con determinate garanzie, al distacco di comuni da una provincia per aggregarli ad altra contermine.

3) Attenuazione della potestà di vigilanza e tutela nei riguardi della provincia.

4) Consorzi facoltativi di provincie.

d) Disposizioni generali per meglio precisare e rendere efficace la responsabilità degli amministratori.

Con l'occasione si provvide anche a una larga modificazione delle disposizioni della legge comunale e provinciale riflettente lo stato giuridico ed economico del personale dei comuni e delle provincie, principalmente al fine di precisarne le garanzie di stabilità e di carriera, nonché le norme relative alla disciplina, e con-

sentendo per il personale la costituzione dei consorzi coattivi, quante volte i comuni non siano in grado di stipendiarlo isolatamente.

Alcuni dei provvedimenti deliberati da detto Comitato interministeriale divennero legge dello Stato, ma parecchi altri e, fra questi, quelli relativi all'amministrazione locale, non ne ebbero il tempo a causa della caduta del Ministero e poi, dell'instaurazione del regime fascista. Le proposte sopra formulate rappresentano pertanto l'ultima espressione delle direttive del governo democratico italiano in tema di enti locali.

*Nota.* — Si è nel testo esposto il rilevante sviluppo che ebbero, dopo la fine della prima guerra mondiale, gli studi e i progetti di riforma in materia di amministrazione locale.

Non si può però passare sotto silenzio l'apporto, che, più specificatamente nel campo politico, diedero a tali studi i rappresentanti del partito popolare italiano i quali, in misura assai maggiore di ogni altro, svilupparono in seno a tale partito un movimento di idee in favore delle autonomie locali e del decentramento che va segnalato anche per la sua attualità odierna.

### III.

#### *La legislazione sull'amministrazione locale durante il regime fascista*

In virtù della delegazione di poteri concessa con legge 3 dicembre 1922, n. 1601, il nuovo governo fascista iniziò l'emana-zione di una serie di provvedimenti che toccarono tutti i lati dell'amministrazione:

1) L'*Amministrazione locale governativa* fu trattata con una prima serie di norme nel 1923, durante l'applicazione della legge sui pieni poteri. È degno di nota il fatto che con R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, ispirato per altro agli studi che si compirono prima del fascismo e a principî che furono poi del tutto disapplicati con i successivi provvedimenti, si diede un certo decentramento burocratico, attribuendo varie competenze del Ministero alle prefetture e da queste alle sottoprefetture. Queste ultime, ridotte di numero e le nuove che avrebbero dovuto istituirsi nel capoluogo di provincia, venivano ad avere le funzioni amministrative del prefetto non sorpassanti gli interessi del circondario. Fu modificato anche il sistema dei ricorsi gerarchici la

cui decisione veniva demandata in appello al prefetto anziché al Ministero. Ai prefetti venivano poi attribuite buona parte delle funzioni già esercitate dal Ministero, come la vigilanza e tutela, la giurisdizione contabile sugli atti della Provincia, la potestà di revocare, rimuovere e dichiarare decaduti i sindaci, la facoltà di prorogare i termini della gestione straordinaria in caso di scioglimento dei Consigli, la facoltà di sospendere le Amministrazioni locali, approvare e costituire i consorzi e scioglierne le amministrazioni, esercitare in via sostitutiva i poteri disciplinari sugli impiegati degli enti locali.

Una norma tipica dettò la legge 3 aprile 1926, n. 660 che ribadì l'unità pratica dell'indirizzo politico nello svolgimento dei vari servizi di spettanza dello Stato e per coordinare, sotto l'alta direzione dei prefetti, l'azione di tutti i pubblici uffici nella provincia. A tal fine il prefetto doveva convocare periodicamente i capi dei vari uffici statali e provinciali per avere notizie sull'andamento generale dei servizi e per impartire istruzioni. (Intendente di Finanza, Provveditore agli Studi, Ing. Capo del Genio Civile, Direttore delle Poste e Telegrafi, Ispettore Forestale, Ispettore Agrario, Ing. Capo del Regio Corpo delle Miniere, Ispettore del Lavoro, Ispettore della Viabilità, Ispettore della Motorizzazione Civile, Questore, Direttore dell'Archivio di Stato, Medico provinciale, Veterinario provinciale).

Contribuì al rafforzamento delle funzioni su indicate il R.D.L. 23 ottobre 1925, n. 2113, convertito nella legge 5 dicembre 1926, n. 2228, istituyente il servizio degli ispettori provinciali presso le prefetture aventi il compito di vigilare sulle amministrazioni degli enti locali, facendo pertanto divenire la funzione ispettiva non più eccezionale, ma mezzo normale di controllo e revisione.

Nuove funzioni derivarono poi ai prefetti dalla legge 18 aprile 1926, n. 731, sulla istituzione dei Consigli provinciali dell'economia che sostituirono le antiche Camere di Commercio, efficace espressione degli interessi locali, e a capo dei quali Consigli i prefetti furono posti.

2) *Le circoscrizioni territoriali* furono da prima riviste in relazione alla estensione della legislazione italiana ai territori annessi. Con i R.R. DD. 18 gennaio 1923 n. 53 e 54 e 21 gennaio 1923 n. 93 furono istituite le provincie di Trieste, dell'Istria, di Zara e di Trento. Nello stesso anno con i R.R. D.D. 2 febbraio 1923, n. 1911 e 1913 furono istituite le provincie di Spezia e dello Jonio. Col R. D. L. 22 febbraio 1924, n. 213 fu istituita la pro-

vincia del Carnaro, a cui fu dato un nuovo assetto amministrativo, col R. D. L. 27 aprile 1924, n. 582. Indi col R. D. L. 2 gennaio 1927, n. 1 furono istituite 17 provincie e soppressa quella di Caserta, portando il loro numero a 92. Con tale decreto furono altresì ampliati i territori di altre provincie, ampliati con unioni di comuni vicini taluni capoluoghi, regolate le conseguenze amministrative del riordinamento per il personale e gli affari giurisdizionali in corso; sciolti i Consigli provinciali in carica nelle provincie modificate, conferendo facoltà al ministro di provvedere all'amministrazione straordinaria.

Con successivi decreti reali si provvide alle separazioni patrimoniali. Particolari norme furono emanate per la soppressa provincia di Caserta la cui rappresentanza, agli effetti del reparto fra le provincie vicine, fu affidata a una Commissione straordinaria. Fu anche autorizzata la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e finanziarie per armonizzarle con le nuove circoscrizioni provinciali. Si prevede la costituzione di consorzi obbligatori tra provincie per spese e servizi di carattere obbligatorio. Altri provvedimenti ampliarono alcune provincie fra cui Napoli (che ebbe nel 1927 i comuni del circondario di Caserta e del soppresso di Nola), Roma (che ebbe i comuni del Golfo di Gaeta), Viterbo, Pistoia, ecc. In genere per tali provvedimenti si sancì che non fosse ammesso né ricorso amministrativo né giudiziario.

3) *Le circoscrizioni circondariali* subirono varie modifiche dapprima. Tra esse, il circondario di Bobbio, soppresso nel 1923, fu ricostituito nel 1923, in provincia di Piacenza; fu soppresso il circondario di Fiorenzuola d'Adda; quello di Taranto fu eretto a provincia; furono istituiti quelli di Piombino, Prato, S. Miniato, Ragusa. Con RR. DD. 20 ottobre 1926, n. 1890 furono soppressi 94 circondari ricostituendo quello di Tolmino, sino a che con il R. D. L. 2 gennaio 1927, n. 1 furono sopprese tutte le restanti sottoprefetture e relative circoscrizioni circondariali.

4) Fu anche variata agli effetti amministrativi la *circoscrizione mandamentale*. Essa, stabilita col R. D. 24 marzo 1923, n. 601, non rispondeva a esigenze amministrative anche perché in seguito alle riforme apportate, molti mandamenti giudiziari risultarono costituiti con comuni appartenenti a provincie diverse. Pertanto con il R. D. 24 settembre 1923, n. 2064 si dispose che le modificazioni apportate con il decreto suindicato alla circoscrizione giudiziaria e che venissero successivamente disposte sarebbero

state attuate senza pregiudizio delle esistenti circoscrizioni amministrative ed elettorali.

5) Amplissima fu la riforma delle *circoscrizioni comunali*, sia mediante fusione di comuni, che aggregazioni, unioni, passaggi di frazioni, ecc. In genere molti capoluoghi di provincia furono ampliati con aggregazione dei comuni vicini, fra i primi e più importanti, Milano (RR. DD. 2 settembre 1923, n. 1912; 23 dicembre 1923, n. 2943), Genova (R. D. L. 14 gennaio 1926, n. 74), Napoli, Porto Maurizio, ecc. Infine con R. D. L. 17 marzo 1927, n. 383 convertito in legge 7 giugno 1928, n. 1382 fu conferita al governo la facoltà, per due anni, di provvedere a una generale revisione delle circoscrizioni comunali per disporre l'ampliamento e la riunione, o la modificazione, anche all'infuori dei casi previsti dalle vigenti disposizioni e senza l'osservanza della prescritta precedenza. In virtù di questa speciale delegazione fu effettuata la maggior parte delle riforme. Tale vasta revisione fu assai notevole negli anni 1927 e 1928, con una serie di provvedimenti di fusione, unione, incorporazione, aggregazione di comuni e frazioni e cambi di denominazione, delimitazioni territoriali e separazioni patrimoniali, che, assai spesso, dimenticarono del tutto esigenze e aspirazioni locali i cui voti difficilmente poterono farsi udire. Dopo il 1928 tale revisione si andò calmando, anzi si dovettero adottare ben 33 provvedimenti di ricostituzione di comuni già soppressi, ma si ebbero ancora altri 107 provvedimenti di cambiamento di tradizionali denominazioni di comuni e frazioni. Nel periodo dal 1934 al 1939 tali cambi di denominazione furono ancora 72, si ebbero altri 36 comuni ricostituiti. Dopo il 1939 i comuni ricostituiti furono 5, limitatissimi gli altri provvedimenti (1).

(1) In complesso, può essere interessante conoscere la vastità dei provvedimenti adottati dal governo fascista nei riguardi delle circoscrizioni comunali e provinciali. Essi risultano chiaramente dal seguente prospetto:

*Province*

Soppressione di province: 1 (Caserta, 1927).

Costituzione di province: 23 (1923: Pola, Zara, Trento, Taranto, La Spezia - 1924: Fiume - 1927: Aosta, Bolzano, Brindisi, Castrogiovanni, Frosinone, Gorizia, Matera, Nuoro, Pescara, Pistoia, Ragusa, Rieti, Savona, Terni, Varese, Vercelli, Viterbo - 1934: Littoria - 1935: Asti).

Istituzione di province libiche: 4 (1939: Tripoli, Bengasi, Misurata, Derna).

Cambiamenti di denominazione: 3 (1922: Imperia - 1927: Enna, Agrigento).

6) Nell'amministrazione degli enti locali si ebbe la più ampia riforma con il *R. D.* 30-12-1923, n. 2839, e con il decreto di attuazione del 31-1-1924, n. 151. La competenza della Giunta Municipale e della Deputazione provinciale fu ampliata, concedendo ai consigli di delegare attribuzioni, ampliando la facoltà dei sindaci e dei presidenti; modificando il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni e sui contratti dei corpi locali, elevando i valori dei contratti per la cui conclusione era prescritto l'obbligo dei pubblici incanti; ampliando la possibilità di contrarre mutui, semplificando la procedura per la revisione dei conti, sopprimendo i pareri dei collegi locali non ritenuti necessari, fu estesa la possibilità dell'azione popolare alle giurisdizioni amministrative, intensificata la funzione ispettiva, introdotto l'istituto della sospensione delle amministrazioni comunali e provinciali e quello del prolungamento della gestione straordinaria fino a un anno se lo scioglimento del Consiglio è ripetuto entro due anni dallo scioglimento precedente, riordinato l'istituto della responsabilità degli amministratori e dei pubblici impiegati. Fu chiamato a far parte della G.P.A. l'Intendente di Finanza, rafforzato l'elemento elettivo, introdotto il sistema della rappresentanza di minoranza e prescritta la rinnovazione quadriennale. Si prevede infine alla disciplina dei consorzi, fra enti locali, autorizzando il governo, con le opportune garanzie, a modificazioni territoriali e dando regole generali circa lo stato giuridico ed economico degli impiegati degli enti locali.

7) Nel 1924, il Ministro dell'Interno Federzoni, presentò al Parlamento un disegno di legge per l'ammissione *delle donne* al-

Variazioni di circoscrizioni territoriali e provvedimenti di separazione patrimoniale: 74.

*Comuni*

	da l'23 al '28	dal '29 al '34	dal '35 al '39	dal '39 al '43
Soppressioni, aggregazioni e fusioni di comuni e frazioni (spesso con cambiamento di denominazione) . . . . .	2049	46	40	8
Ricostituzione di comuni . . . . .	—	33	36	5
Costituzione di nuovi comuni . . . . .	26	8	13	4
Cambiamenti di denominazioni di comuni e di frazioni . . . . .	117	107	72	1
Trasferimenti di sedi di comuni . . . . .	26	14	7	—
Modificazioni o delimitazioni territoriali e separazioni patrimoniali . . . . .	42	114	75	—

l'elettorato amministrativo. Esso veniva ammesso per le donne con 25 anni compiuti, sotto la sussistenza di talune condizioni. Venivano pure fissate le esclusioni dall'eleggibilità. La maggioranza della Camera (rel. Lupi) chiese il respingimento del progetto con relazione di minoranza Acerbo. La maggioranza dell'ufficio centrale del Senato (rel. D'Amelio) appoggiò invece il progetto (con relazione di minoranza Garofalo). Il provvedimento fu emanato con legge 22 novembre 1925, n. 2125 e con D. M. 31 gennaio 1926, ma non ebbe comunque attuazione in seguito all'istituzione podestarile.

8) Nel 1926 furono introdotte altre modifiche alla legge comunale e provinciale, per la semplificazione del sistema della composizione delle *liste elettorali* amministrative, per la cancellazione dalle liste e per l'esclusione per indegnità.

9) Infine con la legge 4 febbraio 1926, n. 273 si ebbe la riforma più tipica del regime fascista, mediante l'istituzione del *podestà* e della Consulta municipale nei comuni sino a 5.000 abitanti. Il podestà, nominato con decreto reale, esercitava le funzioni del sindaco, della Giunta e del Consiglio comunale, mentre la Consulta aveva attribuzioni meramente consultive. La relazione della Camera (rel. Maraviglia), osservò che col progetto si sostituiva al sistema della elettività e della collegialità dell'organo amministrativo, il sistema della designazione dall'alto e dell'unità. I deputati Maccotta, D'Ayala, Salerno, Pironti, Barbiellini Amidei, Rossini, Marchi, si espressero conformemente per l'approvazione. Il Ministro dell'Interno Federzoni rilevò il motivo di colpire in pieno il sistema liberale-democratico. Anche l'ufficio centrale del Senato (rel. Anguilli) approvò (conf. i senatori Crispolti, Lagasi, ecc.).

Con R. D. L. 3 settembre 1926 l'ordinamento podestarile fu esteso a tutti i comuni del Regno, e si precisarono i poteri di vigilanza del prefetto sulle deliberazioni.

10) Nel 1925 si provvide poi all'istituzione dello speciale *servizio ispettivo* provinciale sugli enti locali. Al controllo dell'autorità politica il R. D. L. 10 maggio 1923, n. 1158 e la legge 23 giugno 1927, n. 1188 sottoposero anche le deliberazioni delle amministrazioni comunali per la denominazione o mutazione di nomi di vie e di piazze.

11) Un provvedimento singolare fu il R. D. L. 7 febbraio 1933, n. 1169 (conv. in legge 22 gennaio 1934, n. 182) relativo alla costituzione di un *commissario speciale* per l'Agro Pontino,

per il territorio dei comuni di Littoria e Sabaudia. Ebbe attribuiti i poteri del prefetto di Roma, le facoltà spettanti alla G. P. A. in sede di tutela, le funzioni di vigilanza sulle associazioni sindacali, con dispensa dall'obbligo del parere di corpi consultivi. Con R. D. 19 ottobre 1933, n. 1403 tali poteri furono estesi ad altri 9 comuni dell'Agro Pontino. Con R. D. L. 30 novembre 1933, n. 1647 al commissario furono attribuiti anche i poteri spettanti al prefetto per la tutela della sicurezza pubblica, mentre al capo dell'ufficio di P. S. di Littoria furono dati i poteri del questore. Infine con R. D. L. 4 ottobre 1934, n. 1682 fu istituita la provincia di Littoria con 31 comuni e che comprese anche le Isole pontine. Con R. D. L. 27<sup>o</sup> giugno 1935, n. 1373 queste furono riaggregate alla Provincia di Napoli, ma il R. D. L. 22 aprile 1937, n. 658 le restituì a Littoria.

Fu anche creata un'altra provincia: Asti (R. D. L. 1 aprile 1935, n. 297) con 105 comuni. Infine nel 1939 R. D. L. 9 gennaio 1939, n. 70 furono dichiarati territorio metropolitano del Regno ed eretti in province, pur con uno speciale ordinamento, i territori di Tripoli, Bengasi, Misurata e Derna.

12) Per quanto attiene alle *Amministrazioni provinciali* è da ricordare che nel 1925 un disegno di legge sulla costituzione dei Consigli provinciali e delle Giunte provinciali amministrative restituì alla provincia l'antica circoscrizione mandamentale agli effetti elettorali e, ai Consigli provinciali, l'antica rappresentanza numerica. Si incluse nella G. P. A. il ragioniere capo della prefettura e si dichiararono ineleggibili a membri i consiglieri della provincia. Sulla relazione De Martino alla Camera, si richiamarono in vigore anche le disposizioni del 1915 riguardanti il numero dei componenti la Deputazione provinciale fissando a 4 anni la durata in carica del presidente. La riforma decisiva per l'autarchia provinciale fu attuata però con legge 27-12-1927, n. 2962 con l'istituzione del preside e del Rettorato provinciale entrambi di nomina governativa. Quasi contemporaneamente fu riformata la G. P. A. con legge 27 dicembre 1927, n. 3123, fissandone i membri da nominarsi con decreto reale.

La riforma, con l'istituzione dei presidi di nomina governativa, fu attuata gradualmente in esecuzione di disposizione transitoria, e con decreti si fissarono le date di cessazione delle amministrazioni ordinarie e straordinarie delle varie provincie e dell'attuazione del nuovo ordinamento. Tale attuazione fu quasi sempre preceduta da un rimaneggiamento di uffici e servizi provinciali, auto-

rizzato con speciali provvedimenti, specialmente per le provincie di Roma, Genova e Parma. Numerosissimi furono pure i necessari provvedimenti di separazioni patrimoniali e di reparto delle attività e passività. Dopo i numerosi interventi dei primi anni del fascismo, solo quattro provincie, dopo il 1928, subirono variazioni territoriali: Vicenza, Verona, Savona, Genova.

13) *All'Amministrazione comunale della capitale*, si volle dare un ordinamento speciale mediante l'istituzione del governatorato di Roma, avvenuta con il R. D. L. 28 ottobre 1925, n. 1949 modificato dal R. D. L. 10 giugno 1926, n. 1023. Esso doveva provvedere a tutti i servizi di competenza comunale, nonché alle funzioni statali o provinciali che potessero essergli deferite entro la sua giurisdizione. Lo reggeva il governatore, assistito da due vice-governatori e da una speciale ampia Consulta che doveva emettere semplici pareri. Era previsto anche un organo chiamato « Magistrato di Roma », composto del governatore, dei vice-governatori, e rettori dei servizi cui si riferivano i singoli affari. Il bilancio era approvato con decreto reale e in esso erano previsti nuovi contributi statali, un fondo annuo per i servizi nell'Agro romano e fondi e contributi per i servizi già statali. La Camera e il Senato (rel. Leonardini e S. Martino) approvarono incondizionatamente. Poco dopo però, con R. D. L. 9 dicembre 1926, n. 2055 si sospese l'applicazione delle norme relative ai vari organi romani e l'amministrazione del governatorato fu affidata al solo governatore. Con lo stesso provvedimento questi fu autorizzato, in deroga a qualsiasi legge, a dispensare dal servizio personale di ogni categoria con esclusione della maggior parte dei gravami amministrativi e giudiziari. Con R. D. 29 luglio 1928, n. 1945 fu pubblicato il regolamento legislativo per il governatorato regolandone le attribuzioni e quelle dei servizi competenti, relativamente alla costruzione di borgate nello Agro romano, agli edifici monumentali, ai servizi scolastici, alla sanità pubblica, ai bilanci e conti, alle aziende municipalizzate. Infine con la legge 6 dicembre 1928, n. 2702, fu modificato l'ordinamento, riducendo il numero delle persone proposte all'amministrazione governatoriale, riducendo il numero dei membri della Consulta e riducendo al minimo anche i casi in cui ne doveva essere sentito il parere.

14) Con R. D. L. 19 ottobre 1924, n. 1619 il governo fascista aveva già provveduto allo scioglimento del Consiglio Comunale di Napoli e alla nomina di un regio commissario. Con R. D. L. 25 ottobre 1924, n. 1757 furono presi vari provvedimenti,

specie finanziari, per tale città. Infine con R. D. L. 15 agosto 1925, n. 1636 fu istituito un Alto Commissariato per Napoli per promuovere e coordinare tutte le attività dirette al sollecito miglioramento delle condizioni economiche e sociali e al riordianamento e incremento dei pubblici servizi nella città e provincia di Napoli.

A esso furono deferite tutte le attribuzioni spettanti al prefetto e al provveditore delle opere pubbliche, nonché la sovrintendenza su tutte le amministrazioni statali della provincia, tranne quelle attinenti all'amministrazione della giustizia, guerra, marina, aviazione, finanze.

All'Alto Commissariato fu data l'assistenza di un Comitato tecnico amministrativo, che sostituiva ogni altro organo locale (R. D. L. 29 novembre 1925, n. 2385). Alla provincia di Napoli fu affidata l'esecuzione di tutte le nuove opere occorrenti per la sistemazione e sviluppo della rete stradale provinciale, devolvendo alla competenza dell'Alto Commissariato i lavori tecnico idraulico forestali. A esso passarono anche alcune attribuzioni già di competenza del regio commissario per il porto di Napoli (R. D. 7 febbraio 1926, n. 359); la gestione finanziaria e amministrativa di lavori di scavo per sistemazione di antichità (R. D. L. 17 febbraio 1927, n. 344).

Le funzioni della soppressa amministrazione provinciale di Caserta passarono, per ciò che atteneva alla definizione dei negozi giuridici e le liquidazioni patrimoniali all'amministrazione provinciale di Napoli (R. D. 7 luglio 1927, n. 1196).

Per l'Alto Commissariato suddetto seguirono poi i numerosi provvedimenti specialmente in materia finanziaria e di lavori pubblici. Non avendo esaurito i suoi compiti nel termine fissato, con R. D. L. 10 luglio 1930, n. 1048 (convertito in Legge 6 gennaio 1931, n. 102) il funzionamento dell'Alto Commissariato fu prorogato per un altro quinquennio fino al 30 giugno 1935, mantenendone ferme le facoltà e le attribuzioni, specificandone la competenza nell'esecuzione di opere varie in aggiunta o sostituzione dell'attività delle pubbliche amministrazioni e istituzioni locali. Alle autorizzazioni di spesa già consentite in 281 milioni, se ne aggiunse una ulteriore sino a 30 milioni, per ognuno degli esercizi dal 30-31 al 34-35.

Come conseguenza di quel provvedimento, l'attuazione della ordinamento podestarile per il comune di Napoli, rimasta sospesa sino a quando fosse rimasto in funzione l'Alto Commissariato,

avrebbe dovuto essere rinviata, ma con R. D. L. 30 dicembre 1929, n. 2179 la data di attuazione di tale ordinamento fu fissata al 4 gennaio 1930.

Il R. D. L. 5 marzo 1935, n. 467 prorogò poi le funzioni dell'Alto Commissariato sino al 30 giugno 1936, al fine di farne coincidere la cessazione con quella dei Provveditorati alle opere pubbliche, poiché esso aveva anche le funzioni di questi. Con decreto ministeriale 14 giugno 1936 furono poi devoluti al Provveditorato alle opere pubbliche di Caserta i servizi concernenti l'esecuzione delle opere pubbliche disimpegnate dall'Alto Commissariato, e con il D. M. 26 settembre 1936 tutti i diritti e le facoltà di esso.

15) Anche in materia di *municipalizzazione* di pubblici servizi si posero riforme. Con R. D. 4 febbraio 1923, n. 253 si sopresse la Commissione reale per il credito comunale e provinciale per l'assunzione diretta dei pubblici servizi demandandone le attribuzioni alle Giunte provinciali amministrative. La legge del 1503 in materia fu riformata dapprima con il R. D. 30 dicembre 1923, n. 3047 e dal R. D. L. 26 settembre 1925, n. 1674 che dettò norme sullo scioglimento delle Commissioni amministrative delle aziende municipalizzate.

Infine tutta la materia fu fusa nel T. U. del 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie, ammettendo anche queste ultime a tale forma di pubblica attività economica. Norme speciali per Roma furono dettate dal R. D. L. 28 ottobre 1925, n. 1941 istituyente il governatorato; e uno speciale regolamento fu emanato per i servizi delle pubbliche affissioni (R. D. L. 14 giugno 1928, n. 1399). È da rammentare poi che, in occasione della regolamentazione sindacale, fu disciplinata anche la Federazione nazionale delle aziende industriali municipalizzate. Dopo l'inizio della guerra varie norme si dovettero emanare per regolare la difficile situazione nella quale si erano andati trovando i pubblici servizi. La legge 31 ottobre 1941, n. 1200, dettò norme sul riscatto dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie. La legge 27 dicembre 1941, n. 1570, impartì nuove norme sull'organizzazione dei servizi antincendi. Il R. D. L. 12 settembre 1942, n. 1436, ammise la proroga e la revisione dei contratti relativi ai pubblici servizi.

Il R. D. L. 20 ottobre 1942, n. 1182, che, contrariamente all'ormai radicatasi consuetudine, riscontrò invece una notevole opposizione in Senato, tanto che dovette essere ritirato, prevede la costituzione di speciali aziende agricole comunali, con un ufficio

centrale presso il Ministero dell'Interno. Si deve ancora far cenno della costituzione di una speciale forma di azienda di natura comunale, cioè le aziende autonome di soggiorno, cura e turismo che furono previste dal R. D. L. 15 aprile 1926, n. 765, integrate dalla legge 2 luglio 1929, n. 1151 e dal R. D. L. 2 luglio 1931, n. 1242 e regolate infine dalla legge 29 gennaio 1934, n. 321. Tali enti furono eretti in forma del tutto autonoma, sottoposti alla tutela e vigilanza degli organi governativi locali. Pur trattando materie di interesse del comune, a rappresentanza di questo in seno all'amministrazione delle aziende fu progressivamente diminuito.

16) Ai dipendenti degli enti autarchici si andarono estendendo molte disposizioni emanate per gli impiegati statali. Già con R. D. 27 maggio 1923, n. 1177 si era stabilita la revisione delle tabelle e regolamenti organici del personale degli enti locali e con R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, si dettarono regole generali sullo stato giuridico ed economico di tale personale, che fu anche sottoposto all'obbligo della prestazione del giuramento (R. D. 30 dicembre 1923 n. 2960). La legge 16 agosto 1926, n. 1577, vietò agli enti locali qualsiasi modifica di ruoli organici e sancì il divieto di qualsiasi aumento delle attribuzioni e delle pensioni al personale; furono poi fatte alcune eccezioni per i tecnici delle aziende municipalizzate e per le deliberazioni già adottate in precedenza.

Con R. D. L. 23 luglio 1925, n. 1605 fu costituito un istituto nazionale a favore degli impiegati degli enti locali e dei loro superstiti non aventi diritto a pensione e col R. D. L. 15 aprile 1926, n. 679 si approvò l'ordinamento delle Casse di previdenza per le pensioni agli impiegati e salariati degli enti locali.

Speciali norme furono dettate per i *segretari comunali*, per i quali era stata già prorogata l'efficacia delle abilitazioni provvisorie. Il provvedimento fondamentale fu il R. D. L. 17 agosto 1928, sullo stato giuridico ed economico che li qualificò funzionari dello Stato, conferendo il diritto di nomina al prefetto e disponendo la formazione di un ruolo unico organico di esso per ogni provincia, classificandoli in riferimento all'importanza dei comuni. I segretari comunali furono sottoposti alla stessa legge sullo stato giuridico degli impiegati civili e se ne stabilì il modo di nomina, conferma punizione, trasferimento, licenziamento. Il R. D. 21 marzo 1929, n. 371 dettò norme integrative al citato R. D. L.

La relazione della Commissione della Camera sul disegno di legge per la dispensa dal servizio dei funzionari dello Stato, pre-

sentato nel giugno 1925, su relazione dell'on. Sardi, aveva proposto un ordine del giorno con cui si invitava il governo a studiare l'esecuzione delle norme del provvedimento in esame anche ai dipendenti degli enti locali. E con il R. D. L. 23 ottobre 1925, n. 2113, in occasione della istituzione del servizio ispettivo sui comuni e sulle provincie, fu data facoltà al prefetto di adottare sanzioni disciplinari a carico dei segretari, impiegati, agenti e salariati degli enti locali, che svolgessero « azione incompatibile con le generali direttive politiche del governo ». Fu fatto a essi obbligo di prestare giuramento, fu vietata la nomina in servizio degli enti locali per gli aderenti « ad associazioni e organizzazioni tendenti a sovvertire l'ordinamento politico dello Stato e svolgenti azioni incompatibile con le generali direttive politiche del governo ». Oltre a ciò con un numerosa serie di decreti furono autorizzati il Governatorato e la provincia di Roma e i comuni e le provincie delle maggiori città (Milano, Bari, Trieste, Venezia, Palermo, Napoli, Bergamo, Reggio Calabria, Barietta, Caltanissetta, Brindisi, Spezia, Brescia, Messina, Firenze, Aquila, Catania, Forlì, Noto, Pola, Lecce, Chieti, Rimini, Bologna, Verona, Udine, Sassari, Vicenza, Sulmona, Potenza, Rovigo, Biella, Terni), a provvedere alla epurazione del proprio personale.

Anche in seguito, la legislazione sul personale degli enti, seguì quella del personale statale. Il R.D.L. 1 giugno 1933, n. 641, impose l'obbligo della iscrizione al partito fascista per l'ammissione agli impieghi.

La riduzione degli assegni fu estesa anche ai dipendenti degli enti locali con R. D. L. 20 novembre 1930, n. 1941, come pure furono ad essi applicabili le norme per la decadenza dal diritto a pensione in caso di perdita della cittadinanza italiana.

Significativa fu la legge 24 giugno 1929, n. 1118, per cui la facoltà di dispensare il personale fu resa efficace anche senza una qualunque motivazione. Il riordinamento di uffici e di servizi comunali, con conseguente facoltà di dispensa del personale, fu, con una serie di provvedimenti di carattere transitorio, autorizzato per molte altre importanti amministrazioni comunali e in taluni casi fu anche prorogato il termine stabilito per provvedere al riguardo. Ciò si ebbe per Brescia, Milano, Terni, Biella, Trieste, Vicenza, Bologna, Trento, Potenza, Napoli, Catania, Rovigo, Catanzaro, Messina.

Per quanto attiene ai *segretari comunali* si ebbe poi la legge 27 giugno 1929, n. 1104, che variò il termine per la classificazione e ammise il conferimento di grado superiore ai segretari di con-

zorzi comunali. La legge 22 giugno 1933, n. 797, dettò norme per il servizio di segreteria nelle podesterie delle isole egee di Rodi e Coò.

Infine con R. D. L. 30 novembre 1933, n. 1715 (convertito in legge 7 marzo 1934 n. 56) si coordinarono le norme del decreto del 1923 sulla legge comunale e provinciale con le disposizioni della legge 13 giugno 1931 n. 889 sul riordinamento dell'istruzione media, tecnica, relativamente ai titoli di studio necessari per l'ammissione agli esami di abilitazione alle funzioni di segretario comunale.

17) I vari provvedimenti emessi dopo il 1923, alcuni dei quali decisamente opposti alle precedenti concezioni democratiche, determinarono la necessità di procedere alla formazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale. Il relativo disegno di legge per il conferimento dei poteri al governo fu presentato al Parlamento nel 1931 dopo la riforma della legge sulla finanza locale, e fu approvato con la legge 31 marzo 1932, n. 359. Il nuovo testo fu poi emanato con R. D. 3 marzo 1934, n. 383, suddiviso in nove titoli. In esso fu inserita anche la parte concernente la finanza degli enti locali, ma fu esclusa la disciplina dei singoli tributi. Il nuovo testo naturalmente affermò in sostanza il principio della subordinazione di ogni interesse dell'individuo e delle collettività minori all'interesse dello Stato.

Nelle circoscrizioni amministrative non figurarono più né i circondari né i mandamenti, che con la soppressione delle sottoprefetture e con l'abolizione dell'elettorato amministrativo avevano perso ogni importanza. « In quanto alle autorità governative e agli organi di controllo sugli enti locali si ebbe come principale obiettivo quello di rinvigorire le une e gli altri, accentuandone il carattere prettamente fascista ».

Furono ampliate le facoltà di ordinanza dei prefetti. Anche la G. P. A. fu modificata, includendovi quattro membri di nomina del partito fascista. Si disciplinarono le varie facoltà del governo nelle modifiche alle circoscrizioni comunali. Circa gli organi del comune, fra l'altro si abolì l'istituto del trasferimento del podestà, si fissò la composizione della consulta, distinguendo i comuni in tre categorie. Furono regolati con più precisione gli istituti della licitazione a trattativa privata. La più importante innovazione fu, in sede di controllo prefettizio, la soppressione della distinzione tra visto di approvazione e visto di legittimità, ammettendo anche al visto di esecutività il valore di esame di merito. I bilanci comu-

nali furono tutti sottoposti all'approvazione della G. P. A., furono abolite le azioni popolari.

Per la provincia si modificò il modo di nomina dei rettori, si abolirono alcune incompatibilità per la nomina a organi provinciali, fu data al preside e vice-preside la garanzia amministrativa, fu attribuita al rettorato la competenza per gli affari relativi all'amministrazione del patrimonio provinciale, furono fissati nuovi limiti di valore per la stipulazione di contratti senza pubblici incanti. In genere la vigilanza a tutela governativa sulla provincia fu regolata con criteri analoghi a quelli adottati per i comuni di I<sup>a</sup> categoria.

L'ordinamento di consorzi amministrativi già tracciato col decreto del 1923, fu completato e le norme emanate avrebbero dovuto agevolare lo sviluppo. All'organizzazione e gestione fu data una disciplina uniforme, specie per quanto attiene agli organi, lasciando che in relazione alla varietà degli scopi, i consorzi ricevessero negli statuti opportuna e varia regolamentazione complementare. Fu disciplinato il concorso degli enti nelle spese consorziali. Fu riconosciuta la diretta personalità giuridica e si contemplò lo scioglimento e la sospensione dell'amministrazione consorziale i casi di cessazione dell'ente e la ripartizione del patrimonio.

Per i segretari comunali fu reso nazionale il ruolo per i primi quattro gradi, e previsto il concorso per il passaggio dal ruolo provinciale a quello nazionale, creando il Consiglio di amministrazione e la Commissione di disciplina nazionale.

Molta parte delle norme riprodussero poi quelle delle leggi del 1928 e 1929.

Per gli impiegati e salariati degli enti locali si ebbero indubbiamente norme che costituirono un complesso unitario e che accolsero molti portati della giurisprudenza, specie in materia di nomine, promozioni, graduatorie, commissioni di disciplina, incorporando disposizioni precedentemente emanate.

Per quanto attiene alle norme sulla responsabilità degli amministratori e impiegati si ebbero poche e quasi formali modifiche. Si sopprime la facoltà data a ogni contribuente di promuovere l'accertamento delle responsabilità, a differenza di quanto si stabilì in materia di conti, dove l'iniziativa del contribuente fu ammessa.

Si regolò la procedura per i cambiamenti di denominazione degli enti locali e la procedura contenziosa in sede di ricorsi per

contestazione di confini. Furono dettate le esclusioni dalle cariche per le donne. Fu regolata la materia delle adunanze e deliberazioni degli organi collegiali e i requisiti delle deliberazioni importanti spese o relative a lavori e acquisti. Si prevede l'appalto per concorso e l'adozione del capitolato generale sui lavori pubblici.

Particolari innovazioni si dettarono sulla composizione della Commissione centrale per la finanza locale e di quella per la tutela dei comuni danneggiati da terremoti.

Fra le norme concernenti la vigilanza e tutela, particolare rilievo ebbe quella che conferì agli amministratori straordinari degli enti locali gli stessi poteri spettanti agli organi ordinari. Si disciplinò l'esecuzione immediata delle deliberazioni, con riserva di responsabilità e si stabilì il carattere definitivo delle deliberazioni degli amministratori degli enti locali, una volta approvate, sopprimendo anche ogni distinzione fra le deliberazioni approvate dal prefetto e quelle approvate dalla G. P. A., mantenendosi però il ricorso gerarchico contro il provvedimento dell'autorità di vigilanza o tutela che negasse l'approvazione.

Si raccolsero infine in un unico titolo le disposizioni concernenti il governatorato di Roma risultanti dal coordinamento di quelle emanate per tale ente con quelle stabilite per altri enti locali e a esso estensibili, pur mantenendo al governatorato la speciale natura e costituzione.

18) Fra i provvedimenti successivi all'emanazione del T. U. della legge comunale e provinciale, uno dei testi più notevoli fu la legge 10 giugno 1937, n. 1402, con la quale si stabilì un più intenso *controllo* governativo sui comuni dei capoluoghi di provincia, sottoponendo all'approvazione del Ministero dell'Interno le loro deliberazioni più importanti.

Un provvedimento nettamente politico fu emanato col R. D. L. 28 aprile 1938, n. 842, che impose la qualità di coniugato per la nomina alle cariche degli organi degli enti locali.

19) Fra i *servizi* di questi ultimi fu poi completamente modificato quello pompieristico dal R. D. L. 10 ottobre 1935, n. 2472, che lo pose alle dirette dipendenze del Ministero dell'Interno, con l'organizzazione di corpi provinciali, mantenendosi, come contributi, gli oneri di spesa già gravanti sulle amministrazioni comunali o provinciali. Tale servizio fu poi regolato anche dal R. D. L. 16 giugno 1938, n. 1021, dal R. D. L. 27 febbraio 1939, n. 333 e dalla legge 27 dicembre 1941, n. 1570.

I servizi di polizia di talune grandi città furono fusi con quelli

statali, mediante l'istituzione di divisioni speciali di polizia anche per i servizi urbani. Da ultimo vi fu soggetta Palermo con il R. D. L. 20 febbraio 1939, n. 326.

20) Anche dopo l'emanazione del T. U. del 1934 si ebbero varie disposizioni relative al *personale* degli enti locali.

Il R. D. L. 5 settembre 1938, n. 1514 disciplina l'assunzione del personale femminile [negli uffici. Il R. D. L. 17 novembre 1938, n. 1728 dettò l'esclusione dagli uffici degli appartenenti alla razza ebraica. Il R. D. L. 3 luglio 1934, n. 1176 [dettò le norme sulla graduatoria dei titoli [di] preferenza per l'ammissione agli impieghi, riconoscendo molte delle così dette benemerienze fasciste. Il R. D. L. 21 settembre 1938, n. 1587 sancì il principio della valutazione dello stato civile ai fini delle promozioni. Numerosi altri provvedimenti prevedero benefici a favore di ex combattenti o benemeriti della causa fascista.

Particolare disciplina fu data al personale sanitario dipendente dagli enti locali dal R. D. 27 luglio 1934, n. 1265, che approvò il T. U. delle leggi sanitarie. Per l'assunzione di tale personale, il R. D. 11 marzo 1935, n. 281 stabilì una particolare regolamentazione dei concorsi il cui espletamento fu sottratto alla competenza delle amministrazioni comunali e provinciali e demandato a quella degli organi governativi, pur rimanendo immutato l'onere della spesa.

Il trattamento di quiescenza del personale degli enti locali fu disciplinato dal R. D. L. 3 marzo 1938, n. 680, che approvò l'ordinamento della cassa di previdenza per le pensioni. Gli assegni utili a pensione furono determinati dal R. D. L. 3 giugno 1938, n. 1704. L'Istituto di assistenza e previdenza agli impiegati degli enti locali, costituito nel 1925, con legge 2 giugno 1932, n. 733 estese le sue funzioni ai sanitari di tali enti e con R. D. L. 2 novembre 1933, n. 2418, l'obbligo dell'iscrizione fu esteso anche ai salariati. L'ordinamento e le funzioni dell'Istituto furono poi modificate col R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1940.

21) Anche nell'ordinamento del *governatorato di Roma* si ebbero nuove norme dopo il testo unico. Con il R. D. L. 7 marzo 1935, n. 264, si apportarono importanti modifiche alla sua circoscrizione amministrativa, assegnando a molti comuni laziali viciniori delle zone di territorio che con essi meglio si integravano, mentre si unirono al Governatorato alcune zone di tre altri comuni. Con legge 19 marzo 1936, n. 546, si approvò infine la convenzione per il regolamento dei rapporti patrimoniali tra lo

Stato e il governatorato a proposito di immobili, specialmente di interesse archeologico, trasferiti dall'uno all'altro.

22) Le amministrazioni comunali, anche negli ultimi anni del fascismo, furono gravate con *oneri e funzioni* spesso notevoli o comunque relativi a servizi di competenza statale.

Di tale natura fu l'istituzione degli uffici comunali di statistica, stabilita dalla legge 16 novembre 1939, n. 1823. Riflettente invece la disciplina della popolazione fu il gruppo di disposizioni date dalla legge 5 gennaio 1939, n. 61 sul censimento; dalla legge 6 luglio 1939, n. 1092 tendente a limitare l'urbanesimo, ma assai scarsamente applicata in pratica; e dal R. D. 9 luglio 1939, n. 1238 approvante il regolamento sullo stato civile.

23) *Dopo l'inizio dello stato di guerra* si determinò per tutti gli enti locali un nuovo grave periodo. La legge 1 settembre 1940, n. 1488 recò le prime norme per il funzionamento degli uffici comunali durante la guerra. Con il R. D. L. 27 dicembre 1940 n. 1716 s'iniziò la serie ben numerosa dei provvedimenti sulla disciplina e il razionamento dei consumi, interessanti in modo particolare tutti i servizi delle amministrazioni comunali.

Fra le norme di carattere amministrativo che continuarono a emanarsi degne di nota sono le seguenti. La legge 21 agosto 1940, n. 1288 dettò norme sull'esecuzione dei piani regolatori e sulla disciplina urbanistica. La legge 24 aprile 1941, n. 392 volle disciplinare e unificare i servizi relativi alle pubbliche biblioteche comunali e provinciali. Le leggi 24 aprile 1941, n. 392 e 29 novembre 1941, n. 1405 determinarono gli oneri gravanti sui comuni rispettivamente per il funzionamento degli uffici giudiziari e per il servizio delle carceri mandamentali. Il R. D. 21 dicembre 1942, n. 1880 approvò infine il nuovo regolamento di polizia mortuaria, che si può ancora considerare integrato dal R. D. L. 9 dicembre 1926, n. 2389, dal D. M. 15 dicembre 1927 e dalla legge 15 marzo 1928, n. 833 recanti norme di polizia mortuaria in caso di disastri.

24) Più numerosi dovettero essere i provvedimenti che le circostanze imposero a proposito del *personale* degli enti locali.

Il R. D. 4 settembre 1940, n. 1483 approvò il regolamento dell'ente nazionale di previdenza dei dipendenti enti locali; il R. D. L. 8 luglio 1941, n. 868 dovette autorizzare benefici a favore del personale combattente, mentre il R. D. 6 gennaio 1942, n. 27 recò provvidenze a favore dei richiamati alle armi nelle assunzioni da parte delle pubbliche amministrazioni. I RR. DD. 5 giugno 1941, n. 874 e 3 aprile 1942, n. 708 approvarono il T. U.

sul sequestro, pignoramento e cessione di stipendi e salari da parte dei pubblici dipendenti, mentre la legge 6 febbraio 1942, n. 173 estese ai dipendenti degli enti locali le norme sul trattamento spettante agli statali durante la gravidanza e il puerperio; e la legge 17 luglio 1942, n. 1498 estese alle stesse categorie la concessione del trattamento di famiglia. Nuovi benefici economici dovettero essere concessi dal R. D. L. 16 dicembre 1942, n. 1498 e dal R. D. L. 8 luglio 1943, n. 610 i quali recarono, rispettivamente, provvidenze a favore del personale in dipendenza delle offese belliche, concedendo speciali indennità e miglioramenti economici. Sempre per motivi puramente politici, fu poi emanato il R. D. 27 giugno 1941, n. 1394 che praticamente impose agli enti locali la sistemazione in pianta stabile degli avventizi squadristi in servizio, spesso con inquadramento arbitrario. Di particolare competenza fu invece la legge 27 giugno 1942, n. 851 che modificò alcune norme relative ai consorzi amministrativi, ma soprattutto sostituì tutta la materia dei segretari comunali contenuta nel capo 3° del tit. V. del T. U. Com. e Prov., stabilendo la formazione di un ruolo unico nazionale, amministrato dal Ministero dell'Interno, e dettò la statizzazione, con ruolo nazionale, dei segretari provinciali sino allora immuni da tale centralizzazione.

25) La situazione bellica impedì ulteriori provvedimenti sull'ordinamento degli enti. Si devono solo citare: 1° il decreto 31 luglio 1942 che sottopose alla speciale disciplina di guerra tutti gli enti locali e parastatali determinando una più rigorosa disciplina per il personale dipendente; 2° la legge 8 giugno 1942, n. 892 che dettò norme per la sistemazione amministrativa dei centri rurali siciliani che avrebbero dovuto sorgere in conseguenza dell'attuazione della legge sul latifondo siciliano, provvedimenti forse troppo tardivi perché avessero una qualche efficacia.

#### IV.

#### *Legislazione e orientamenti in materia di amministrazione locale dopo il 25 luglio 1943*

A) Dopo il 25 luglio 1943, il nuovo governo sorto dopo la caduta del regime fascista non ebbe il tempo di procedere ad un piano preciso per la ricostituzione degli ordinamenti democratici

anche per quanto si riferisse all'amministrazione locale. Il primo governo Badoglio non prese perciò che i provvedimenti indilazionabili e contingenti.

Con il R. D. L. 2 agosto 1943, n. 704, relativo alla soppressione del partito fascista, si stabilì la decadenza dei rappresentanti di esso in seno agli organi degli enti pubblici, demandando al competente ministero la eventuale loro sostituzione. Con il R. D. L. 2 agosto 1943, n. 707, si abrogarono le norme concernenti la prescrizione dello stato di coniugato per la nomina a cariche di enti locali e le norme per la valutazione dello stato civile ai fini delle nomine e promozioni del personale.

Con il R. D. L. 9 agosto 1943, n. 213 si dettarono provvedimenti temporanei per il funzionamento degli organi locali e, in particolare, del Consiglio di prefettura, della G. P. A., delle Consulte comunali, dei Rettorati provinciali, delle Assemblee e Consigli direttivi dei consorzi delle commissioni amministrative delle aziende municipalizzate, prescrivendo le modalità del funzionamento di tali organi ove mancasse la possibilità di un loro funzionamento regolare a causa dello stato di guerra o prevedendone la loro stessa sostituzione.

Infine con R. D. L. 21 agosto 1943, n. 739 si conferì al governo la facoltà di procedere allo scioglimento degli organi deliberativi degli enti pubblici e alla nomina di commissari straordinari per la loro amministrazione.

B) Dopo la firma dell'armistizio con le Nazioni Unite, il governo italiano trasferitosi nell'Italia meridionale, riprese a poco alla volta l'attività legislativa sia pure attraverso difficoltà e vincoli non lievi.

a) *Amministrazione del governo militare alleato.* — In virtù delle clausole di armistizio, le provincie del territorio italiano liberato furono in un primo tempo interamente soggette all'amministrazione del governo militare alleato la quale limitava assai i poteri dell'amministrazione italiana. Fu solo in base a successivi accordi che, preceduto dal proclama n. 16 dell' A. M. G., fu possibile emanare il R. D. L. 11 febbraio 1944, n. 30 con il quale l'esercizio di tutti i poteri dello Stato fu riassunto dal governo italiano nei territori a sud dei limiti settentrionali delle provincie di Salerno, Potenza e Bari, nelle isole di Sardegna e Sicilia e isole adiacenti escluse quelle di Pantelleria, Lampedusa e Linosa. Con successivo decreto n. 31 si stabilì che con la cessazione della amministrazione alleata non avrebbero più avuto vigore in tali

territori tutti i proclami e ordinanze sino allora da essa emanate, pur restando ferma l'efficacia degli atti e fatti da essa compiuti, comprese le nomine e licenziamenti da uffici pubblici e privati: egualmente ferma doveva restare l'efficacia delle sentenze pronunciate dai tribunali militari alleati. Il decreto poi stabilì la competenza degli organi alleati a procedere per gli atti ostili e delitti compiuti contro i rappresentanti delle forze armate alleate o delle Nazioni Unite, ammettendo l'istituzione di zone militari alleate nelle quali era riservato ogni potere di polizia alle forze predette.

A tali primi provvedimenti che fissarono il regime giuridico nelle provincie liberate e restituite all'amministrazione italiana, fece poi seguito il decreto legislativo luogotenenziale 20 luglio 1944, n. 160 che regolò la riassunzione, a decorrere dal 15 luglio, dei poteri del governo italiano nelle provincie di Campobasso, Foggia, Benevento, Avellino, Napoli, con esclusione della zona della città di Napoli e con qualche limitazione di polizia per Foggia. In pari data il decreto n. 161 dettò le norme sul regime giuridico in tali provincie, simile a quello già indicato.

Con D. L. L. 12 agosto 1944, n. 169 i poteri del governo italiano furono estesi alle provincie di Roma, Frosinone e Littoria, a decorrere dal 15 agosto; e con D. L. L. 12 ottobre 1944, n. 243 furono estesi alle provincie di Viterbo, Rieti, L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo, a decorrere dal 25 ottobre.

Nuove concessioni circa la estensione dei poteri dell'amministrazione italiana furono annunciate in un messaggio del 26 febbraio 1945 dei rappresentanti della Commissione alleata in Italia al presidente del Consiglio. Con esso si annunciava anche la riduzione delle forme di controllo esercitate nei territori liberati e la graduale soppressione degli uffici regionali alleati di controllo che erano rimasti in funzione nelle provincie italiane anche dopo la loro restituzione al governo italiano avvenuta con i provvedimenti sopra citati.

Con ordinanze n. 1 e n. 2 del 27 aprile 1945 (Gaz. Uff. n. 51 suppl.) il governo militare alleato stabilì che i decreti emanati dal governo italiano, pubblicati sino al 12 aprile 1945, avessero applicazione nelle provincie situate al nord del limite settentrionale delle provincie di Ravenna, Firenze, Pistoia, Lucca e Apuania, eccettuati alcuni decreti che potevano rispettivamente avere esecutorietà a seguito di ordinanza del commissario provinciale alleato, e altri senz'altro esclusi dall'applicazione.

Frattanto il D. L. L. 10 maggio 1945, n. 181 annunciò la riassunzione da parte del governo italiano dei pieni poteri nelle pro-

vincie di Terni, Perugia, Grosseto, Siena, Arezzo, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro, Ancona, escluso il capoluogo di quest'ultima a decorrere dal 10 maggio, mentre con D. L. L. 28 giugno 1945, n. 376 si provvede alla riassunzione dei poteri governativi, a decorrere dal 19 luglio, nelle provincie di Firenze, Pistoia, Pisa e Livorno eccettuati i comuni di Pisa, Livorno e Colle Salvetti, rimasti sotto amministrazione alleata; con D. L. L. 10 agosto 1945, n. 454 si provvede alla riassunzione dei poteri governativi nelle provincie di Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Apuania, Lucca, Ravenna, Reggio Emilia e nel comune di Ancona a decorrere dal 5 agosto 1945.

Il territorio della Venezia Giulia, dopo la suddivisione nelle due zone A, e B, poste rispettivamente sotto il controllo delle truppe alleate e jugoslave, venne praticamente avulso dal restante territorio italiano.

Alla provincia di Trieste nel dicembre 1945 fu dato poi un ordinamento speciale. Il governo militare alleato emise la seguente dichiarazione: « Il Comune di Trieste è già da tempo considerato una zona con problemi particolari e degni di speciale attenzione. Essendo tale Comune il più grande di tutta la Venezia Giulia nella zona compresa nella Amministrazione dell'A. M. G. e comprendendo più della metà della popolazione locale, è stato deciso che l'amministrazione di Trieste sia riorganizzata nel modo seguente:

1) Il Comune di Trieste assumerà la denominazione di « zona del Comune di Trieste »;

2) vi sarà un comando di zona che collaborerà strettamente con l'A. M. G.;

3) tutte le questioni attinenti all'Amministrazione della zona saranno trattate per il tramite del Comando Zona che avrà sede presso il Municipio;

4) il resto dell'attuale zona di Trieste sarà amministrato in futuro da una Prefettura e assumerà appunto il nome « zona di Trieste »;

5) faranno parte di tale zona i Comuni di Muggia S. Berlingo della Valle, Mostespigno, Duttigliano, Sganicco, Olina, Aurisina, Monfalcone, Doberdò, Ronchi, Satarazzano, S. Pietro di Isonzo, Fogliano di Monfalcone, San Canziano di Isonzo, Grado e Sagrado, parte dei Comuni di Cerguale, Sesano, Tomadio;

6) nessun cambiamento sarà fatto per i funzionari civili attualmente in servizio e i poteri del presidente Comunale e della

consulta comunale rimarranno invariati, seppure il loro operato e la loro attività consultiva verranno incrementati ».

Con D. L. L. 28 dicembre 1945, n. 792 il governo italiano riassunse tutti i poteri nelle provincie della Liguria, del Veneto, della Lombardia e del Piemonte, oltre che a Napoli, Livorno, Pisa, Colle Salvetti, Pantelleria, Linosa, Lampedusa, escluse la Venezia Giulia e la Provincia di Udine.

Per quest'ultima venne stabilito un regime speciale in base all'ordinanza del capo della Commissione alleata in Italia del 19 gennaio 1946, per cui si stabilì:

1) oltre ai decreti del governo italiano già estesi alle provincie sottoposte all'amministrazione del governo militare alleato, si estendono al territorio della provincia di Udine altri numerosissimi decreti elencati in apposita tabella e sinora non applicati colà;

2) tutti i decreti pubblicati sulla Gazz. Uff. del Regno d'Italia, a partire dal 1° dicembre 1945, entrano in vigore in detta provincia alla stessa data in cui gli stessi entrano in vigore nei territori amministrati dal Governo italiano senza che l'A. M. G. debba emanare un'apposita ordinanza in tal senso;

3) tuttavia il commissario provinciale della provincia di Udine può con ordinanza provinciale sospendere o modificare nella detta provincia totalmente o parzialmente le disposizioni contenute in qualsiasi decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale che riguardi la provincia di Udine.

Degne di ricordo sono le norme che disciplinarono il regolamento di poteri e facoltà normative tra i C. L. N. dell'alta Italia già delegati dal governo italiano ad assumere funzioni governative nei territori occupati dal nemico e le autorità del governo militare alleato. Dopo l'avvenuta liberazione dei territori stessi il regime amministrativo fu disciplinato con ordinanze regionali, delle quali quella per la Lombardia è nel testo che segue, pubblicato a Milano il 3 giugno:

« Consultato il Comitato liberazione Alta Italia, con l'approvazione del medesimo in conformità dell'accordo intervenuto fra il Supremo Comando Alleato, zona mediterranea, e il predetto Comitato, si ordina che in tutte le provincie della Lombardia:

1) Tutti i decreti e le ordinanze finora emanati dal Comitato liberazione Alta Italia, dal Comitato regionale di Lombar-

dia o da ogni altro Comitato o ente economico, finanziario, industriale del predetto Comitato di Liberazione, cesseranno automaticamente di avere ogni effetto legale dal momento in cui sono sostituiti da decreti o ordinanze del Governo Militare Alleato.

2) Ogni nomina a uffici di qualsiasi natura finora fatta dai predetti Comitati, trascorsi sette giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, cesserà di essere valida se non sarà legalizzata dal Governo Militare Alleato.

3) Qualsiasi decreto, ordinanza o nomina fatta dai predetti Comitati posteriormente alla pubblicazione della presente ordinanza sarà nullo e senza effetto.

4) Il Governo Militare Alleato è l'unica autorità che ha poteri di emanare decreti e ordinanze e di conferire incarichi a uffici pubblici e d'altro genere. Questa autorità, nel limite del possibile sarà delegata a funzionari italiani regolarmente nominati ed incaricati dal Governo Militare Alleato, come il prefetto, il questore e il sindaco della città. Qualsiasi ordine emanato da pubblici funzionari e concernente la popolazione civile potrà essere emesso soltanto con l'approvazione scritta dell'Ufficio competente del Governo Militare Alleato.

5) I detti Comitati di liberazione e gli altri Comitati ed enti dipendenti funzioneranno soltanto come organi consultivi del Governo Militare Alleato per quanto concerne i problemi relativi al Governo, all'amministrazione, all'economia ed alla ricostruzione della regione. Il Governo Militare Alleato come per il passato continuerà a cooperare strettamente con i detti Comitati di liberazione.

6) Le disposizioni della presente ordinanza non pregiudicano la validità o la invalidità dei decreti, ordinanze o nomine fatte dai predetti Comitati prima della data della presente ordinanza.

7) La presente ordinanza sarà applicata e andrà in vigore in tutte le provincie della Lombardia ».

Analoghe disposizioni venivano frattanto emanate dal Comando della Quinta Armata per le provincie comprese nel territorio di sua occupazione (zona occidentale dell'Italia settentrionale) (1).

(1) Il testo della relativa ordinanza è il seguente:

« Consultato il Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia, con la sua approvazione, e secondo gli accordi intervenuti con il Comandante Supremo Alleato nel settore mediterraneo e con il suddetto Comitato, si ordina in tutto il territorio occupato dalla Quinta Armata: (segue)

b) *Amministrazione locale governativa.* — In questa sede si nota una generale tendenza al decentramento che, a parte i motivi giuridici e politici, è talora imposto da esigenze derivanti dalle materiali difficoltà del Paese. Fra i primi provvedimenti devono essere segnalati alcuni adottati dal governo alleato militare in Sicilia, per la costituzione di Uffici sanitari provinciali autonomi e di una Direzione regionale di sanità per la Sicilia con sede a Palermo, avente la funzione di coordinare l'attività dell'amministrazione della sanità pubblica in Sicilia (ord. dell'A. M. G. ottobre-novembre 1943). Altre ordinanze dello stesso governo costituirono in talune provincie degli uffici di assistenza e beneficenza

1) Tutti i decreti e ordini emanati sinora dal Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia, dal Comitato di Liberazione Regionale, dai Comitati di Liberazione Comunali e Provinciali, o da qualsiasi Comitato economico, finanziario, industriale o da altri Comitati ed organi del suddetto Comitato di Liberazione, cesseranno di avere qualsiasi effetto legale a partire dal giorno 28 maggio 1945, a meno che non siano stati specificatamente ratificati dal Governo Militare Alleato.

2) Tutte le nomine a funzioni od incarichi di qualsiasi natura, fatte sinora dai suddetti Comitati, non sono valide sinchè non ufficialmente approvate dal Governo Militare Alleato.

3) Tutti i decreti o nomine, che fossero comunque fatti o gli ordini comunque dati dai suddetti Comitati dopo la pubblicazione di quest'ordine, saranno nulli e di nessun effetto.

4) Il Governo Militare Alleato, che agisce per conto e con l'autorità del Generale Comandante la Quinta Armata, è la sola autorità che ha il potere di emanare decreti e ordini e di fare nomine a funzioni pubbliche o ad altri incarichi. Questa Autorità, ove praticamente possibile, è delegata ai funzionari italiani debitamente costituiti ed anteriormente nominati dal Governo Militare Alleato, quali il Prefetto, il Questore ed il Sindaco della Città. Tutti gli ordini emanati dai pubblici funzionari riguardanti la popolazione civile, saranno emanati solo dietro approvazione scritta del competente ufficiale del Governo Militare Alleato.

5) I suddetti Comitati di Liberazione e gli altri Comitati od Organi relativi, avranno la sola funzione di corpi consultivi del Governo Militare Alleato relativamente ai problemi attinenti il Governo, l'economia e la ricostruzione della regione. Il Governo Militare Alleato come per il passato, continuerà a collaborare strettamente con i suddetti Comitati di Liberazione.

6) Quest'ordine sarà applicato ed avrà vigore in tutto il territorio ora occupato dalla Quinta Armata.

EDGARD ERKINE HUME  
Brigadiere Generale di Stato Maggiore  
Sottocapo di Stato Maggiore  
Comando della V<sup>a</sup> Armata

per raggruppare tutti i servizi svolgenti attività in tale materia nell'ambito della provincia.

Provvedimenti di maggiore importanza furono quelli emanati con i RR. DD. 18 marzo 1934, n. 91 e 27 aprile 1944, n. 21 rispettivamente relativi alla costituzione di Alti Commissari per la Sardegna e per la Sicilia. Essi avevano il compito di sovraintendere e dirigere le pubbliche amministrazioni e gli enti locali di tali isole esercitando, ove necessario, le attribuzioni del governo centrale. Tali prime funzioni, piuttosto vaghe, furono decisamente ampliate dai DD. LL. LL. 28 dicembre 1944, n. 416 e n. 417, recanti provvedimenti regionali per la Sicilia e la Sardegna con l'attuazione di un ampio decentramento. Gli Alti Commissari ebbero le attribuzioni delle amministrazioni centrali, escluso solo ciò che attiene all'amministrazione della giustizia, della istruzione superiore, alle amministrazioni militari, alla finanza e contabilità dello Stato, alla gestione del bilancio, alla vigilanza sul credito, allo stato economico giuridico e all'amministrazione del personale. Ebbero speciali competenze in materia di lavori pubblici, agricoltura, lavori di bonifica, e facoltà di disporre l'esecuzione di opere di pubblico interesse, sostituendosi anche a enti pubblici. Furono loro attribuite facoltà normative in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, lavoro, comunicazioni, approvvigionamenti. Al loro fianco fu creata una consulta regionale, per ora di nomina governativa. Fu prevista l'istituzione a loro favore di una rubrica speciale negli stati di previsione del bilancio e furono istituite nelle rispettive sedi delle delegazioni della Corte dei Conti e della Ragioneria generale. Fu anche prevista la istituzione di Comitati regionali per la bonifica e la colonizzazione e di Comitati per il credito industriale.

La presidenza del Consiglio dei Ministri, nel comunicato diramato il 21 dicembre 1944 per annunciare i suindicati provvedimenti, precisò che con essi si intendeva: «iniziare un grande esperimento di autonomia regionale». Successivamente, il presidente del Consiglio on. Bonomi, in occasione dell'insediamento della Consulta regionale siciliana avvenuta in Palermo il 27 febbraio 1945, inviò un messaggio nel quale, fra l'altro, è detto: «Queste due istituzioni, dell'Alto Commissario e della Consulta che lo assiste e lo consiglia, sono il primo esperimento di una nuova formula di organizzazione politica. Esse iniziano un periodo nel quale, all'antico accentramento che, specie nell'ultimo decennio, aveva raggiunto la sua fase più oppressiva, si sostituisce una organizzazione

decentrata che dà alla vita locale la possibilità di espandersi e di fiorire.

..... Solo l'esperimento che vi apprestate a fare, solo le voci che voi ci farete udire, solo il bisogno che reclamerà soddisfazioni, potranno dirci come potrà essere congegnata quell'autonomia regionale che da più parti si invoca e sui limiti della quale le opinioni sono ancora discordi. La Sicilia è in particolari condizioni per assolvere il suo compito di precorritrice e di esempio. Essa ha avuto nella storia del nostro Risorgimento una funzione unitaria così insigne da modificare ogni funesto spirito separatista. Confido che la Consulta siciliana indicherà all'Italia quali vie deve battere per costituire il suo ordinamento interno ove centro e periferia possano collaborare insieme con mutua comprensione».

Anche ai *prefetti* vari provvedimenti conferirono maggiori poteri, già di competenza di organi centrali. Il R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111 attribuì loro la competenza a nominare i sindaci, le Giunte comunali, e le Deputazioni provinciali. Il R. D. L. 13 aprile 1944, n. 119 attribuì la competenza a determinare le tariffe per la vendita al pubblico dei prodotti medicinali. Il D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4, trasferì al prefetto di Roma la vigilanza sull'amministrazione comunale della capitale salvo alcuni atti importanti.

Pure ad *altri organi locali* furono decentrate nuove competenze. Così il D. L. L. 21 settembre 1944, n. 265 conferì agli intendenti di finanza facoltà maggiori in materia di operazioni su depositi amministrati dalla Cassa depositi e prestiti. Gli ingegneri capi dei distretti minerari furono investiti dei poteri di rilasciare le autorizzazioni per ricerche, utilizzazioni e sfruttamento delle sostanze minerarie e delle energie del sottosuolo dal D. M. 10 ottobre 1944. Gli uffici del genio civile ebbero nuove funzioni in materia di ricostruzione edilizia con il D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4, e infine furono creati i provveditorati regionali alle opere pubbliche, assistiti dai Comitati tecnici, ai quali si attribuirono le facoltà e le competenze già del Ministero dei Lavori Pubblici per l'esecuzione di opere sino a importi di somme assai elevate. Con D. M. 10 febbraio 1945 furono delegate agli ingegneri capi del genio civile le facoltà, già riservate al Ministero dei Lavori Pubblici, per la concessione delle autorizzazioni alla esecuzione ai lavori di edilizia privata.

Un altro esempio di organizzazione decentrata di pubblici servizi locali, è quello dato dal decreto del presidente del Con-

siglio dei Ministri 31 gennaio 1945 disciplinante l'ordinamento dell'Alto Commissariato per l'Alimentazione. Con esso si istituirono dei Commissariati regionali dell'alimentazione. Alle sezioni provinciali dell'alimentazione (Sepral) si diede l'autonomia amministrativa, reggendosi con un proprio collegio amministrativo e un collegio sindacale. Un Comitato consultivo provinciale dell'alimentazione, presieduto dal prefetto, ebbe il compito di esaminare i problemi interessanti il raggiungimento dei fini assegnati alla Sepral, mentre il prefetto stesso è preposto a sovrintendere all'attuazione delle direttive dell'Alto Commissariato per l'Alimentazione.

La composizione delle *Giunte provinciali amministrative* in sede di tutela fu regolata dal R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111, al fine di introdurre nuovamente il sistema elettivo. Allo stesso fine si ispirò il D. L. L. 12 aprile 1945, n. 203 che regolò la loro composizione in sede giurisdizionale e per la risoluzione dei ricorsi in materia di finanza locale.

Una nuova applicazione, sotto un certo aspetto, del criterio regionale, con la individuazione territoriale delle regioni stesse, venne dato dal D. L. L. 30 aprile 1945, n. 167, sulla composizione della Consulta Nazionale e sulla nomina dei rappresentanti politici per le singole regioni (2 per : Sicilia, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Puglia, Campania, Lazio, Toscana ; 1 per : Sardegna, Calabria, Basilicata, Abruzzo e Molise, Umbria e Marche, Venezia Tridentina, Venezia Giulia, Liguria).

Il 14 maggio 1945 si chiuse a Palermo la 1<sup>a</sup> sessione della Consulta regionale siciliana. Essa, con l'occasione, formulò anche il voto che l'Alto Commissariato ponesse mano a un piano organico per l'attuazione della autonomia siciliana regionale e per il potenziamento delle attribuzioni e dei compiti del Commissariato stesso. A proposito della Sicilia, il Ministero degli Affari Esteri il 19 maggio 1945 pubblicò un comunicato con il quale, rilevando come un'agenzia straniera avesse diffuso la notizia che in taluni circoli parlamentari britannici si sarebbe espressa l'opinione di concedere alla Sicilia una avanzata forma di autonomia, mentre la sua politica estera avrebbe dovuto essere sottoposta al controllo di una potenza mediterranea, categoricamente smentì che tale notizia avesse un fondamento e constatò anche che esplicite dichiarazioni anglo-americane già erano intervenute in senso contrario.

Circa le regioni è da rilevare che, prendendo lo spunto da in-

tese politiche stabilite tra il Comitato di liberazione nazionale del Piemonte e la Commissione valdostana, a proposito della autonomia da concedersi alla Valle d'Aosta e approvando tale indirizzo, il C. N. L. A. I. il 22 maggio 1945 decretò di autorizzare il prefetto di Aosta di procedere immediatamente a una prima attuazione di autonomia per ciò che concerneva i seguenti punti:

1) Instaurazione ufficiale della bilinguità con il ripristino delle antiche denominazioni locali; 2) revisione e ripartizione delle circoscrizioni comunali, in guisa da tornare allo stato di cose anteriori al 1922. Il provvedimento fu anche motivato dalla opportunità di stabilire rapporti di amichevole vicinato tra Italia e Francia nelle zone di confine. Le suddette disposizioni poi assunsero la forma di una raccomandazione diretta al governo italiano. Il Consiglio dei Ministri sin dal 29 maggio 1945 trattò anche delle aspirazioni autonomistiche valdostane, nominando una Commissione composta dal Sottosegretario alla Guerra, Gen. Chatrian, dal Procuratore generale della Corte di Cassazione Pilotti, dal prefetto Innocenti, e da due rappresentanti del Ministero delle Finanze.

Il nuovo Ministero Parri il 26 giugno 1945 pubblicò una dichiarazione programmatica, approvata dal Consiglio dei Ministri, nella quale fra l'altro si affermò: « Il governo procederà sollecitamente alla ricostituzione delle Amministrazioni comunali e provinciali mediante la convocazione dei comizi elettorali e all'avviamento verso opportune autonomie regionali, nel frattempo il governo si varrà dell'opera e dell'appoggio dei C. N. L. quali organi consultivi dei prefetti e delle autorità locali ».

Sempre a proposito di organi locali si osserva che, a sua volta, il Comitato direttivo della Confederazione generale del lavoro, nella riunione del 12 aprile 1945 decise la nomina di una speciale Commissione per la preparazione di un progetto per la costituzione di un organismo sindacale regionale per la Sicilia per il coordinamento della attività sindacale di quella regione.

Con un certo ritardo, in confronto di quella siciliana, la Consulta regionale sarda, fu costituita con decreto presidenziale 9 aprile 1945 pubblicato il 12 successivo.

Frattanto lo sviluppo delle operazioni militari portò in primo piano l'azione amministrativa degli *organi locali dei Comitati di liberazione*, i quali, spesso, assunsero poteri governativi secondo i piani predisposti durante l'occupazione tedesca. I C. L. N. proce-

dettero alla nomina dei prefetti e degli organi rappresentativi dei comuni e delle provincie (1).

(1) Si trascrivono, a esempio, le disposizioni che furono date dal C.L.N. di Massa-Carrara :

Carrara, 27 marzo 1945.

« Il Comitato di Liberazione di Massa-Carrara, espressione unitaria delle forze che hanno collaborato nella lotta di liberazione nazionale per volontà ed azione di popolo, in forza del mandato conferito dal Governo democratico italiano al Comitato di Liberazione Nazionale di Massa-Carrara, rappresentante legittimo del Governo stesso, e come tale riconosciuto dalle autorità alleate ;

Assume tutti i poteri di amministrazione e di governo nel territorio di Massa-Carrara e decreta :

ART. 1. — In attesa di una libera consultazione popolare e delle ulteriori disposizioni di legge del governo democratico italiano, tutti i poteri di amministrazione e di governo vengono esercitati attraverso gli organi e le persone all'uopo designate dal C. N. L. di Massa-Carrara.

ART. 2. — Il C. N. L. sopra costituito assume funzioni di Giunta provvisoria di governo e composta dai Signori.....

.....*Omissis*.....

ART. 3. — I membri della Giunta designati in qualità di rappresentanti di organizzazioni di massa dovranno al più presto essere sottoposti a convalida da parte delle assemblee democratiche di dette organizzazioni.

ART. 4. — Il Prefetto della Provincia, che risponde della sua azione alla Giunta Provinciale di Governo, è designato dal C. N. L. provinciale nella persona del Signor ..... Egli è assistito da due Vice-Prefetti designati nelle persone dei Sig.....

ART. 5. — L'amministrazione della Provincia è affidata alla Deputazione provinciale i cui componenti sono designati nelle persone dei Sigg.....

ART. 6. — Il Capo della Polizia (Questore) è designato dal C. N. L. provinciale nella persona del .....

ART. 7. — Tutte le forze armate del regime nazi-fascista sono sciolte. Gli appartenenti alle disciolte forze armate del passato regime sono tenuti sotto pena di morte, a presentarsi per la consegna delle armi e dell'equipaggiamento al Comitato dei Volontari della Libertà entro 5 giorni dalla pubblicazione del presente decreto.

ART. 8. — Tutte le forze armate nazionali delle provincie di Massa-Carrara passano agli ordini del C. N. L. ; e per esso al Comando dei Volontari della Libertà ai fini della continuazione della guerra di liberazione a fianco degli alleati.

In accordo con il comando stesso e con l'ausilio delle forze che questo porrà a loro disposizione, fondandosi sul senso di civismo e sulla collaborazione di tutto il popolo, il Prefetto ed il Capo della polizia cureranno il più vigoroso mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

ART. 9. — Una Commissione provinciale di epurazione è costituita presso questa Giunta provinciale per assicurare la rapida epurazione della vita locale dai residui del passato regime di corruzione e di tradimento per la punizione esemplare dei criminali di guerra e di quanti si sono resi colpevoli di barbarie e dell'oppressione nemica ».

In talune zone, come in Lombardia, Liguria, ecc. i C. N. L. regionali nominarono veri e propri Commissariati amministrativi (per l'agricoltura e l'alimentazione, industria, commercio, banche, trasporti, comunicazioni, scuola, lavoro, culto, assistenza, beneficenza, sanità e igiene).

Dopo la costituzione del governo militare alleato in Alta Italia e la assunzione da parte dei suoi organ. regionali e provinciali dei poteri di governo e di amministrazione, molti dei poteri dei C. N. L. vennero meno. La mozione conclusiva approvata presso il C. N. L. A. I. a Milano il 26 maggio 1945 rileva, fra l'altro che. . . « il Governo dovrà riconoscere intanto ai Comitati di Liberazione Nazionale la funzione di organi consultivi delle Autorità locali, in base alle norme da emanarsi circa la loro composizione ».

3) *Ordinamenti degli enti locali.* (1) — Quale primo provvedimento urgeva provvedere alla revisione completa degli ordinamenti podestarili e provinciali creati dal fascismo. A ciò provvide in via provvisoria, il R. D. L. 41 aprile 1944, n. 111 che ripristinò, sia pure in attesa delle libere elezioni, il sindaco e la Giunta comunale e il presidente e la Deputazione provinciale. Tali organi furono nominati dal prefetto ed ebbero le competenze stabilite dal T. U. del 4 febbraio 1915, n. 148, modificato dal R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, per la Giunta e il Consiglio municipale o rispettivamente per la Deputazione e il Consiglio provinciale. Le deliberazioni degli organi suddetti rimasero sottoposte alle vigenti norme sui controlli di legittimità e di merito spettanti agli organi governativi. Lo stesso regio decreto modificò la composizione della Giunta provinciale amministrativa, che, oltre all'Ispettore provinciale, all'Intendente di finanza a due Consiglieri di prefettura e al ragioniere capo della prefettura, si compone ora di 4 membri effettivi e due supplenti annualmente nominati con deliberazione della Deputazione provinciale approvata dal Prefetto.

Il governatorato di Roma fu soppresso dal D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426 che dettò le norme per l'amministrazione comunale della capitale, sottoponendola in linea di massima alla vigilanza del prefetto di Roma, salvo le deliberazioni relative a spese ultraquinquennali, liti e transazioni per valore di oltre un milione, alienazione di immobili, titoli e azioni quando il valore del contratto superi un milione, costituzione di servitù enfiteusi quando

(1) Per quanto riguarda lo sviluppo della legislazione di carattere regionale, vedi il volume dedicato alla documentazione.

il valore del fondo superi un milione, locazioni e conduzioni immobiliari quando l'importo annuo superi lire centomila, e il contratto sia fissato per oltre 12 anni, assunzione diretta di pubblici servizi, piani regolatori edilizi e di ampliamento, regolamenti, ordinamenti di uffici di servizi e del personale. Tali deliberazioni rimasero sottoposte all'approvazione del Ministro dell'Interno. Speciali norme furono dettate per la procedura da seguirsi in tema di opere pubbliche e dei relativi contratti. Il bilancio e l'assunzione di mutui devono essere approvati dal Ministero dell'Interno, di concerto con quello del Tesoro, e così pure il conto presuntivo del tesoriere. Il sindaco ha facoltà di adottare deliberazioni di urgenza da sottoporre alla ratifica del Consiglio comunale.

Oltre a quanto già si è detto al n. 2 circa lo sviluppo legislativo delle tendenze regionalistiche nell'organizzazione statale, è da rilevare che anche negli ordinamenti degli enti locali tali tendenze vennero ripetutamente riaffermate. Alla fine di maggio 1945 in Foligno si svolse il convegno dei rappresentanti degli enti locali umbri per trattare il problema dell'ordinamento autonomo della regione e per il conseguimento di una più ampia autonomia amministrativa da parte degli enti locali. Si deliberò la costituzione di una « Lega dei comuni dell'Umbria » con sede in Foligno e l'approvazione della seguente deliberazione:

« Premesso che la riforma dell'ordinamento dello Stato italiano sulla base del decentramento regionale deve considerarsi di imminente attuazione che è pertanto di urgente necessità lo studio della pratica attuazione della riforma dell'Umbria...: premesso che, in attesa dell'auspicata riforma, attraverso la quale dovrà assicurarsi la piena vitalità agli enti locali con le loro esclusive risorse è di vitale interesse il ricorso a provvedimenti immediati e indifferibili che mettano gli enti stessi in condizione di superare le disastrose condizioni finanziarie in cui si dibattono, delibera di istituire, in collaborazione con i Comitati di liberazione una Commissione per lo studio di tutti i problemi connessi al nuovo ordinamento regionale della nazione, la quale formuli il progetto concreto della riforma da sottoporsi all'approvazione di un Congresso regionale dei rappresentanti degli enti locali umbri ».

Dopo un breve studio, il governo provvide con D. L. L. 11 giugno 1945 n. 363 alla ricostituzione nei suoi precedenti confini, della provincia di Caserta, già soppressa nel 1927. Un apposito commissario fu nominato per procedere alla ricostituzione della amministrazione provinciale.

In merito sempre agli ordinamenti locali, la Deputazione provinciale di Firenze, in due sedute del 5 e del 12 luglio 1945, dopo ampia discussione, approvò le seguenti deliberazioni: « Considerata la necessità di risolvere al più presto, in sede di Costituente, l'attuale struttura accentrata dello Stato italiano, e di far rifiorire una autonoma vita locale, in seno alla quale vengano risolti gran parte di problemi della vita pubblica, considerata inoltre, la ineluttabilità che in Italia si sviluppi una nuova classe dirigente politica e l'opportunità che questa sorga e si formi nel tirocinio della vita locale, i cui problemi sono sempre amministrativi e politici insieme, prima di immettersi sul piano nazionale; fa voti affinché:

1) il futuro Stato italiano sia articolato su una larga autonomia regionale, basata sull'autogoverno; che i dirigenti della regione siano reclutati per mezzo del suffragio universale, diretto e segreto, ripudiando in tal modo il decentramento burocratico fascista e sostituendovi una larga autonomia, senza di cui una vera democrazia non può essere instaurata;

2) i confini degli enti regionali siano delimitati di massima secondo il criterio storico che suddivide l'Italia nelle sue regioni, dando però il giusto peso per eventuali rettifiche, al criterio economico qualora questo consigli l'unione di più regioni in un unico ente o il distacco o l'aggregazione di alcune provincie e regioni diverse da quelle a cui storicamente appartengono;

3) la provincia cessi di essere, com'è attualmente, un ente autarchico territoriale, per trasformarsi in un consorzio fra comuni che la compongono;

4) le funzioni del rappresentante statale nelle regioni siano limitate alle seguenti: collegamento fra organi centrali e organi locali; controllo di sola legittimità sui provvedimenti degli enti locali, al fine di evitare la possibilità che tali provvedimenti siano formulati in contrasto con le leggi vigenti; direzione della polizia criminale statale, lasciando agli organi esecutivi della regione quella della polizia regionale;

5) le mansioni da riservare allo Stato siano sostanzialmente le seguenti: forze armate, rappresentanza all'estero, aviazione civile, ferrovie, poste e telecomunicazioni, finanza, polizia, statale, potere normativo generale (inclusi i codici) amministrazione della giustizia, stato civile, insegnamento secondario e superiore; il resto sia lasciato all'autonomia regionale e comunale; le amministrazioni dei porti siano restituiti alla loro normale e piena autonomia.

6) Le mansioni della regione siano tutte quelle politiche non espressamente riservate allo Stato e in particolare: a) una limitata funzione normativa, sia nel campo in cui l'ordinamento giuridico odierno prevede il ricorso agli usi locali, e soprattutto nel campo di una progressiva evoluzione autonomistica regionale del problema agrario e industriale, nell'indirizzo che sarà indicato per le sue linee generali, dalla Costituente: in tal campo normativo sarà utilissimo iniziare l'uso di quell'efficace strumento di controllo democratico che è costituito dal referendum al quale dovrebbe farsi ricorso per l'approvazione e l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti relativi alle modifiche sostanziali dei rapporti di proprietà terriere e industriali; b) l'impianto e il mantenimento delle vie di comunicazioni locali con l'istituzione di uffici propri e indipendenti dal potere centrale; c) i servizi sanitari, igienici profilattici; d) la gestione di tutte le scuole elementari e professionali; e) la polizia regionale e i servizi affini (vigili del fuoco);

7) gli organi della regione siano composti da un Consiglio eletto dal popolo, da un organo esecutivo e da un presidente eletto nel seno del primo;

8) le entrate delle regioni siano costituite da sovrainposta; non si creino nuovi organi di accertamento, servendosi allo scopo di quelli statali o comunali già esistenti; si impediscano dazi regionali che otterrebbero lo scopo di impoverire maggiormente le regioni già più povere e innalzare barriere campanilistiche fra le regioni italiane; si provveda infine a una equa distribuzione di parte delle entrate statali a favore delle regioni, con criterio di favorire maggiormente quelle più povere allo scopo di attuare un principio di giustizia distributiva, mercè il quale si impedirà il prevalere di egoismi e la sproporzione fra l'arricchimento di regioni e la rovina di altre meno favorite dalla natura.

Constatato che l'accertamento statale ha distrutto le libertà locali e segnatamente ogni capacità di fecondo sviluppo della provincia come organismo amministrativo autonomo, rendendolo impari ai gravi compiti della ricostruzione dell'apparato amministrativo dello Stato; auspica la concreta determinazione nei futuri ordinamenti dello Stato della regione quale organo intermedio tra il comune, la provincia e lo Stato ed elemento costitutivo fondamentale dello Stato stesso; invoca un immediato decentramento amministrativo in materia di normali competenze regionali e il rispetto, nella legislazione in atto, delle condizioni economiche sociali particolari delle singole regioni ».

A sua volta la Deputazione provinciale di Benevento con l'appoggio di tutti i partiti politici votò il 5 maggio 1945 il seguente ordine del giorno :

« Considerato che al rinnovarsi della vita pubblica italiana viene concordamente reclamata da tutti i partiti politici la istituzione di organi circoscrizionali amministrativi regionali i quali, con la conoscenza diretta dei problemi e delle esigenze locali, possano provvedere alla loro soluzione senza intralci e le difficoltà dell'attuale burocrazia centrale; considerato che fra le più antiche e organiche regioni d'Italia vi è quella del Sannio la quale riunisce popolazioni che, per temperamento, tradizioni, clima, ragioni storiche e geografiche, necessità commerciali e industriali, presentano omogeneità di interessi e possibilità di richieste ed esigenze non contrastanti fra loro ; considerato che il Sannio, a parte la sua tradizione storica, ha avuto, dopo la unificazione della nazione italiana, pratico riconoscimento nelle circoscrizioni elettorali del 1921 e del 1923 ; che, nel congresso molisano del 21-22-maggio 1923, il relatore Prof. Giambattista Masciotta proponeva l'istituzione del « Compartimento del Sannio » comprensivo delle provincie di Avellino - Benevento - Campobasso - identico al collegio elettorale vigente » ; che la regione sannita è rimasta tale nell'ordinamento ecclesiastico, unico in Italia ad avere le circoscrizioni a base regionale, onde su 12 diocesi comprese nella Archidiocesi di Benevento, attualmente 9 pur non appartenendo alla provincia di Benevento, fanno parte dell'antica regione del Sannio ; considerato che fin dal 1860, la Commissione Reale nominata da Cavour, con a capo Marco Minghetti, ben distinse la regione campana (Napoli, Caserta, Salerno) da quella Sannita (Avellino, Benevento, Campobasso) e che il Governo di Francesco Crispi, nel proporre la modifica delle circoscrizioni regionali stabili che il Sannio dovesse rinascere ; considerato che in ben due progetti, l'uno del Ministro dell'Agricoltura del tempo, on. Micheli, l'altro d'iniziativa parlamentare per l'istituzione delle camere regionali di agricoltura, era compresa la sede di Benevento per il compartimento del Sannio delle tre provincie suddette ; sicuri di interpretare le vitali esigenze delle provincie di Avellino, Benevento, Campobasso che costituiscono l'entità della regione del Sannio ; fanno voti ed esprimono la certezza che, in occasione della costituzione e del riconoscimento delle varie regioni d'Italia ; sia costituita la regione del Sannio comprendente le provincie di

Avellino, Benevento, e Campobasso per il raggiungimento di tutte le finalità che si propongono: la invocata riforma.

Il 12 novembre 1945 a Verrés si svolse un convegno dei sindaci di Aosta, Asti, Cuneo, Novara, Torino e Vercelli. A termine di esso fu votato un ordine del giorno nel quale i sindaci riaffermarono la « urgente necessità che il governo nazionale conceda la richiesta autonomia amministrativa ai comuni; deliberi provvedimenti finanziari atti a porre i comuni in grado di far fronte ai propri impegni attuali e del prossimo futuro, dando ad essi la possibilità di provvedervi con apposite tassazioni dirette ».

Il Centro Studi del C. L. N. di Trento pubblicò un progetto preliminare di ordinamento autonomo della regione Trentina, da sottoporre all'Assemblea Costituente.

Per esso, il territorio delle provincie di Trento e Bolzano, del mandamento di Cortina d'Ampezzo e dei comuni di Val di Astico e Val Vertice, in considerazione delle sue particolari condizioni geografiche, storiche e linguistiche, verrebbe costituito in circoscrizione autonoma entro l'unità politica dello Stato italiano, con capoluogo Trento e denominazione di « Regione Trentina ». Essa avrebbe personalità giuridica, e le sarebbe trasferito il patrimonio delle provincie di Bolzano e Trento da sopprimersi. Organo legislativo di essa sarebbe il Consiglio regionale di 50 membri elettivi, dal cui seno verrebbero eletti il presidente e il vice presidente; quest'ultimo sarebbe di gruppo etnico diverso da quello del presidente. Organo amministrativo della regione sarebbe la Giunta, di sette membri, di cui quattro dovrebbero appartenere al gruppo etnico italiano.

La regione avrebbe, in talune materie, facoltà legislativa (enti locali, acque pubbliche, istruzione agraria, finanza locale, opere pie, istruzione elementare, libri fondiari).

Una Commissione giurisdizionale, tratta dal seno del Consiglio controllerebbe le deliberazioni della Giunta.

La decisione dei conflitti tra l'amministrazione regionale e quella locale sarebbe deferita al Consiglio di Stato. Lo Stato non potrebbe annullare le deliberazioni della Giunta regionale e della Commissione giurisdizionale, ma solo sospendere l'entrata in vigore e adire entro un mese il Consiglio che deciderebbe.

Il 6 e 7 novembre 1945, per iniziativa della Deputazione provinciale di Modena ebbe luogo il convegno delle provincie della regione Emilia-Romagna e limitrofe (Bologna, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Ravenna, Forlì, Ferrara, Firenze, Spezia, Apuania

Mantova, Lucca, Pistoia). Dopo ampia discussione fu approvato un ordine del giorno col quale si fecero voti: « che le provincie siano esonerate dal dover assumere oneri che loro non competono per legge, ma che più propriamente si attengono a servizi statali e sia loro assicurata la autosufficienza finanziaria mediante una radicale riforma della legislazione sulla finanza locale. Considerata la necessità di risolvere al più presto in sede di Costituente l'attuale accentramento burocratico dello Stato italiano che ha costituito un inceppamento alla libera applicazione delle attività amministrative ed economiche, con i conseguenti riflessi politici di far rifiorire un'autonoma vita locale, la necessità di promuovere e favorire la formazione di una nuova classe dirigente politica e amministrativa, fa voti che il futuro Stato italiano del quale si vuole conservare l'unità politica, si fondi sopra una larga autonomia regionale, provinciale e commerciale che ne consenta l'auspicato decentramento burocratico e amministrativo; che alle regioni la cui circoscrizione dovrà corrispondere a un'effettiva comunità degli interessi delle provincie che la compongono, siano demandate le funzioni di coordinamento amministrativo, economico sociale degli interessi delle provincie, decentrando in esse le relative funzioni statali; che alle provincie siano demandate le funzioni di coordinamento e tutela delle attività comunali, che ai comuni sia restituita la loro peculiare funzione di organismi amministrativi autonomi che rispondano alla efficace tutela degli interessi locali; che sia provveduto a una profonda riforma della finanza locale che consenta l'autonoma esplicazione delle funzioni ai singoli enti attribuiti; che a carico degli enti locali restino solo gli oneri attinenti all'adempimento delle loro funzioni istituzionali passando allo Stato quelli di natura statale ».

E inoltre fu approvato un secondo ordine del giorno:

« Il Congresso interprovinciale di Modena (6-7 novembre 1945), concludendo le proprie discussioni, fa voti che, qualunque sia l'ordinamento che verrà dato agli enti locali, le disposizioni legislative siano riformate in guisa che a carico degli enti stessi restino esclusivamente gli oneri attinenti all'adempimento delle loro funzioni istituzionali, attribuendo invece allo Stato tutte le spese che si attengono a servizi di natura prevalentemente statale ».

Sempre in tema di ordinamenti locali, il Consiglio generale dell'associazione tra i dipendenti dell'Amministrazione provinciale di Palermo, convocato straordinariamente in data 3 maggio 1946, a unanimità, approvò invece il seguente ordine del giorno:

« Il Consiglio, considerato che in virtù dell'art. 15, del « Progetto di Statuto della Regione Siciliana », approvato dalla Consulta Regionale nel corso della V sessione, e dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 marzo 1946, e in atto sottoposto a esame, per il parere, da parte della Consulta Nazionale, l'ente provincia viene soppresso nell'ambito dell'ordinamento regionale dell'isola ;

, Ritenuto che la tendenza abolizionista minaccia con minore urgenza, ma in egual misura, anche le altre consorelle d'Italia ;

Considerato che un indizio di tale pregiudizievole tendenza si riscontra, fra l'altro, nel progetto di sottrarre alla competenza delle provincie la manutenzione delle strade provinciali per deferirla a un ente in corso di istituzione che dovrà assumere le funzioni della cessata A. A. S. S. ;

Considerato che la progettata soppressione dell'ente provincia, oltre ad attuare senza plausibili motivi, una sostanziale riforma del patrio ordinamento amministrativo di cui sono intuitibili a priori le conseguenze in pregiudizio del soddisfacimento delle esigenze locali, determina sin da ora una situazione di giustificata incertezza nei confronti dei dipendenti della provincia in relazione al loro avvenire dopo lunghi anni di fedele e misconosciuto servizio ;

Delibera : 1) far voti presso tutte le autorità e organi competenti perché :

a) l'esame del provvedimento nei confronti delle provincie siciliane, venga deferito all'apposita Commissione per la riforma dell'Amministrazione salvo sanzione dell'Assemblea Costituente dello Stato ;

b) che l'ente provincia, per le ottime prove date in tanti decenni di apprezzata attività nell'interesse della collettività provinciale, venga non solo conservato, ma anzi potenziato, nello ambito degli eventuali ordinamenti autonomi regionali ;

2) Rivolgere un appello :

a) all'Unione delle provincie d'Italia, perché voglia, come in passato, assumere la tutela delle aspirazioni e degli interessi delle provincie della Sicilia in vista delle determinazioni che potranno essere adottate nei loro confronti ;

b) alla Deputazione provinciale di Firenze perché, quale promotrice del Congresso nazionale delle provincie d'Italia, voglia porre all'ordine del giorno del Congresso stesso il grave e urgente problema della Corte delle consorelle d'Italia ;

c) alla Federazione nazionale dipendenti enti locali per-

ché voglia, per quanto di sua competenza, rappresentare agli organi governativi responsabili la situazione che si verrebbe a determinare nei riguardi dei dipendenti delle Amministrazioni provinciali della Sicilia in dipendenza della progettata soppressione degli enti medesimi.

Il provvedimento peraltro più importante in tema di ordinamento degli enti locali fu dato dal D. L. L. 7 gennaio 1946, n. 1, relativo alla ricostituzione delle amministrazioni comunali su basi elettive. Trattasi di un decreto che, così progettato, fu argomento di elaborato studio, pur in breve tempo, da parte della Direzione generale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno e subì parecchie varianti, prima di essere pubblicato nell'attuale testo. In esso si tratta solo delle amministrazioni comunali, essendosi di proposito voluto lasciare immutato l'attuale regime delle provincie essendo ancora vivi i dibattiti circa il mantenimento o meno di esse ed essendo tutto il complesso problema rimandato alle decisioni dell'Assemblea Costituente. Il decreto stabilisce gli organi comunali, il Consiglio, la Giunta e il Sindaco e prescrive tutta la procedura e il meccanismo elettorale per la loro elezione.

4) *Elettorato amministrativo.* — A questo riguardo si dovette procedere alla ricostruzione di ogni istituto, mancando ormai le tracce del riordinamento democratico anteriore al fascismo.

Un primo D. L. L. del 28 settembre 1944, n. 247 ordinò la compilazione delle liste elettorali in ogni comune, con l'applicazione delle disposizioni del T. U. 1919 sull'elettorato politico. Un successivo decreto ministeriale del 19 ottobre 1944 dettò le norme di attuazione, regolando le incapacità elettorali, il procedimento

*Nota.* — Già si è visto a pag. 82 quale enorme numero di provvedimenti nei confronti degli enti locali territoriali sia stato adottato durante il regime fascista. Il governo democratico segue ora la vita a ritroso, soprattutto intesa alla ricostituzione di molti di quei comuni che furono, allora, arbitrariamente soppressi.

In complesso, dalla caduta del fascismo, cioè dal 25 luglio 1943 a tutto il 15 luglio 1946 furono presi i seguenti provvedimenti:

a) Costituzione di comuni . . . . .	1
b) Ricostituzione di comuni . . . . .	119
c) Cambio di denominazione di comuni . . . . .	6
d) Aggregazioni di frazioni . . . . .	1
e) Trasferimenti di sede di comuni . . . . .	1
f) Ricostituzione di provincie . . . . .	1 (Caserta)
g) Modifiche a circoscrizioni provinciali . . . . .	1

della iscrizione nelle liste, la formazione delle commissioni elettorali, mandamentali, il procedimento contenzioso dinanzi a esse, la cancellazione delle liste e norme speciali per i profughi e per gli sfollati. Fu escluso l'elettorato per censo.

Con altro D. L. L. del 4 dicembre 1945, n. 2 si sancivano nuove incapacità elettorali in conseguenza dell'applicazione della legge contenente le sanzioni contro il fascismo e il decreto presidenziale 2 febbraio 1945 precisò poi le cariche fasciste che determinavano tale incapacità.

In accoglimento di voti pressoché unanimi, l'elettorato femminile fu al fine concesso dal decreto luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 23, che estese alle donne il diritto di voto senza limitazioni e ordinò la compilazione delle liste elettorali femminili, distinte in ogni comune.

In materia poi di nomine a cariche pubbliche, è da rammentare che già con D. L. L. 24 agosto 1944, n. 206 si dettarono norme per procedere alla sostituzione, da parte del governo, delle persone nominate a cariche già conferite su designazione del partito fascista.

Con D. L. L. 8 febbraio 1945 n. 55 dispose che tutte le spese inerenti alla prima formazione delle liste elettorali dei comuni, nonché quelle relative alla fornitura dei materiali occorrenti per la prima consultazione elettorale amministrativa, siano assunte a carico dello Stato.

Il D. L. L. 26 aprile 1945, n. 149, nello stabilire altre sanzioni a carico dei fascisti che, pur non avendo commesso atti che rivestano carattere di reato, siano dichiarati socialmente pericolosi, sancì anche nei loro riguardi la sospensione dal diritto elettorale. Le difficili condizioni amministrative di molti comuni a causa delle distruzioni causate dalla guerra, resero però necessaria l'emaneazione di ben 152 decreti per la sospensione dei termini perentori stabiliti per la formazione delle liste elettorali e per la fissazione di nuove decorrenze in molte provincie.

Nuove norme integrative per la formazione delle liste elettorali furono date dal D. L. L. 12 aprile 1945 n. 201 che disciplinò, tra l'altro, il trasferimento dalle liste del comune di residenza ad altro, la compilazione delle liste femminili, le sottocommissioni elettorali ecc.

La ripartizione obbligatoria di ogni comune in sezioni elettorali fu sancita dal D. L. L. 22 aprile 1945, n. 214. La divisione in sezioni indistintamente per elettori maschili o femminili è fatta

con deliberazione del sindaco, che ne determina pure la circoscrizione e compila la lista degli elettori in ogni sezione che, di regola, non devono essere inferiori a 100, né superiori a 1000.

Il decreto regola pure i reclami avverso tale deliberazione, e la riunione delle sezioni.

Il governo militare alleato, che già con ordinanza 7 giugno 1945 aveva reso esecutivo nel territorio sotto la sua giurisdizione il decreto sulla formazione delle liste elettorali, con successiva ordinanza in data 3 luglio 1945 (Gaz. Uff. n. 80) stabilì che i termini per la formazione di esse in tutte le provincie dell'Emilia, Liguria, Piemonte, Lombardia, Venezia Tridentina, Veneto e le provincie di Lucca e Apuania, decorressero dal 15 luglio 1945.

L'iscrizione nelle liste elettorali fu estesa dal D. L. L. 24 luglio 1945, n. 436 anche ai cittadini di ambo i sessi che, successivamente al 31 dicembre 1944, avessero compiuto entro il 31 dicembre 1945, il 21° anno di età.

Il D. M. 9 giugno 1945 determinò la misura delle medaglie di presenza spettanti ai componenti le commissioni e sottocommissioni elettorali (L. 100 e L. 50).

Nuovi contributi a comuni da parte dello Stato per l'arredamento dei seggi elettorali furono autorizzati dal D. L. L. 21-8-1945, n. 577. Per ovviare alle difficoltà derivanti dalle distribuzioni dei casellari giudiziari, il D. L. L. 7 settembre 1945, n. 643 stabilì una più sollecita procedura per l'accertamento dei precedenti penali delle donne da iscriversi nelle liste elettorali mediante il rilascio di dichiarazioni da parte delle questure o dei comandi carabinieri reali.

Il più importante provvedimento in materia di elettorato amministrativo venne però disposto con il D. L. L. 7 gennaio 1946, n. 1, relativo alla ricostituzione delle Amministrazioni comunali su basi elettive. Il provvedimento non trattò di proposito delle provincie essendo tuttora in corso le discussioni circa il mantenimento o la soppressione di tali enti e ciò in relazione al possibile riordinamento dell'assetto amministrativo su base regionale.

Il decreto citato tratta, al titolo I, degli organi comunali, come già si è visto e, al titolo II, delle elezioni comunali. Anzitutto sono precisate, con varianti alla vecchia legge del 1915, modificate dal D. L. L. 10 marzo 1946, n. 76, che vi apportò modifiche di natura politica. In seguito, per le operazioni elettorali, dopo vari progetti presentati e discussi si approvò il sistema di

adottare il collegio uninominale per le elezioni dei Consigli comunali nei comuni non capoluoghi di provincia con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e il sistema proporzionale nei Comuni maggiori. Il decreto, che è ormai ben noto, regola poi le operazioni delle Commissioni elettorali, le votazioni, le nullità, i ricorsi e infine le norme penali a tutela del regolare andamento delle elezioni.

A seguito di tale decreto, la Direzione generale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno ha pubblicato varie norme di notevole importanza e utilità per l'interpretazione delle disposizioni legislative, tra cui il calendario delle operazioni pre-elettorali; la tabella degli adempimenti pre-elettorali e le istruzioni per la presentazione delle candidature. Particolarmente importanti sono state le « istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali » pubblicate il 15 febbraio 1946. (1)

(1) Circa lo svolgimento delle elezioni amministrative nei comuni e circa i risultati di essi si rinvia ai precisi dati elaborati e pubblicati in speciale volume a cura dell'Istituto centrale di statistica e del Ministero dello Interno.

In materia elettorale si discusse recentemente sulla opportunità di indire elezioni in secondo grado. Non mancano precedenti al riguardo, specie in materia di elettorato politico e all'estero. Si citano perciò i seguenti casi:

*Stati Uniti d'America - Belgio - Ecuador.* È affidato agli stessi elettori della Camera bassa il compito di scegliere quelli della Camera alta, salvo particolari requisiti per la eleggibilità. In taluni Stati federali, quali la Svizzera, gli Stati Uniti d'America, l'U.R.S.S., i rappresentanti alla Camera alta o negli organismi corrispondenti, rappresentano i singoli stati federati e sono nominati con elezioni di secondo grado, generalmente in numero corrispondente all'entità della popolazione.

In *Norvegia* i membri del Parlamento norvegese (Storting) eleggono tra un quarto di loro i membri della Camera alta (Adelsthing), mentre i residui tre quarti costituiscono la Camera bassa (Lagthing).

In *Romania* la nomina dei senatori era affidata a speciali collegi territoriali, eletti dalle assemblee di primo grado.

Nella *Repubblica francese* dell'anno III il Consesso legislativo (750 membri) eleggeva nel proprio seno il Consiglio degli anziani (259 membri). Secondo la legge del 1871 i Consigli generali dipartimentali provvedono a eleggere la Commissione dipartimentale, che ha funzioni delegate dal Consiglio stesso e anche proprie.

Nella *Repubblica veneta* la Costituzione stabiliva che il Gran Consiglio provvedeva alla elezione dei membri del Consiglio dei Pregadi.

Nei *Impero Austro-Ungarico* la Dieta provinciale per il Litorale, cioè per Trieste, città immediata dell'Impero con il suo territorio, per la contea principesca di Gorizia e Gradisca, e per il Margraviato d'Istria (Patenti imperiali 26 febbraio 1861, n. 20) eleggeva due dei propri membri che erano

5) *Personale degli enti locali.* — Le disposizioni più importanti in questa materia furono le norme emanate per l'epurazione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Le prime furono dettate dai RR. DD. LL. 28 dicembre 1943, n. 29-b; 12 aprile 1944, n. 101 e 13 aprile 1944 n. 110, ma furono poi fuse e organicamente regolate con il D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159 contenente le sanzioni contro il fascismo, che stabilì quali cate-

inviati a far parte della Camera dei deputati nel Consiglio dell'Impero. Le elezioni dirette furono stabilite con legge 2 aprile 1873, n. 40.

In *Francia*, secondo la Costituzione del 1884, i senatori furono eletti da parte di collegi speciali dipartimentali composti dagli eletti dal suffragio universale (deputati del corpo legislativo, consiglieri provinciali e circondariali, delegati comunali) con il criterio cioè del doppio grado di elezione e con il criterio territoriale.

In *Prussia* la rappresentanza dei Kreis (cioè circoli o associazioni comunali territoriali) rurali era elettiva e commessa alla Dieta del circolo (Kreistag); il corpo elettorale era distinto in tre gruppi: proprietari di terre, gruppi conservativi di città e città propriamente dette, competendo a ognuno di questi gruppi le elezioni di un dato numero di membri del Kreistag. Questi eleggeva anche i membri del comitato del circolo (Kreisauschuss), autorità governativa di amministrazione esecutiva e tribunale amministrativo in materia di controversie amministrative. Tipica elezione di secondo grado era poi la Dieta (provincial Landtag) delle Provinz, che erano vere e proprie regioni. Tale Dieta veniva eletta dalle Diete dei circoli, e aveva funzioni deliberative ed esecutive. Essa eleggeva a sua volta il Comitato permanente (Provinzialausschuss) organo per l'esercizio del potere esecutivo.

La Costituzione della *Repubblica napoletana* del 1799 prevedeva Assemblee legislative plenarie dei cittadini per ogni Cantone. Esse nominavano i membri delle assemblee elettorali in ragione di uno o più elettori per gruppi di cittadini (da 200 a 900). Le assemblee elettive primarie nominavano anche per i vari Cantoni i giudici di pace e i loro assessori; il presidente dell'Amministrazione municipale del Cantone, o gli ufficiali municipali nei comuni con più di 50.000 abitanti; nonché promuovevano la convocazione delle assemblee comunali per i comuni con meno di 10.000 abitanti, le quali eleggevano gli agenti di ogni comune e i loro aggiunti. A loro volta le assemblee elettorali, già composte di elementi nominati col doppio grado, provvedevano alle elezioni dei membri del corpo legislativo, cioè Senato e Consiglio, degli amministratori dei Dipartimenti; dei censori nei Cantoni dei Dipartimenti; e di altri giudici o funzionari.

Secondo la *Costituzione siciliana* del 1812 la Camera dei Comuni era formata dai rappresentanti delle popolazioni del Regno, divise in 23 distretti, ciascuno dei quali eleggeva e inviava alla Camera due suoi rappresentanti. Altri rappresentanti erano inviati dalle università. Nei comuni del Regno i Consigli civici provvedevano alla elezione del Magistrato municipale, che poteva essere composto anche di elementi estranei al Consiglio.

Secondo la Costituzione siciliana di Ferdinando 1° del 1820, per ogni ter-

gorie di pubblici dipendenti dovessero essere sottoposte a giudizio di epurazione, regolando il relativo procedimento. Tali norme furono poi integrate dai DD. LL. LL. 11 ottobre 1944, n. 257, 23 ottobre 1944, n. 285 e 4 gennaio 1945 n. 2 che regolarono termini e argomenti vari. Contemporaneamente il D. L. L. 19 ottobre 1944, n. 301, stabilì la revisione delle carriere al fine di revocare gli illegittimi benefici che fossero stati concessi.

Lo stato economico dei pubblici dipendenti fu argomento dei DD. LL. LL. 26 ottobre 1944, n. 312 e 18 novembre 1944, n. 328 che autorizzavano, anche per i dipendenti degli enti locali miglioramenti negli assegni. Il D. L. L. 1 febbraio 1945, n. 35, risolse varie situazioni non ancora definite, concedendo un assegno alimentare alle famiglie dei dipendenti o dei pensionati degli enti locali rimasti in territorio occupato dal nemico previo parere favorevole della commissione di epurazione.

Frattanto l'aumento del prezzo del pane e della pasta, con l'abolizione del prezzo politico fino allora mantenuto, rese necessaria la concessione di una speciale indennità mensile ai pubblici funzionari, oltre che alle categorie meno abbienti, ed essa fu estesa al personale pensionato degli enti locali dal D. L. L. 22 febbraio 1945.

---

ritorio di parrocchia si dovevano eleggere delle assemblee elettorali dei cittadini, le quali nominavano uno o più elettori, secondo la popolazione, che a loro volta componevano le assemblee elettive di circondari. Infine erano previste le assemblee elettive di provincia, composte dagli elettori di tutti i circondari elettorali della provincia stessa. Nelle assemblee elettive di provincia si eleggevano infine i deputati al Parlamento. Gli stessi elettori di circondario elettorale provvedevano anche alla elezione dei cittadini destinati a comporre la Deputazione provinciale incaricata dell'amministrazione della provincia, sotto il controllo del Capo superiore nominato dal Re per il governo politico della provincia.

Nei successivi atti costituzionali del Regno delle Due Sicilie del 10 febbraio - 29 gennaio 1848, legge elettorale del 29 febbraio 1848, legge elettorale del 5 aprile 1848, le basi elettorali vengono ampiamente allargate ed è finalmente ammesso il principio della elezione diretta. Analogo principio viene accolto nella Costituzione siciliana del 10 luglio 1848 sanzionata dal Parlamento generale di Sicilia.

Nelle costituzioni degli Stati dell'Italia settentrionale e centrale è generalmente stabilito il principio delle elezioni dirette sia per i corpi funzionali che per quelli amministrativi. Tale principio è più precisamente stabilito nella legge comunale e provinciale sarda del 7 ottobre 1848, confermato in quella successiva del 25 ottobre 1849, che concorse poi a formare buona parte di quella del 1859.

A sua volta il D. L. L. 30 gennaio 1945, n. 41 apportò notevoli miglioramenti economici a favore del personale in quiescenza, miglioramenti che gli enti locali furono autorizzati a concedere anche ai propri pensionati. A causa delle speciali circostanze, il limite di età per l'ammissione ai concorsi nelle pubbliche amministrazioni fu elevato temporaneamente di 5 anni dal D. L. L. 4 gennaio 1945 n. 10.

Le difficili condizioni del personale degli enti locali resero infine necessaria l'abrogazione dei decreti legge del 1926 che avevano sancito la soppressione della facoltà di modificare le piante organiche del personale delle provincie, dei comuni e delle istituzioni pubbliche di beneficenza e di assistenza. Il provvedimento, più volte invocato, disposto dal D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 48, stabilì che le deliberazioni di modifica tra i ruoli organici importanti spese siano sottoposte all'approvazione della Commissione centrale della finanza locale, sentito il parere della G. P. A. le stesse deliberazioni delle provincie, dei comuni capoluoghi e di quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti dovranno essere omologate dal Ministro dell'Interno di concerto con quello del Tesoro.

Altri miglioramenti economici a favore dei dipendenti e dei pensionati statali, disposti con D. L. L. 13 marzo 1945, n. 116, furono autorizzati pure a favore del personale degli enti locali (aumento stipendi del 50 %, raddoppio aggiunta di famiglia, assegno di lire 66 giornaliera, nuova valutazione di assegni ad personam e delle integrazioni temporanee, aumento pensioni 50 %) mentre il D. L. L. 22 aprile 1945, n. 148 estese l'applicazione del R. D. L. 6 dicembre 1943, n. 18 B, recante provvedimenti a beneficio dei pubblici dipendenti, anche ad altri territori liberati, e il D. L. L. 26 aprile 1945, n. 180 disciplinò il trattamento economico dei pubblici dipendenti e pensionati residenti nelle provincie liberate.

Una ulteriore concessione di una indennità di « congiuntura, fu autorizzata dal D. L. L. 4 giugno 1945, n. 319 a favore dei dipendenti da enti pubblici.

Il trattamento economico dei componenti di commissioni, comitati, collegi, ecc. fu aumentato dal D. L. L. 5 aprile 1945, n. 167.

Nuove norme integrative sui giudizi di epurazione del personale, sulla presidenza delle commissioni, e sui ricorsi, furono dettate dal D. L. L. 22 aprile 1945, n. 179.

Con D. L. L. 21 agosto 1945, n. 553 furono apportate mo-

difiche alla legge 1942, n. 851 sui segretari comunali e provinciali.

Le attribuzioni demandate al Ministero dell'Interno circa i trasferimenti, supplenze, reggenze, congedi, aspettative e trattamento economico dei segretari comunali dei gradi inferiori al 4°, vennero trasferite ai Prefetti secondo le norme del T. U. com. e prov.

Il parere del Consiglio di amministrazione non è più richiesto per l'attribuzione degli aumenti di stipendio e dei diritti accessori. Il Prefetto può autorizzare il segretario comunale o provinciale a prestare opera retribuita presso enti pubblici locali. Così pure è trasferita al prefetto la facoltà di applicare al segretario comunale o provinciale la sospensione cautelativa.

Il D. L. L. 21 novembre 1945, n. 722 disciplinò più compiutamente la materia del trattamento economico dei pubblici dipendenti, aumentando sino al 100 % e fino a una certa quota stipendi e pensioni, e istituendo una speciale indennità mensile di carovita, soggetta a maggiorazioni o diminuzioni a seconda della composizione del nucleo familiare e alla diversa residenza dell'impiegato, per la quale varrà l'indice base del costo di alimentazione. È stata correlativamente abolita l'aggiunta di famiglia e l'integrazione temporanea. Tale trattamento è esteso ai segretari comunali e provinciali; per gli altri dipendenti, gli enti locali sono autorizzati a estenderlo secondo le capacità finanziarie.

Con D. L. L. 22 febbraio 1946, n. 123 si provvide a delegare agli Alti Commissari per la Sicilia e la Sardegna la facoltà di trasferire i segretari comunali e provinciali nonché le attribuzioni ministeriali relative a supplenze, reggenze, congedi, aspettative e trattamento economico.

Le particolari situazioni derivanti dalla guerra e dall'armistizio resero poi necessaria l'emanazione del D. L. L. 22 febbraio 1946 n. 137 con cui si autorizzò il Ministero dell'Interno a provvedere al collocamento presso enti locali del personale appartenente a enti similari di territori occupati nelle zone di confine.

6) *Servizi degli enti locali.* — Le prime disposizioni emanate si limitarono a taluni servizi o funzioni di importanza non fondamentale. Il D. L. L. 21 settembre 1944, n. 346 regolò il funzionamento delle commissioni e degli uffici comunali e provinciali di statistica. Il D. L. L. 23 novembre 1944, n. 403, regolò il funzionamento delle commissioni provinciali e comunali censuarie e gli oneri per il loro funzionamento gravanti sugli enti locali,

Il D. L. L. 28 dicembre 1944, n. 415 istituì i commissariati governativi per gli alloggi, ne disciplinò il funzionamento e i poteri e stabilì gli oneri per il comune nel quale hanno sede. Il D. L. L. 21 dicembre 1944, n. 458, regolò le facilitazioni a favore degli enti pubblici per il servizio delle radio audizioni.

Anche fuori del campo ufficiale non mancarono iniziative e proposte relative alle funzioni degli enti locali. Fra esse si cita l'ordine del giorno dell'Associazione Siciliana della Ricostruzione Nazionale, votata in Palermo il 7 novembre 1944, con il quale: « Riconosciuto che i comuni possono svolgere un'efficace diretta attività a beneficio della produzione nei vari settori della propria economia territoriale con il promuovere, incrementare e disciplinare adeguate iniziative pubbliche e private conformi alle necessità della situazione; chiede al governo che, in attesa della riforma dell'ordinamento comunale e regionale, siano istituite, presso ogni comune idoneo, delle commissioni di iniziativa e consulenza con riguardo alle tipiche attività economiche di ciascuno di essi (agricoltura, foreste, miniere, pesca, ecc.) chiamando a costituirle i rappresentanti del comune e delle organizzazioni economiche e principalmente esperti, senza preoccupazione di parte; riafferma infine che la ricostruzione civile ed economica della nazione dipende essenzialmente da quella del comune e della regione e dalle loro libere iniziative democratiche ».

Una qualche attuazione nel senso dell'indirizzo di cui sopra può riscontrarsi nel D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4, che istituì in ogni comune un comitato per le riparazioni edilizie, presieduto dal sindaco, con lo scopo di svolgere opera di propulsione, di assistenza dei privati e di cooperazione con gli organi governativi in materia di ricostruzione e riparazione degli immobili danneggiati dalla guerra.

Di un certo interesse fu anche la proposta fatta dalla Confederazione generale del lavoro circa l'estensione delle competenze dei comuni in materia di approvvigionamenti e consumi. La C. G. I. L. inviò infatti il 16 febbraio 1945 al presidente del Consiglio dei Ministri la seguente lettera nella quale richiama la mozione votata al Congresso sindacale di Napoli del 19 febbraio: « Il Congresso chiede che siano costituite in tutti i comuni delle Commissioni annonarie presiedute dai sindaci e composte dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali delle cooperative e del Comitato di liberazione nazionale, ai quali siano forniti tutti i mezzi e dati tutti i poteri necessari per reperire e acquistare a giusto prezzo

economico le merci di largo consumo popolare e portarle direttamente ai consumatori a prezzo di costo, mediante appositi spacci aziendali, cooperativi e comunali.

« Il Congresso domanda che i forni, i pastifici ed i mulini di rilevante importanza siano dichiarati aziende di interesse pubblico e che la loro gestione venga affidata alle maestranze costituite in cooperative, sotto la vigilanza della Commissione annunziata comunale, per tutta la durata della guerra ».

Il D. L. L. 8 febbraio 1945, n. 75 ha affidato ai comuni anche il compito di procedere all'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura ai fini dell'applicazione dei contributi unificati per le assicurazioni sociali nell'agricoltura. Tale compito viene svolto da apposite commissioni comunali, nominate e presiedute dai sindaci.

Con D. L. L. 8 febbraio 1945, n. 107 si dispose la costituzione di speciali Comitati comunali, presieduti dal sindaco per la concessione di sussidi straordinari ai congiunti bisognosi di militari alle armi.

Ai fini di un regolato lavoro il D. L. L. 1 marzo 1945, n. 154, stabilì che nei comuni indicati dal Ministero dei Lavori Pubblici sia trattato un preciso piano di ricostruzione utile anche ai fini delle espropriazioni da compiere in base alla legge relativa e a quella sull'urbanistica. Con D. M. 29 maggio 1945, fu approvato un primo elenco dei comuni danneggiati dalla guerra, nei quali tale piano di ricostruzione è obbligatorio (Lazio: 23 comuni - Abruzzo e Molise: 11 - Campania: 6 - Sicilia: 3 - Sardegna: 1 - Puglia: 1 - Basilicata: 1).

Con D. L. L. 9 giugno 1945, n. 305 sono state organicamente fuse le norme già emanate contemplanti i compiti dei Comuni nel campo delle ricostruzioni edilizie.

I DD. MM. 5 febbraio 1946; 26 marzo 1946; 5 dicembre 1946; 2 novembre 1945 e 20 agosto 1945 hanno pubblicato il secondo, terzo, quarto, quinto, sesto elenco dei comuni, nei quali, a causa dei danni subiti per operazioni belliche, è obbligatorio il piano di ricostruzione (Lazio: 22 comuni - Abruzzi: 15 - Calabria: 4 - Sicilia: 4 - Marche: 9 - Campania: 3 - Emilia: 27 - Sardegna: 3 - Toscana: 31 - Lucania: 1 - Umbria: 7 - Valle d'Aosta: 1 - Veneto: 22 - Alto Adige: 1 - Piemonte: 2 - Lombardia: 5 - Liguria: 11).

Nel corso di un'adunanza tenuta nel novembre 1945 alla quale parteciparono i rappresentanti di quaranta comuni trentini e

di tre dell'Alto Adige fu ricostituito il « Consorzio degli enti pubblici della zona tridentina », che operò beneficamente dopo la guerra 1915-18 in favore dei danneggiati da eventi bellici. Il consorzio delle aziende danneggiate dalla guerra, cooperando alla ricostruzione del paese, accordando anticipazioni, somministrando materie prime a privati o a enti e infine di assumere la concessione di qualunque lavoro che sia a carico dello Stato.

7) *Finanza e patrimonio*. — La situazione dei bilanci degli enti locali era divenuta sempre più critica. Con D. L. L. 24 agosto 1944, n. 211, furono dettate norme per l'integrazione da parte dello Stato dei disavanzi dei bilanci dei comuni e delle provincie. Il D. L. L. 7 settembre 1944, n. 282 provvide poi a sospendere il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti a enti locali. Il D. L. L. 29 dicembre 1944, n. 393, infine, prorogò e sospese i termini stabiliti per l'applicazione e il pagamento dei tributi degli enti stessi.

La composizione della Commissione centrale per la finanza locale fu modificata dal D. L. L. 24 agosto 1944, n. 212, che modificò anche l'art. 329 della legge comunale.

Con il già citato D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426, sull'amministrazione comunale della capitale, si stabilì pure l'approvazione del bilancio e del conto consuntivo del tesoriere del comune di Roma, da parte del Ministero dell'Interno di concerto con quello delle Finanze e del Tesoro. Norme più generali per l'approvazione dei bilanci degli enti pubblici dettò il D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 7.

Di notevole importanza politica fu il D. L. L. 19 ottobre 1944, n. 284, che ammise e regolò il procedimento per la ripartizione delle terre di uso collettivo, anche di proprietà pubblica, fra i contadini.

Degna di nota è stata la mozione votata dalla Deputazione provinciale di Firenze nel febbraio 1945, la quale, riconoscendo che non è possibile allo stato attuale proporre uno schema razionale di riforma, in quanto il problema è strettamente connesso a quello più ampio di natura istituzionale, ha deciso di proporre allo Stato una partecipazione alle imposte complementari sul reddito e ordinaria sul patrimonio, nonché alle imposte straordinarie sul patrimonio e a quelle straordinarie sui dividendi delle società anonime.

Nuove norme per la concessione dei mutui per il pareggio economico dei bilanci delle Amministrazioni provinciali e comunali, furono date con D. L. L. 11 gennaio 1945, n. 51, con il quale

si ammise che, in caso di necessità riconosciuto dalla Commissione centrale della finanza locale, l'istituto mutuante possa essere autorizzato a somministrare subito una somma sino a  $\frac{2}{3}$  dell'importo del mutuo stesso, conferendo all'operazione la garanzia dello Stato.

In materia di finanza locale il provvedimento più importante è stato pubblicato con D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62, con il quale si sono rivisti tutti i più importanti tributi locali. In tema di imposta di consumo, è stato aumentato il numero dei generi soggetti all'imposta; modificata la tabella dei generi e disposta l'applicazione di percentuali *ad valorem*; fissato l'elenco dei diritti comunali accessori autorizzati e l'esenzione per i materiali impiegati in opera di ricostruzione; regolati alcuni rapporti fra enti e appaltatori circa gli aggi, le cauzioni, la facoltà di sospensione del contratto, le delegazioni. In tema di imposta sul valore locativo è stato meglio determinato il valore da tenersi per base. È stata estesa l'applicazione della imposta di famiglia. È stata abolita l'imposta sugli animali caprini. Sono stati stabiliti aumenti sulle imposte sui cani, sulle vetture pubbliche e private, sui domestici, sui pianoforti e bigliardi, sulla tassa di patente, di licenza, di soggiorno e cura, di occupazione del suolo pubblico, di circolazione.

È stata autorizzata l'applicazione delle sovraimposte sui fabbricati e terreni, sino al terzo limite, in deroga al blocco dei prezzi disposto nel 1942. È stata modificata su basi parzialmente elettive la composizione della Commissione comunale per i ricorsi. Infine i Comuni sono stati autorizzati a istituire, in casi particolari, delle imposte di consumo su altri generi non compresi nella tariffa e a istituire un diritto su generi di larga produzione locale.

Con D. L. L. 8 marzo 1945, n. 77 sono stati poi istituiti i Consigli elettivi comunali tributarî aventi il compito di tenere aggiornato l'elenco dei contribuenti delle imposte dirette, fare proposte di iscrizione, fornire elementi per la valutazione e l'identificazione della materia tassabile, dare notizie sulla situazione delle singole classi di contribuenti. Tali Consigli sono composti di membri eletti secondo le liste elettorali amministrative. Incombe ai comuni l'onere per la fornitura dei locali e per la segreteria.

La revisione dei prezzi e delle tariffe dei pubblici servizi dell'acqua, gas, elettricità, trasporti in concessione, telefoni, e radio, fu autorizzata, in deroga al blocco dei prezzi, e con percentuali

di aumento variabili, dal Comitato interministeriale dei prezzi; la circolare n. 2 del 14 aprile 1945 (*Gazz. Uff.* n. 50) ha esposto i nuovi provvedimenti.

Per venire incontro alle difficoltà degli enti pubblici, il D. L. L. 5 aprile 1945, n. 157, che dispose la proroga dei contratti agrari, consentì lo scioglimento dei contratti di affitto stipulati dagli enti pubblici.

La continua necessità di fare intervenire lo Stato con integrazione ai bilanci delle Amministrazioni comunali e provinciali, rese però necessaria, dal novembre 1944 al marzo 1946, l'emanazione di ben 261 decreti interministeriali con cui si autorizzarono altrettanti comuni a contrarre mutui con il consorzio di credito per le opere pubbliche per l'integrazione dei bilanci dell'esercizio 1944. Altre simili autorizzazioni furono date con i decreti del presidente del Consiglio 23 gennaio 1945 e 12 aprile 1945. Dal 16 febbraio 1945 al 19 maggio 1945, 11 Amministrazioni provinciali furono autorizzate con decreti interministeriali a contrarre mutui.

Con decreti interministeriali dall'11 giugno al 1 marzo 1946 un altro gruppo di 88 Amministrazioni provinciali fu autorizzato a contrarre mutui per un totale di lire 1.193.240.500.

Per la concessione dei mutui agli enti locali, oltre il Consorzio di credito per le opere pubbliche, furono altresì autorizzati dal D.M. 28 giugno 1945 le Casse di risparmio italiane e l'Istituto nazionale delle assicurazioni.

Con DD. MM. 31 ottobre 1945 e 8 giugno 1945 i contributi dovuti dallo Stato ai comuni per il servizio dei locali e dei mobili e degli uffici giudiziari furono aumentati del 200 %.

Con D. L. L. 18 febbraio 1946, n. 100 si emanarono altri provvedimenti tributari a favore degli enti locali, provvedendosi a elevare la tariffa dell'imposta di consumo sulle bevande vinose, le sovrimposte sui terreni, il contributo annuo statale in sostituzione del soppresso contributo integrativo di utenza stradale, a istituire un'addizionale a favore delle provincie del 50 % sulle tasse automobilistiche e una addizionale del 5 % sui redditi agrari, nonché a elevare l'addizionale sui tributi erariali comunali e provinciali.

Nota. — La situazione finanziaria degli enti locali territoriali nei vari periodi appare dai prospetti riportati, qui di seguito :

Situazione debitoria degli enti autarchici (escluso il comune di Roma)  
al 1° gennaio 1942

ENT E	MUTUI IN AMMORTAMENTO				Passività fuori bilancio	Disavanzo di amministrazione	Passività ratizzate oltre il quinquennio		Totale passivo
	Residuo capitale	Relativo onere annuo		Residuo debito			Onere annuo		
		Quota capitale	Quota interessi						
1 Amministrazione provinciale . . . . .	2.277.581.000	108.065.000	98.729.000	102.948.000	50.073.000	252.743.000	15.167.000	2.683.347.000	
2 Comuni capoluoghi . . . . .	7.030.931.000	239.931.000	268.007.000	111.561.000	711.122.000	315.763.000	46.905.000	8.169.317.000	
3 Altri comuni . . . . .	4.895.265.000	200.698.000	185.925.000	617.761.000	213.727.000	374.025.000	39.048.000	6.100.778.000	
	14.203.777.000	548.685.000	552.661.000	832.270.000	974.924.000	942.471.000	101.120.000	16.953.442.000	

N. 2 *Situazione debitoria degli Enti autarchici per l'anno 1944*

ENTE	Numero dei bilanci	Contributi in capitale	Mutui	Totale integrazione
1 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI . . . . .	38	509.367.343,15	215.842.000 —	725.209.343,15
2 COMUNE DI ROMA . . . . .	1	628.921.910 —	203.968.035 —	832.889.945 —
3 ALTRI COMUNI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA . . . . .		685.207.726,60	47.985.000 —	733.192.726,60
4 COMUNI MINORI . . . . .	1.185	581.509.700 —	99.438.000 —	680.947.700 —
Accreditamenti disposti per la integrazione dei bilanci 1944 da parte delle giunte provinciali amministrative . . . . .		2.405.006.679,75	567.233.035 —	2.972.239.714,75
Integrazione suppletiva dei bilanci provinciali e comunali per l'esercizio 1944 in dipendenza alle maggiori spese per i miglioramenti economici ai loro dipendenti ai sensi del R. D. L. 6-12-1943 n. 18-B, del D. L. L. 18-11-1944, n. 328 e per la indennità per offese belliche di cui al R. D. L. 16-12-1942, n. 1498 . . . . .		88.964.071,83	—	88.964.071,83
		274.521.470,59	—	274.521.470,59
		2.768.492.222,17	567.233.035 —	3.335.725.257,17

N. 3 *Situazione debitoria degli Enti autarchici per l'anno 1945*

ENTE	Numero dei bilanci	Contributi in capitale	Mutui	Totale integrazione
1 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI . . . . .	56	1.952.275.406,90	1.097.795.000 —	3.050.070.406,90
2 COMUNE DI ROMA . . . . .	1	1.018.958.031,30	796.660.000 —	1.815.618.031,30
3 ALTRI COMUNI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA . . . . .		2.619.514.044,19	278.885.000 —	2.898.399.044,19
4 COMUNI MINORI . . . . .	1.228	988.862.900 —	325.796.000 —	1.314.658.900 —
Accreditamenti disposti per la integrazione dei bilanci 1945 da parte delle giunte provinciali amministrative . . . . .		6.579.610.382,39	2.499.136.000 —	9.078.746.382,39
Contributi concessi a favore delle amministrazioni provinciali e dei comuni deficitari in dipendenza delle maggiori spese da essi sostenute nel 1945 per: a) miglioramenti economici al personale ai sensi del D. L. L. 21-11-1945, n. 722 . . . . .		173.263.061 —	—	173.263.061 —
b) premio di liberazione al personale . . . . .		337.134.184 —	—	337.134.184 —
		141.694.550 —	—	141.694.550 —
		7.231.702.177,39	2.499.136.000 —	9.730.838.177,39

N. 4 *Situazione debitoria degli Enti autarchici per l'anno 1946*

ENTE	Numero dei bilanci	Contributi in capitale	Mutui	Totale integrazione
1 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI . . . . .	16	1.098.080.000 —	466.340.000 —	1.564.420.000 —
2 COMUNE DI ROMA . . . . .	1	1.150.000.000 —	—	1.150.000.000 —
3 ALTRI COMUNI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA . . . . .		4.749.368.000 —	1.337.460.000 —	6.086.828.000 —
4 COMUNI MINORI . . . . .	156	314.462.000 —	106.644.000 —	421.106.000 —
Accreditamenti disposti per la integrazione dei bilanci 1946 da parte delle giunte provinciali amministrative . . . . .		7.311.910.000 —	1.910.444.000 —	9.222.354.000 —
		92.837.980 —	—	92.837.980 —
		7.404.747.980 —	1.910.444.000 —	9.315.191.980 —

## V.

NUOVE TENDENZE E ORIENTAMENTI POLITICI  
IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE LOCALE

Anche in questa materia, e pure in mancanza della funzione parlamentare, l'iniziativa politica non mancò di porsi in luce, attraverso i primi provvisori atti programmatici dei partiti, specialmente dopo la liberazione della capitale (4 giugno 1944).

Così nel programma sommario del *Partito Liberale Italiano*, si precisa il seguente indirizzo: « ... 3° — riforma burocratica allo scopo di rendere più snella l'amministrazione; 4° — limitazione dei poteri discrezionali della pubblica amministrazione; 5° — ritorno alle amministrazioni locali elettive, promuovendo forme di autonomia comunale e regionale compatibili con l'unità dello Stato ». A sua volta il Comitato nazionale del partito votò una mozione nella quale, fra l'altro, è detto: « Afferma la necessità di proporre alle future assemblee rappresentative una riforma nel senso della più larga autonomia regionale affinché sia assicurato lo sviluppo delle attività materiali e spirituali di tutte le regioni italiane. Auspica una nuova organizzazione dello Stato su base regionale. Chiede che, in attesa del nuovo ordinamento da dare a tutte le regioni, sia favorita la tendenza verso una larga autonomia nella Sicilia nel quadro dello Stato italiano. Che siano adottati i provvedimenti economici per favorire l'autonomia siciliana e per portarla su un piano di parità con le altre regioni. Che in futuro sia risolutamente negato ogni indirizzo di politica economica e finanziaria che possa indebitamente favorire una regione a danno dell'altra..... ».

Nel programma ai lavoratori del *Partito Democratico del Lavoro*, è detto: « ...2° — il P. D. L. propugna una forma di organizzazione politica e sociale decentrata, vale a dire fondata sulla guida autonoma e sulla capacità di iniziativa dei comuni, delle regioni, dei sindacati e delle associazioni culturali, patriottiche, sportive ecc., perché ritiene che solo la completa vitalità e la spontaneità creativa dei gruppi sociali è capace di ovviare al pericolo del centralismo e del prepotere governativo. Il decentramento non esclude, ma implica la coordinazione di tutte le autonomie su un piano unitario di azione politica ed economica na-

zionale che escluda la possibilità di un pericoloso feudalismo di gruppo ».

Il *Partito Repubblicano Italiano*, che perseguì sempre un programma di ampie autonomie locali, sin dal « manifesto » pubblicato clandestinamente il 9 settembre 1943, si orientò verso « assemblee regionali », mentre nel manifesto redatto il 22 gennaio 1944 in occasione del Congresso dei partiti tenutosi a Bari fissò il concetto « dello Stato dei Comuni e delle Regioni organizzati in libere assemblee ». In successivi atti l'ordinamento dell'amministrazione locale fu così delineato: 1) ordinamento di regioni con proprie assemblee e organi di governo; 2) attribuzioni ai comuni delle funzioni che normalmente gli spettano; 3) loro libera scelta degli organi di amministrazione; 4) attribuzione della vigilanza e controllo non allo Stato, ma ai cittadini con facoltà di referendum e di azioni popolari; 5) costituzione dei comuni rurali; 6) ordinamento tributario basato sull'attribuzione allo Stato dell'imposta globale progressiva e ai comuni e alle regioni delle imposte reali.

Il *Partito Socialista Italiano*, in materia di autonomie regionali, presentò già un progetto dell'on. Vacirca della Federazione socialista italiana, redatto per la Sicilia. Il progetto ne prevede la costituzione quale regione autonoma, con un proprio sistema giudiziario, di polizia regionale, scolastico, doganale e con propri compartimenti dell'economia, del commercio, delle comunicazioni, delle finanze e del tesoro ecc. La regione dovrebbe essere governata da un'Assemblea legislativa a suffragio universale che dovrebbe subito statuire sui propri regolamenti, sulla legge elettorale comunale, sulle autonomie e sui poteri dei comuni, delle provincie e delle regioni. L'Assemblea eleggerebbe un primo deputato che comporrebbe il gabinetto esecutivo. Il governo italiano dovrebbe nominare un commissario generale per la Sicilia, a rappresentante dello Stato italiano con il compito di controllare lo andamento generale dell'amministrazione siciliana e con il diritto di veto. Il progetto limita anche i casi di intervento del governo italiano e prevede una speciale rappresentanza siciliana in seno al Parlamento nazionale.

La direzione del Partito Socialista ebbe poi occasione di fare nuove dichiarazioni in materia in data 27 dicembre 1944, in occasione di alcuni disordini verificatisi in Sicilia: « vanno favorite tutte le forme di autogoverno che sole possano attestare il popolo all'esercizio del potere attraverso le amministrazioni della pubblica

cosa. Accanto alle forme di autogoverno sul piano politico, non meno essenziali sono quelle sul piano economico. Partendo da tutte queste forme di autogoverno, il processo di democratizzazione sul piano amministrativo troverà il suo coronamento nel quadro di un'autonomia regionale, la quale, concepita sotto il profilo di un decentramento saldamente articolato con l'amministrazione e l'economia generale del Paese, è una delle più valide garanzie per lo sviluppo del popolo italiano ».

Il *Partito Democratico Cristiano*, seguendo le tradizioni del Partito Popolare Italiano di cui si ricorda l'intensa attività svolta in materia di amministrazione locale, specie verso la fine della prima guerra mondiale, costituì già una propria Commissione per lo studio di tali problemi. Inoltre, su proposta di esso, si costituì nel dicembre 1944 una Commissione volontaria di studio sul problema regionale alla quale partecipano rappresentanti di vari partiti. Quest'ultima Commissione elaborò alcune direttive che vennero comunicate al presidente del Consiglio dei Ministri, notevoli fra esse le seguenti: « che il governo non pregiudichi in alcun modo il criterio regionalista nelle leggi che viene emanando, cerchi anzi di tenerlo presente in modo particolare nelle nuove organizzazioni degli uffici, che si esamini anche il problema della divisione dei poteri fra la regione e lo Stato; che il governo veda se non sia il caso di applicare il principio, in via provvisoria e di semplice esperimento, a esempio nell'organizzazione delle Camere di commercio e con la costituzione di Camere regionali agricole da essere intese in via consultiva per le leggi che interessano l'agricoltura ».

Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana, riunitosi poi il 3 marzo 1945, approvava una risoluzione nella quale, fra l'altro, è detto: « si tratta di ricostruire l'amministrazione provinciale e comunale sulla base esclusiva del consenso popolare; si tratta di ripristinare e rendere efficienti le libertà e autonomie locali, premessa concreta di un sano ordinamento democratico. Circa le elezioni amministrative ravvisa come sia opportuno il sistema dello scrutinio di lista su base proporzionale, il quale consente, che il risultato della consultazione sia veramente indicativo della reale efficienza delle varie correnti di opinioni ».

È notevole poi constatare come anche vari Comitati di liberazione nazionale, abbiano, con piena unanimità dei gruppi politici che racchiudono, manifestato un deciso orientamento.

Primo fra tutti, il Comitato di liberazione delle Marche riu-

nitosi il 3 dicembre 1944 con la rappresentanza delle provincie di Ancona, Macerata, Ascoli Piceno, Pesaro Urbino, approvava un ordine del giorno il quale dichiara anche quanto segue: « ..5) quale contributo alle auspiccate riforme, i Comitati provinciali di liberazione delle Marche si costituiscano in Consulta regionale, alla quale è demandata la creazione di tutti quegli organi di carattere tecnico amministrativo giudiziario che si riterranno necessari per il raggiungimento degli scopi; 6) tali organi, in attesa della Costituente, assumeranno provvisoriamente e in via consultiva, le funzioni spettanti all'auspicato ente regionale; 7) la Consulta regionale per l'efficace raggiungimento dei propri lavori manterrà i più stretti contratti con le prefetture e i Comandi alleati ».

Posizione altrettanto decisa e ferma assunse il Comitato di liberazione nazionale toscano in Firenze il quale ebbe anche per qualche tempo nell'autunno 1944, quasi veri e propri poteri di governo provvisorio locale.

A sua volta il Comitato di liberazione nazionale della Venezia Giulia, nel gennaio 1945, approvò un ordine del giorno, inteso a riaffermare l'italianità di quelle terre e nel quale è anche dichiarato: « ..... 4) i partiti del C.L.N. saranno fautori della amministrazione della stessa da parte del popolo giuliano medesimo, direttamente interessato, salvo sempre il principio dell'unità nazionale ».

Presso la Camera dei deputati la *Commissione interpartitica* nominata per lo studio dei nuovi ordinamenti amministrativi, nel febbraio 1945 esprimeva il seguente voto circa l'ordinamento regionale. (relatore on. Bogianckino).:

« Per gli scopi che l'istituenda regione deve perseguire, ritenuto non possa bastare l'allargamento territoriale della provincia con eventuale trasferimento in essa di organi, di funzioni, di servizi ora accentrati, che neppure basti creare un organismo da inserirsi tra Stato ed enti locali con attribuzioni regolate e controllate dal potere centrale e quindi in dipendenza e soggezione gerarchica oltre che finanziaria; affermato preliminarmente l'unanime, concorde, indiscutibile volontà che l'unità nazionale non venga minimamente intaccata da questa radicale riforma costituzionale; esprime parere che spetti alla Costituente di creare e introdurre nel sistema politico amministrativo italiano la « regione », con gli attributi della sovranità compatibili con l'unità dello Stato per tutto quanto non si riferisca alla rappresentanza nazio-

nale, alla difesa dello Stato alle grandi vie di comunicazione – comprese le strade di interesse nazionale o militare – e, in relazione all'unicità dei codici civili e penali, alla competenza delle giurisdizioni superiori.

« Afferma che ciascuna regione debba provvedere al proprio ordinamento istituzionale :

a) con la creazione di un Consiglio regionale eletto a suffragio universale, i cui membri facciano parte di diritto dell'Assemblea legislativa nazionale ;

b) con l'organizzazione dei controlli e della sorveglianza dei comuni e degli altri enti locali ;

c) con l'adozione di un sistema tributario regionale che provveda anche al fabbisogno dello Stato, come contributo da fissarsi ogni cinque anni dall'Assemblea legislativa nazionale in relazione anche alle condizioni di ciascuna regione, secondo criteri di equità e di giustizia e riserva – infine – all'Assemblea nazionale di stabilire – con opportune cautele – se e quali principi generali debbano essere conservati da tutte le regioni in determinate materie e di disporre piani generali per il coordinamento unitario delle singole attività regionali. Subordinatamente è d'avviso che – frattanto – quale avviamento alla regione, ente autonomo autarchico e semisovrano, possano essere utile esperimento i raggruppamenti regionali di servizi organizzati con una certa indipendenza dal potere centrale, secondo criteri democratici di decentramento e di libertà, temperati da disposizioni che introducano sanzioni per rendere effettiva la responsabilità dei pubblici funzionari ».

Il 12 Marzo 1945 veniva poi costituito in Roma un *Centro di studi per la riforma dell'amministrazione*, su iniziativa del Partito Democratico del Lavoro, inaugurato dal ministro Ruini, il quale, fra gli scopi prefissi, si è proposto anche lo studio di un rinnovato ordinamento decentrato delle pubbliche amministrazioni.

In un memoriale presentato al presidente del Consiglio on. Bonomi, il *comitato di liberazione nazionale toscano*, ha in particolare insistito per la costituzione di una assemblea consultiva nazionale formata dai rappresentanti dei C. L. N. nell'ambito della provincia e per la specificazione delle funzioni dei C. L. N. nell'ambito della regione (in *Italia Libera* del 10 novembre 1944).

Il *Partito Comunista Italiano*, il 3 febbraio 1945 ha approvato una risoluzione sulla Sardegna nella quale, fra l'altro auspica « che le elezioni amministrative si svolgano al più presto in modo

da ridare il governo dei comuni al popolo sottraendolo alle cricche reazionarie; che una vasta opera di democratizzazione venga intrapresa in tutti i campi, sia attraverso una rigorosa epurazione, sia attraverso un rigoroso controllo democratico operato contemporaneamente dal basso e dall'alto; che venga messa allo studio, sin da ora, affinché la Costituente possa effettivamente operarla, la trasformazione della Consulta regionale sarda, da organo nominato dall'alto, a organo elettivo che sia espressione della volontà del popolo sardo.... ».

Sull'autonomia siciliana già il P. C. I. si era espresso favorevolmente in una mozione del 27 ottobre 1944. Con una risoluzione del 17 febbraio 1945: « salutando la istituzione della Consulta regionale della Sicilia, che dovrà diventare in un prossimo futuro Assemblea regionale, eletta a suffragio universale, e quindi espressione diretta della volontà popolare », informa che il P. C. I. « si riserva in accordo con il Partito Socialista di promuovere per tutta l'isola la formazione di liste comuni dei Comitati di Liberazione nazionale sulla base di un largo programma di partecipazione del popolo alla vita amministrativa; auspica la creazione di un C. L. N. regionale che affianchi l'opera che la Consulta regionale dovrà svolgere per la realizzazione della libertà della Sicilia nell'Italia democratica ».

La *Consulta regionale siciliana* in occasione della sua prima riunione avvenuta in Palermo il 26 febbraio 1945 ha approvato all'unanimità un ordine del giorno nel quale, fra l'altro, auspica la pronta realizzazione dell'autonomia regionale e del suo avvio verso la base legislativa in modo però da non intaccare l'unità italiana.

Il Comitato catanese del *Partito Liberale Democratico Siciliano* in data 26 dicembre 1944 approvava una dichiarazione trasmessa poi nel gennaio 1945 al presidente del Consiglio dei Ministri, nel la quale, oltre a un esame della questione siciliana, era chiesto: « .... 5) che sino al responso delle urne elettorali, siano sostituiti tutti i sindaci, settariamente nominati da prefetti politici, con commissari di carriera; 6) che sino a tale responso in tutti gli organi sia politici sia economici, nei quali è già possibile la rappresentanza data alle persone elette dagli enti interessati, venga questa rappresentanza data alle persone elette dagli enti stessi, facendo così cessare il sistema fascista delle investiture dall'alto; il 16 marzo 1945 la Direzione del *Partito d'Azione* ha votato una dichiarazione nella quale, fra l'altro, è detto: « .... considera neces-

sario affrettare la democratizzazione della vita italiana con la valorizzazione dei C. L. N. regionali, provinciali, comunali, come strumenti di espressione della vita politica locale e insostituibili organi di collaborazione con il governo democratico; con la rinnovazione dei quadri dell'apparato amministrativo centrale e periferico, così che in tutti i campi dell'attività statale sia garantito l'esercizio della democrazia ».

Il *Partito Democratico Italiano* l'8 aprile 1945 approvò una mozione nella quale è riaffermato: « l'unità politica del Paese articolata attraverso lo sviluppo delle autonomie regionali e il decentramento delle funzioni amministrative ».

Il Congresso siciliano del *Partito Democratico del Lavoro*, riunitosi a Catania il 12 febbraio 1945, approvò un ordine del giorno diretto anche a sollecitare « un provvedimento straordinario da parte del governo nazionale che, con carattere di urgenza, accolga la fervida aspirazione dei siciliani per una piena ed efficace autonomia nel quadro dell'unità nazionale e nei limiti dello statuto formulato e invocato dal P. D. L. che sarà presentato al governo ».

Nel corso del congresso furono ampiamente discussi i problemi dell'autonomia, dei rapporti con i prefetti e i C. L. N. nelle elezioni amministrative. In nota si riportano i riassunti delle deliberazioni (1).

---

(1) Dal discorso del ministro Cevolotto: « Si agita in questo momento una questione generale di autonomia regionale in tutta la Nazione, ma il problema siciliano sta completamente a sé. La Consulta si dovrà trasformare in un organo deliberativo, attraverso il quale i siciliani possano liberamente esprimere le loro forze di lavoro e di iniziativa. L'attuale Consulta siciliana non ha una base elettorale e solo quando essa vi sarà, le grandi, profonde e definitive riforme si possono fare. Autonomia certo completa, il che non vuol dire separazione ».

Relazione on. Guarino Amella sull'autonomia: Presenta un progetto di statuto dell'autonomia siciliana. Afferma che il problema dell'autonomia siciliana esula dal problema generale delle autonomie. Tale nuova forma istituzionale non deve giungere sino al separatismo. È necessario però che questa autonomia, quale sia per essere, abbia in ogni caso la forma di un vero e proprio statuto della regione siciliana, il quale non possa essere modificato a volontà di una qualsiasi maggioranza, ma solo con quelle forme con cui si revocano le leggi dello Statuto. Così come oggi per fare leggi e decreti non vi è bisogno né della Costituzione né del Parlamento, può anche, senza attendersi oltre, essere emanato il decreto che concede l'autonomia, la quale intanto servirà da esperimento. Quando si avrà la Costituente si potrà vedere di convalidare o meno l'esperimento. I punti nevralgici dello statuto sono i seguenti:

A sua volta il Congresso regionale laziale del P. D. L. approvò l'11 aprile 1945 un ordine del giorno nel quale: « mentre si riafferma la necessità di una ricostruzione dello Stato in senso nettamente autonomista, con la creazione dell'ente regione e con l'ampliamento dei poteri del libero comune; ritiene che non debba oltre procrastinarsi la consultazione del popolo per la costituzione delle amministrazioni comunali e provinciali elettive, omo-

Poiché si è detto che vi deve essere un autogoverno, ciò significa che vi deve essere un potere legislativo cioè un organo che possa decidere delle leggi sui problemi che interessano la Sicilia. Nell'Impero Austriaco vi erano delle regioni le quali avevano un piccolo Parlamento chiamato «Dieta» che aveva poteri legislativi in molte materie di carattere locale. La Catalogna ottenne la sua autonomia nel quadro dell'unità spagnola con il suo corpo legislativo che si chiamò «Generalitat». Nel caso della Sicilia si potrebbe chiamare «Consiglio regionale» e oltre al potere legislativo dovrebbe avere anche quello esecutivo.

Circa la costituzione del Consiglio esso dovrebbe essere assolutamente elettivo, con elezione di 2° grado, ottenuta attraverso le varie organizzazioni.

Circa le materie riservate al governo centrale e quelle di competenza della regione, affermato il concetto contrario allo Stato accentratore, si può fare un elenco abbastanza completo, per quanto esso non potrà mai essere tassativo. Una circostanza assai delicata deriva dal fatto che è possibile che le leggi della regione, in un certo momento, possano intaccare il principio della unità. A tal fine si propone la costituzione di un organo che intervenga al momento opportuno. Altrove, a questa possibilità si è ovviato con un diritto di veto da parte del governo centrale, ma trattasi di soluzione da scartare. Si può invece giungere alla formazione di una «Suprema Corte Costituzionale» che potrebbe, se richiamata da una specie di Pubblico Ministero (che si potrebbe chiamare Commissario generale), o anche da un terzo del Consiglio regionale, ordinare la sospensione di una legge.

Circa gli enti locali è un fatto che le provincie sono attualmente svuotate in gran parte delle loro funzioni. Circa la finanza vi sono pessimisti per i quali la regione sarebbe deficitaria, ma ciò non può certo dirsi nel caso della Sicilia. Comunque se si vuole l'istituzione della regione si deve avere anche la forza di sopportarne i rischi in quanto dipenderà dagli interessati di far sì che i servizi procedano bene.

Relatore Avv. G. Pancamo: Nella sua lunga relazione esprime il fondamentale concetto che l'autonomia siciliana non può pienamente intendersi se non la si inquadri in una questione di ordine nazionale, per cui la questione si riduce in un'ultima analisi o a una separazione completa, o a un completo decentramento. In altri termini si può ottenere l'autonomia siciliana solo quando essa sia generalizzata a tutta l'Italia.

Relatore Avv. G. Lipari: Propugna il concetto che sia affermato pienamente e definitivamente il carattere costituzionale dell'autonomia.

Relatore Avv. Davide: Concordando nel concetto suesposto e passando

genee e capaci di stabile e durevole possibilità di amministrare e che all'uopo debba escludersi l'adozione pura e semplice del sistema proporzionale, adottandosi invece un sistema che dia la maggioranza dei seggi alla lista maggiormente votata e distribuisca proporzionalmente i seggi di minoranza fra le altre liste; propugna la necessità che, ove non si possa mantenere l'accordo fra i sei partiti del C.L.N. da estendere al partito repubblicano, sia lascia-

---

a parlare delle varie forme di governo, sostiene che dal Congresso debba uscire l'affermazione che la futura Italia sia costituita in Stati federali.

Relatore Duca Avarna: Presenta a nome del sottosegretario Paresce un progetto di autonomia regionale. Rileva che se non si vuole giungere al separatismo, se non nella forma, nella sostanza, è necessario garantire al potere centrale la possibilità di intervenire, specie nelle questioni di carattere generale. Si può perciò pensare alla creazione della Corte Costituzionale. Si deve poi trovare una formula, che nel caso sarebbe un decreto; in vista della impossibilità costituzionale, che stabilisca che la Consulta diventi elettiva appena saranno fatte le liste elettorali, dimodoché tutti gli affari e tutte le pratiche che sin da ora la Sicilia ha diritto di sbrigare, si trattino nell'Isola senza ricorrere a Roma.

Relatore Caruso da Paternò: Esaminando il progetto Paresce, arriva alla conclusione che se si vuole parlare veramente di autonomia, si deve senz'altro scartare dalla discussione il menzionato progetto, poiché i principi da esso affermati, non conducono all'autonomia ma a una forma più o meno larga di decentramento.

Relatore Avv. Basile: Afferma il diritto della Consulta di incassare tutte le imposte e tutte le tasse e di occuparsi delle esportazioni all'estero.

Relatore Avv. R. Giuffrida: Rileva che il primo e pregiudiziale punto che è necessario fissare è quello se si deve procedere alla formulazione di uno statuto regionale in genere o di uno statuto per l'autonomia regionale siciliana. Tale punto è essenziale perché, se risolto nel primo senso, si concluderebbe in una nuova formazione dello Stato italiano in funzione delle singole autonomie, mentre risolto nel senso dell'autonomia siciliana, renderebbe solo necessario di innestare la nuova regione isolana nel quadro dello Stato italiano unitario. Lo statuto della regione siciliana si presenta però come un problema indifferibile, date le aspirazioni dell'Isola, e non può certo incontrarsi nella ancora incerta costituzione del nuovo Stato italiano.

Circa la costituzione dell'organo deliberante della regione, si rileva che si sono manifestate due tendenze, cioè quella che l'organo regionale sia eletto a suffragio universale e l'altra che invece crede più utile l'elezione di secondo grado dei componenti del consiglio attraverso gli organi periferici politici e sindacali. Se l'elezione a suffragio universale soddisfa certamente i sentimenti democratici, è però necessario rilevare che il compito della regione, soprattutto nel suo iniziale funzionamento, non è soltanto un compito politico, ma anche squisitamente tecnico, in quanto essa deve soprattutto attendere ai compiti della ricostruzione materiale dell'Isola e al suo potenziamento collettivo. Per conciliare le tendenze ritiene che il primo collegio regionale sia a forma

to ai Comitati provinciali la valutazione delle singole situazioni locali ».

In un ordine del giorno votato in Roma il 18 aprile 1945, rappresentanti di tutti i movimenti giovanili del Partito della Democrazia Cristiana, del movimento della Sinistra Cristiana, del Partito Comunista, della Federazione Giovanile Socialista, del Partito d'Azione, del Partito Repubblicano, del Movimento Cristiano So-

mista, e cioè per metà eletto a suffragio universale e per metà a elezione indiretta. Tale soluzione unificherebbe in un unico corpo quelle che erano le funzioni proprie, nel passato regime parlamentare, della Camera e, sotto un più specifico effetto, quelle che erano le funzioni della vecchia Assemblea vitalizia della quale faceva parte la categoria dei tecnici. Dopo una disamina storico-politica del compito e delle funzioni della regione, ritiene che il nuovo statuto siciliano, così come è indicato nel progetto Paresce, debba solo contenere le materie di competenza della regione, staccandole da quelle dello Stato, in modo da determinare precisamente la competenza funzionale del nuovo organo senza quella discriminazione prospettata nel progetto Guarino-Amella la quale potrebbe dar luogo a equivoci o quanto meno a interferenze di confusione, sia dal punto di vista politico che da quello giuridico, tra lo Stato e la regione.

Circa la funzione degli enti locali territoriali, osserva che per realizzare in pieno l'autonomia, questa deve essere attuata sopra tutto sugli enti minori in modo che essi, sganciati dalla opprimente tutela centralistica, non vedano soffocata la loro attività amministrativa dalle autorità di tutela che col sistema attuale, estendendo la loro potestà anche al merito e non alla sola legittimità delle deliberazioni degli enti, ne modificano sostanzialmente l'attività di organi eletti dal popolo. Non si vede al centralismo del governo di Roma, esercitato attraverso i prefetti, sostituire il centralismo del nuovo governo di Palermo perché, se così fosse, l'autonomia regionale sarebbe praticamente soffocata, anche con la mortificazione del decentramento che pure è il presupposto fondamentale dell'autonomia.

È da rilevare la necessità del mantenimento della provincia; senza che essa sia trasformata invece in un consorzio di comuni e, richiamati i precedenti legislativi, che hanno costantemente escluso la tesi abolizionista dell'organo provinciale, il quale, nonostante la soppressione da parte del fascismo di tutti gli organi democratici, fu potenziato nelle sue innumerevoli attribuzioni, diverse da quelle dei comuni, vi è la necessità del mantenimento della provincia per i suoi speciali compiti attinenti non solo alle strade, ma anche a scopi di beneficenza; assistenza sociale, società, scuole, la cui attività non può certo esercitarsi attraverso un consorzio di comuni, non solo per la diversità istituzionale, ma anche da un punto di vista pratico non essendo conveniente sostituire a un organo già collaudato dalla centenaria esperienza, un organo collettivo costituito dal convolgimento di attività comunali mai fino a oggi esercitate ed estranee ai fini istituzionali dei comuni.

Richiama infine l'attenzione sull'organo di collegamento tra lo Stato e la

ciale chiesero la concessione del diritto di voto, nelle elezioni sia amministrative che politiche, e la eleggibilità ai giovani che abbiano compiuto il 18° anno di età, ai militari e ai partigiani di ogni età.

Nel 2° Consiglio nazionale del *Partito Comunista Italiano* tenutosi a Roma dal 9 al 12 aprile 1945 l'elettorato amministrativo ebbe ampia discussione. Una relazione speciale (Negarville) sottolineò l'urgenza di indire le elezioni amministrative al fine del rinnovamento democratico della vita politica italiana, e la loro importanza poiché le prime elezioni politiche si avranno per la Costituente, ma attraverso le elezioni amministrative. Esse romperanno una pariteticità di partiti che, già è divenuta antidemocratica. L'attuale sistema di assegnazione delle cariche comunali è in mano ai prefetti reazionari che talora, non tengono neppure conto delle designazioni dei C.L.N.. Il P.C.I. deve eliminare ogni astensionismo dalle elezioni specie delle donne, e si batterà per il voto ai soldati e ai giovani. Per le future amministrazioni comunali si porrà il problema della loro azione inquadrata nel piano generale di lotta per la distruzione dei residui del fascismo e l'eliminazione dei gruppi reazionari e filofascisti. Il comune deve intervenire attivamente anche nella vita economica della popolazione, e si pone in un primo luogo il problema delle amministrazioni dei pubblici servizi, che però non dovrà essere indiscriminata. In tema di alimentazione, a fianco e in collaborazione con gli enti comunali di consumo dovranno funzionare delle cooperative. Il comune dovrebbe poi avere il controllo e la gestio-

---

regione, organo che, senza attentare all'autonomia, deve pure non menomare l'unità nazionale e l'autorità dello Stato italiano.

Al metodo della « Corte regionale » con l'assistenza di un Pubblico Ministero riferisce quello della nomina di un « Alto Commissario » del governo italiano con funzioni di vigilanza sulla regione e col compito di mantenere l'agganciamento della regione allo stato unitario. Deve escludersi qualsiasi potere esecutivo del Commissario, al quale il diritto di « veto » alle deliberazioni dell'organo regionale deve essere limitato alla sola legittimità delle delibere del collegio regionale, da esercitarsi in un termine brevissimo, con il diritto del collegio stesso di reagire al veto ove esso esorbits dal compito di semplice vigilanza.

La mozione conclusiva del congresso, fra l'altro, rileva la necessità di un provvedimento straordinario da parte del governo nazionale che, con carattere di urgenza, accolga la fervida aspirazione dei siciliani per una piena efficace autonomia nel quadro dell'unità nazionale e nei limiti dello statuto regionale che una apposita Commissione formulerà con precisione e presenterà al governo stesso.

ne dei forni e dei mulini. I comuni dovranno anche combattere le speculazioni sui generi di abbigliamento e combattere la speculazione privata sulle abitazioni, creando corpi di volontari della ricostruzione e provvedendo alle opere pubbliche. A essi spetta ancora avere il controllo sulla sanità e pubblica igiene e sulla distribuzione dei medicinali.

I comuni debbono infine rivendicare la più completa autonomia tributaria. Circa la tattica elettorale del P. C. I., questo e il Partito Socialista si presenteranno alle elezioni amministrative con liste comuni, salvo che, ove la situazione locale lo richieda, i due partiti si presentino alle elezioni insieme ad altri partiti.

Nell'interesse della democrazia, le elezioni dovranno svolgersi col sistema della rappresentanza proporzionale ».

Nel corso della discussione La Rocca, vice sindaco, di Napoli, rilevò come le elezioni amministrative chiariranno le reali forze politiche e come bisogna mobilitare tutto il popolo attorno alle amministrazioni locali ; Diaz, sindaco di Livorno, criticò la legge comunale e provinciale del 1934 che porta gravi ritardi alla approvazione delle norme comunali e rilevò l'importanza del problema epurativo per gli amministratori degli enti locali ; Fatiani, vice sindaco di Firenze, accennò alle difficoltà derivanti dalla pariteticità dei partiti e dai prefetti reazionari ; Berlinguer pose il problema dei giovani nelle elezioni amministrative ; Turchi, assessore di Roma, osservò come l'imposta comunale di consumo si debba abolirsi e sostituirsi con un'altra che gravi sulla ricchezza, come le scuole debbano essere ricondotte ai comuni, come per le elezioni amministrative debbano costituirsi commissioni del P. C. I. per mobilitare le masse e destare in esse interesse per il voto, e infine la necessità di rinvigorire l'autonomia comunale svincolandola dai ritardi della burocrazia prefettizia ; Graziadei, sindaco di Sparanise, parlò sulla utilità della costituzione di Consigli del popolo ; Sozzi, sindaco di Cesena, accennò all'utile funzionamento di comitati di villaggi e di federazioni tra comuni nel campo dell'alimentazione e della ricostruzione.

Il Consiglio nazionale del P. C. I. chiudeva infine i suoi lavori con una risoluzione che si riporta in nota (1).

---

(1) RISOLUZIONE DEL II CONSIGLIO NAZIONALE DEL PARTITO COMUNISTA ITALIANO — 10 APRILE 1945 :

Il Consiglio nazionale del Partito Comunista italiano considera le pros-

*La Concentrazione democratica liberale* chiuse il 20 Aprile 1945 i lavori del suo primo Congresso nazionale. Nel corso di esso si ribadì la necessità di libere elezioni comunali, nel quadro delle fondamentali libertà, richiamando il governo ai suoi doveri di imparzialità di fronte al prossimo appello amministrativo. Riaffermò inoltre che il tradizionale sistema elettorale per i comuni è quello maggioritario e non sarebbe opportuno quello proporzionale avendo essi un solo compito, quello di amministrare e di gestire le finanze locali, con esclusione perciò della politica.

sime elezioni amministrative come un passo decisivo sulla via di quella rinascita democratica del paese che è indispensabile alla soluzione dei gravi problemi che angustiano il popolo italiano. Essa rivendica pertanto:

- 1) la rapida convocazione dei comizi elettorali affinché si addivenga al più presto possibile alle elezioni;
- 2) il diritto di eleggibilità alle donne;
- 3) il diritto di voto ai militari di qualunque grado;
- 4) il diritto di voto ai giovani che hanno compiuto il 18° anno di età;
- 5) l'esclusione dalle liste elettorali di tutti i fascisti qualificati « gerarchi » a qualunque grado della gerarchia essi abbiano appartenuto; tra i quali debbono essere inclusi, senza eccezione, gli ex-podestà di tutti i comuni e gli ex-presidi delle provincie, i moschettieri del duce, i fascisti volontari della guerra di Spagna, i segretari nazionali e provinciali delle confederazioni sindacali fasciste, gli epurati delle pubbliche amministrazioni.

Il Consiglio nazionale del Partito Comunista italiano si dichiara favorevole, in linea di massima, alla legge che assicura la rappresentanza proporzionale, perché considera questo sistema come il più conseguentemente democratico e invita la Direzione del Partito a discutere concretamente questo problema con la Direzione del P. S. I.

Approvando la decisione della Direzione del Partito di partecipare alle elezioni in blocco con il Partito Socialista, il Consiglio nazionale considera che, qualora le elezioni si svolgano con la legge della rappresentanza proporzionale, questo blocco si deve realizzare attorno al « programma che deve essere comune ai due partiti », anche se le liste nel vantaggio reciproco, saranno distinte. Questa decisione vale pure per quelle località in cui il blocco elettorale si dovesse estendere, nell'interesse della democrazia, ad altri partiti, o a tutti i partiti del C. L. N.

Il Consiglio nazionale del Partito rivendica per i comuni una maggiore autonomia, condizione allo sviluppo di tutte le iniziative che si pongono oggi con estrema urgenza.

Il Partito comunista si ispira, nella lotta elettorale e nella sua azione amministrativa, alla necessità di attuare tutte quelle misure che sono, in questo tragico momento, indispensabili ad alleviare le miserie del popolo e dare inizio alla ricostruzione del paese. Queste misure debbono proporsi di dare un impulso alla soluzione dei problemi più urgenti della vita collettiva:

- 1) *Alimentazione.* — Le amministrazioni locali — impegnandosi a

La crisi di governo sopravvenuta a seguito della liberazione dell'Italia settentrionale diede motivo a varie dichiarazioni programmatiche di partito, anche in materia di amministrazione locale.

La Direzione del *Partito della Democrazia Cristiana*, in data 9 maggio 1945 approvò una dichiarazione nella quale, tra l'altro, è detto: ...« 2) riafferma la necessità di avviare il Paese verso forme di rappresentanza democratica, promuovendo l'immediata costitu-

---

un'azione energica contro ogni forma di speculazione sulle miserie del popolo — debbono favorire il sorgere degli enti comunali di consumo che curino l'importazione dei prodotti e la loro consegna o la vendita diretta. Con una politica calmieratrice questi enti debbono avere funzioni di complementarietà con le cooperative delle quali i comuni democratici debbono aiutare lo sviluppo e il consolidamento.

2) *Ricostruzione*. — Sulla base di piani concreti che tengano conto delle effettive possibilità, si deve procedere rapidamente alla riparazione delle case di abitazione riattabili e alla ricostruzione immediata delle opere pubbliche più indispensabili, (scuole, ospedali, strade, ponti, ecc.). Al tempo stesso occorre venire incontro ai bisogni dei senza tetto mediante requisizioni di case non abitate o parzialmente abitate, valendosi del diritto che la legge comunale e provinciale conferisce ai sindaci in materia di provvedimenti di urgenza. Ogni iniziativa deve essere incoraggiata, ma una sorveglianza severa deve essere esercitata per impedire le scandalose speculazioni degli appaltatori. A questo fine i comuni democratici faranno cadere la loro preferenza nel conferimento degli appalti, sulle cooperative edilizie le quali non siano animate da fini speculativi.

3) *Igiene e sanità pubblica*. — Le amministrazioni locali (comuni e provincie) debbono impegnare in questo campo una energica lotta per stroncare la vergognosa speculazione sui medicinali. Le amministrazioni locali debbono cercare di addivenire ad accordi con le autorità alleate in modo che i prodotti farmaceutici, provenienti da oltre oceano, siano affidati ai comuni, per la distribuzione, attraverso dispensari comunali, alle farmacie e ai consumatori diretti.

4) *Pubblica assistenza*. — La situazione di miseria generalizzata impone, nel campo della pubblica assistenza, delle cure particolari.

Le Amministrazioni debbono rivedere gli elenchi dei poveri, compilandoli con criteri nuovi, in modo da includere in essi le numerose persone che la guerra ha ridotto al pauperismo. L'assistenza non deve avere il carattere di una umiliante elemosina, ma deve essere fondata sul principio della solidarietà nazionale.

5) *Scuole*. — Le distruzioni della guerra e tutte le difficoltà del buon funzionamento della vita pubblica che ne sono conseguite pongono il problema delle scuole elementari tra i più urgenti da risolvere. I comuni debbono fare di tutto per promuovere ovunque la ripresa delle scuole, le quali costituiscono, fra l'altro, un fattore importantissimo nella lotta contro la corruzione

zione del Comune libero e autonomo attraverso la sollecita convocazione dei comizi elettorali amministrativi, sulla base del sistema proporzionale; e dando mano all'attuazione di un iniziale decentramento regionale, avvalendosi, a tal fine, dei C. L. N., come nuclei di consultazione e di elaborazione dell'ente regione».

Il giornale della Democrazia del Lavoro di Trapani « La Gazzetta del Popolo » del 15 aprile 1945 pubblicò notizie circa il Congresso regionale del *Partito Democratico del Lavoro*, inauguratosi

e la delinquenza minorile perché esse possono togliere dalla strada tanta infanzia d'ambo i sessi, la cui sorte non può non destare serie preoccupazioni morali.

6) *Finanze*. — Lo stato fallimentare delle finanze di tutti i comuni deve essere sanato con una politica tributaria che non gravi sulle masse popolari. A questo scopo si deve ravvisare nell'imposta di famiglia con aliquota progressiva, congegnata in modo da esentare i piccoli redditi, la fonte principale delle entrate di bilancio, e avviare coraggiosamente una riforma tributaria che abbia per obiettivo l'abolizione dell'imposta sui comuni la quale colpisce in modo particolarmente gravoso i ceti meno abbienti. I comuni democratici debbono proporsi inoltre di dare un energico impulso alle applicazioni delle leggi sulla confisca degli arricchimenti illeciti dei fascisti, i patrimoni dei quali dovrebbero essere parzialmente devoluti ai comuni ai fini del risanamento della loro finanza. Ma una politica finanziaria effettivamente democratica è possibile soltanto se tutte le misure imposte dalla tragica situazione si inseriscono in una larga autonomia amministrativa e tributaria la quale costituisce pertanto una rivendicazione fondamentale del Partito Comunista Italiano.

7) *Municipalizzazioni*. — Il comune democratico deve tendere ad attuare su vasta scala la municipalizzazione dei servizi indispensabili alla collettività. Ciò non significa tuttavia che in questo momento particolarmente difficile della vita economica si debba adottare un programma di municipalizzazione a oltranza. Una politica di municipalizzazione non è in contrasto con lo stimolo dell'iniziativa privata che deve trovare un efficace appoggio la dove essa si presenta come la più adatta per risolvere determinati problemi.

Il Consiglio nazionale dà mandato alla Direzione del Partito di elaborare, sulla base di questi punti, d'accordo con la Direzione del Partito socialista, un programma generale per le elezioni. Questo programma deve orientare i programmi comuni alle organizzazioni locali dei due partiti, i quali debbono tener conto delle particolari condizioni e necessità dei vari comuni. È dovere delle organizzazioni comuniste di elaborare i loro programmi concreti per le elezioni a contatto diretto con il popolo, all'uopo convocato in riunioni, comizi, commissioni di lavoratori di donne, di giovani, di tecnici, ecc.

Le elezioni amministrative dovranno svolgersi sotto il segno della lotta contro ogni residuo del fascismo e dovranno dar luogo al sorgere di Consigli comunali e provinciali che, rinnovando tutta la vita amministrativa locale, avvino al risanamento della vita nazionale nel suo insieme.

a Catania. Fra gli argomenti discussi vi fu quello per l'autonomia regionale, problema per il quale furono presentati due progetti, uno di S. E. Paresce e un altro dell'on. Guarino Amella.

Una relazione sulle autonomie regionali venne pure presentata dall'on. Loggia in occasione del 1° Congresso regionale del *Partito Liberale* tenutosi a Taormina il 10 maggio 1945.

Il *Partito d'Azione* non prese sino al maggio 1945 particolari indirizzi in materia di ordinamenti locali, pur avendo più volte, ma incidentalmente, riaffermato il suo orientamento regionalistico. In concreto solo il Comitato Giuliano del Partito d'Azione, in occasione della liberazione di Trieste dai tedeschi, pubblicò un manifesto nel quale, tra l'altro, si auspicava per la regione della Venezia Giulia uno speciale ordinamento a base di larga autonomia politica amministrativa, nel quadro dell'unità italiana, con un particolare regime di franchigie doganali ed economiche.

Sempre in sede politica è da segnalare come la stampa del 19 maggio 1945 pubblicò una notizia «Ansa» secondo cui tra il C. L. N. del Piemonte e la Commissione Valdostana sarebbe stato intervenuto un accordo che prevedeva la piena autonomia amministrativa, linguistica, culturale ed economica per la Valle d'Aosta. Tale accordo avrebbe prevista la costituzione di un Consiglio generale per il mantenimento dell'ordine pubblico e per l'assunzione di tutti i poteri amministrativi. Avrebbe inoltre stabilito il riconoscimento nelle scuole delle lingue italiane e francesi a parità di condizioni. Alla regione sarebbe poi riconosciuto il diritto di pubblica proprietà su tutte le acque della Valle. Un movimento separatista, promosso da elementi stranieri sorse anche in tale regione. I partiti incominciarono a occuparsene seriamente. Interessanti dichiarazioni del ministro Gronchi al Congresso del Partito Democristiano (Roma 26 maggio 1945): «... La Val d'Aosta è una valle dove l'elemento francese è urtato per il trattamento usato dal regime fascista e atterrito dagli effetti della centralizzazione dello Stato totalitario, e che aspira perciò

---

Il Consiglio nazionale, consapevole che le prossime elezioni amministrative costituiscono una grande prova per il Partito Comunista e per la democrazia in generale, impegna tutte le organizzazioni di Partito a mobilitare le proprie forze popolari affinché da questa prova, il prestigio e l'influenza del Partito escano maggiormente rafforzati e la democrazia registri un trionfo.

Il Partito Comunista auspica che la lotta elettorale si svolga in un clima di dignità e lealtà tra i partiti concorrenti, tale da mantenere salda l'unità nazionale fattore decisivo per la rinascita della Patria.

a una vasta autonomia nazionale... Il C. L. N. ha accolto in via di massima un tale postulato presentato dai Valdostani e il ministro De Gasperi ha avuto l'incarico di presentarlo al governo nazionale che dovrà subito occuparsene. Ora più che mai è necessario avere una coscienza unitaria dei problemi e delle insidie che minacciano l'unità nazionale...».

Particolarmente notevole è il dibattito che sorse dopo la liberazione dell'Alta Italia, fra i vari partiti, circa i compiti e le funzioni dei Comitati di liberazione nazionale locali. L'ordine del giorno votato a Milano tra i rappresentanti dei partiti e il C. L. N. A. I. prevedeva che il governo dovesse riconoscere ai C. L. N. funzioni consultive a fianco degli organi locali dello Stato. Mentre però socialisti e comunisti volevano dare a tale formula il più ampio significato democristiani e liberali si opposero assolutamente a qualunque duplicazione di poteri fra organi locali. La segreteria del Partito liberale poi, con una lettera del 30 maggio 1945 diretta agli altri partiti, prese netta e vivace posizione contro qualsiasi tentativo di affidare ai C. L. N. compiti di amministrazione locale che non fossero meramente consultivi e provvisori sino alle prossime elezioni amministrative. Sostanzialmente in tal senso possono intendersi le dichiarazioni formulate dal Partito Democratico del Lavoro nel congresso del 30-31 maggio 1945, a mezzo dei ministri Cevolotto e Ruini. Infine il 2 giugno 1945 venne raggiunto un accordo e votata una dichiarazione con la quale fra l'altro, si rilevò « la necessità che i Comitati di liberazione Nazionale provinciali e comunali costituiti dai rappresentanti dei partiti politici continuino a esercitare funzioni consultive accanto ai prefetti, sino a quando, con le elezioni amministrative non si formeranno gli organi normali dell'amministrazione locale ».

A margine della crisi per la nuova formazione governativa è da rilevare che il programma di governo approvato il 5 giugno 1945 dai sei partiti del C. L. N. recava fra l'altro :... « necessità di avviare il paese verso forme di rappresentanza democratica, promuovendo l'immediata ricostruzione delle provincie e dei comuni, attraverso la sollecita convocazione dei comizi elettorali amministrativi ».

La partecipazione delle donne alle elezioni amministrative e alla composizione dei Consigli comunali venne ampiamente discussa durante la prima Conferenza nazionale delle donne comuniste tenuta dal P. C. I. a Roma il 6 giugno 1945.

Il C. L. N. Alto Atesino di Bolzano e i rappresentanti del

Südtiroler Volkspartei della stessa città firmarono il 31 maggio 1945 un accordo « per un libero e democratico sviluppo dell'attività apolitica nella zona alto adigeina, nella pacifica convivenza dei due gruppi etnici ». L'atto stabiliva: « 1) evitare qualsiasi manifestazione di riunioni e di parola, che possa comunque offendere o turbare la popolazione dei due gruppi etnici; 2) non impedire la libera manifestazione di nuove organizzazioni politiche....; 3) costituire organi misti per l'epurazione degli elementi nazisti o fascisti; 4) il Südtiroler Volkspartei collaborerà con i partiti italiani al fine di procedere alla costituzione di comuni organizzazioni per il lavoro, la cultura, la gioventù, le donne, per tendere a quella libera formazione di istituti e di coscienza alla quale sarà affidata, anche nell'Alto Adige la garanzia delle libertà fondamentali ».

La direzione del Partito d'Azione, con una dichiarazione votata il 30 luglio 1945 riaffermò la tendenza del partito a vedere instaurato un decentramento effettivo basato sull'autonomia dei comuni e delle regioni.

Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana inauguratosi l'11 agosto 1945 diede modo al segretario del partito on. De Gasperi di riaffermare la necessità della pronta effettuazione delle elezioni amministrative, che contrariamente alle affermazioni del ministro Nenni, avrebbero dovuto precedere le elezioni politiche per la Costituente, venendo effettuate subito nelle zone dove la preparazione materiale delle liste era già stata portata a termine. La consultazione amministrativa, anche se fatta con un colorito parzialmente politico, avrebbe rappresentato un importante esperimento negli sviluppi della ripresa democratica, se adottata la formula della proporzionale pura, la più idonea per attutire la violenza della lotta e la meglio rispondente alle diverse finalità della consultazione.

Il Consiglio nazionale del Partito Democratico Cristiano, durante le sue sedute tenute nei primi giorni dell'agosto 1945, approvò alcune mozioni, fra cui le seguenti: « 1) mentre riafferma la necessità che le elezioni per la Costituente avvengano nel più breve termine possibile, richiama il governo all'impegno più volte dichiarato di indire intanto quelle amministrative nelle regioni dove sono già predisposte le liste elettorali. Ritiene che come primo esperimento di voto il quale dia la reale espressione del pensiero del Paese nei confronti dei partiti, debba adottarsi il sistema dello scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale.

Esprime la convinzione che al diritto di voto corrisponda il dovere del cittadino a votare impegnando la propria responsabilità della decisione che il Paese dovrà democraticamente assumere. A tal fine invita il partito e i suoi uomini di governo a farsi promotori di un progetto di legge per la obbligatorietà del voto». Successivamente lo stesso Consiglio approvava questa mozione: « Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana constatato che dopo il deleterio esperimento centralizzatore del fascismo, il problema delle autonomie regionali si impone con maggiore evidenza e urgenza, riconosciuti gli errori della politica di sopraffazione del fascismo ai danni delle popolazioni di lingua tedesca dell'Alto Adige, che in regime di decentramento possono invece trovare una decorosa e libera convivenza nell'ambito della regione e dello Stato; impegna il partito a mettere a disposizione tutte le sue forze per il raggiungimento delle autonomie regionali le cui forme sono particolarmente desiderate là dove, come nel Trentino, se ne ebbe anche nel passato qualche utile esperimento».

In materia di *ordinamenti regionali*, si ebbero di recente le seguenti manifestazioni ufficiali di carattere politico.

Il Consiglio nazionale del Partito Democratico Italiano votò il 6 settembre 1945 il seguente ordine del giorno; « Il Consiglio Nazionale del P. D. I. richiama l'ammonimento dei grandi che vollero e crearono l'unità d'Italia, da Vittorio Emanuele a Cavour, da Gregorio Egauillena a Mariano Stabile, da Michele Amari a Francesco Crispi, patrioti del nord e del sud, i quali considerando la centralizzazione amministrativa una delle più funeste istituzioni dell'età moderna, riconobbero la necessità di attribuire la maggiore libertà amministrativa ai popoli, formanti la nuova unità, che avevano consuetudini e ordini diversi, ricorda che tale pensiero, tradotto in progetto di legge, non poté essere attuato per il sopravvenire di uomini non più capaci di intendere i veri e preminenti interessi dello Stato; rileva che l'avvenire sanamente democratico della nostra patria impone, senza più riserve, l'eliminazione di ogni motivo di antitesi e di contrasti regionali; osserva che tale problema, oggi più che mai presente, non si risolve con note parole e con promesse fugaci in giri di propaganda politica e demagogica e che non possono costituire esperimenti di autonomia regionale le lustre degli Alti Commissariati per la Sicilia e per la Sardegna; richiama l'attenzione di tutti i partiti che hanno senso di responsabilità sulla necessità che

il problema delle autonomie regionali, compatibili col sacro principio dell'unità politica sia immediatamente risolto ».

Un comitato di rappresentanti dei cinque partiti politici del C. L. N. di Trento il 3 agosto 1945 presentò al presidente del Consiglio dei Ministri la necessità che nel futuro assetto di autonomia amministrativa sia tenuto conto dei particolari fattori geografici ed economici che fanno delle provincie di Trento e Bolzano una unità inscindibile nell'ambito dell'autonomia regionale, e le già promesse garanzie per la popolazione allogena costituirebbero le basi per una libera e pacifica convivenza dei due gruppi etnici.

Il Consiglio nazionale del Partito Democratico Cristiano, il 3 agosto 1945 approvò pure una mozione con cui: « constatato che, dopo il deleterio esperimento di accentramento del fascismo, il problema delle autonomie regionali si impone con maggiore evidenza e urgenza, riconosciuti gli errori della politica di sopraffazione del fascismo ai danni delle popolazioni di lingua tedesca dell'Alto Adige che in regime di decentramento possono invece trovare una decorosa e libera convivenza nell'ambito della regione e dello Stato; impegna il partito a mettere a disposizione tutte le sue forze per il raggiungimento delle autonomie regionali, le cui forme sono particolarmente desiderate là dove, come nel Trentino, se ne ebbe anche nel passato qualche utile esperimento ». Nel corso dello stesso Consiglio venne anche riaffermata l'italianità della regione giuliana.

Circa quest'ultima regione il Consiglio nazionale del Partito Socialista, tenutosi a Roma alla fine del luglio 1945 fece voti: « che siano ricostituiti in tutta la Venezia Giulia i C. L. N. con le rappresentanze di tutti i partiti italiani e con la rappresentanza degli slavi, in proporzione della distribuzione della popolazione; e le amministrazioni locali siano rinnovate su designazione dei C. L. N., come sopra costituiti, che nessuna riforma amministrativa possa avere attuazione se non con conforme deliberazione di tali C. L. N. ».

Il 4 agosto 1945 unarappresentanza di delegati giuliani prospettò al governo i problemi della Venezia Giulia e la necessità di superare concezioni nazionalistiche per cercare le basi durature di un'armonica convivenza con gli slavi della regione.

I rappresentanti di tutte le organizzazioni politiche della regione giuliana nei primi giorni di settembre 1945 pubblicarono un memorandum, nel quale si afferma: « il dovere del governo

italiano di proclamare con solenne impegno le linee di uno statuto della regione, il quale, attuando i principî della democrazia, garantisce come legge imprescrittibile a tutti i cittadini il diritto di autogoverno nei limiti massimi consentiti dal vincolo statale, assicuri il diritto della nazionalità agli slavi, con tutela espressa in tribunali vigilanti il nuovo diritto pubblico, realizzi nella Venezia Giulia quella società politica democratica, che conceda a tutti il godimento della libertà tutelato dalla legge direttamente creata dai suoi cittadini ».

Circa l'autonomia della Sicilia è da rilevare che il 23 dicembre 1945 si chiusero i lavori della Consulta regionale siciliana sul preannunciato progetto per l'autonomia. Durante la vivace discussione, i rappresentanti socialisti, comunisti, del partito d'azione, liberali e parte dei tecnici riaffermarono che l'entrata in vigore del regime autonomistico doveva essere sancito dalla Costituente. Invece i democristiani, parte dei liberali e dei tecnici ha sostenuto che sarebbe nocivo per il Paese dare nuova esca alla propaganda separatista con un ulteriore rinvio della concessione dell'autonomia. Alla votazione sono risultati 17 voti favorevoli alla immediata concessione di questa a 12 contrari. La stampa di sinistra, ha sfavorevolmente commentato questo risultato che sarebbe ispirato agli interessi dei latifondisti.

Circa l'ordinamento regionale dello Stato si pronunciò pure il V Congresso nazionale del Partito Comunista, il quale, nel convegno chiuso a Roma il 9 gennaio 1946 approvò, fra l'altro, la seguente mozione: « Riorganizzare l'amministrazione dello Stato ».

« Preoccupato di difendere e rinsaldare l'unità politica e morale della nazione, il Partito Comunista è contrario a ogni forma di organizzazione federativa dello Stato, poiché vede in essa un pericolo per l'unità così difficilmente e tardi conquistata.

Esso riconosce però la necessità di un'ampia autonomia regionale della Sicilia e della Sardegna, allo scopo di porre fine per sempre allo sfruttamento di tipo semicoloniale e alla oppressione burocratica di cui queste isole furono vittime, e aiutarne il progresso economico e politico.

Rivendica per i comuni e altri enti locali piena autonomia amministrativa e particolari autonomie per determinate zone di frontiera chiede l'abolizione del regime prefettizio; è favorevole a riconoscere alla regione particolari funzioni autonome nel campo amministrativo, nella organizzazione della vita economica della agricoltura, della sanità pubblica, ecc. Propone come garanzia

dell'ordinamento democratico una riforma dell'Amministrazione pubblica che moltiplichi i contatti e le forme di controllo del popolo sull'apparato dello Stato ; la democratizzazione dell'esercito e della polizia ; l'introduzione nella scelta dei giudici del criterio della eleggibilità ».

Il 10 settembre 1945 tra i rappresentanti dei vari partiti politici italiani dell'Alto Adige e quelli del Südtiroler Volkspartei, esponente degli interessi degli allogeni tedeschi, venne firmato, per iniziativa del prefetto di Bolzano il seguente accordo diretto al mantenimento della pace nella regione :

1) Qualsiasi manifestazione che costituisca o determini atti di violenza, disordini od offese politiche è condannata come espressione di residua mentalità fascista o nazista. Chiunque contravvenga in qualsiasi forma al mantenimento dell'ordine e della quiete nella provincia sarà perciò considerato nazista o fascista e denunciato come tale ;

2) Tutti i partiti politici si impegnano a escludere immediatamente da incarichi direttivi e di responsabilità quei membri che manifestino sentimenti di odio o di avversione per le popolazioni dell'altra lingua ;

3) Di comune intesa sarà svolta un'azione di propaganda per il progressivo avvicinamento tra i cittadini di lingua italiana e di lingua tedesca ».

Un appello alla prudenza, a proposito di tanto parlare di autonomia regionale, fu autorevolmente lanciato da Benedetto Croce in un discorso pronunciato durante i lavori del 4° Comitato Nazionale del Partito Liberale (vedi *Ris. Lib.* del 25 settembre 1945).

In senso nettamente contrario all'autonomia regionale si pronunciò invece F. S. Nitti nel discorso politico da lui tenuto in Napoli, il 4 ottobre 1945.

In materia di *ordinamenti locali* si sono avute, di recente, le seguenti manifestazioni politiche ufficiali.

Il I Congresso nazionale dei sindaci e degli amministratori degli enti locali, chiuso a Roma l'11 agosto 1945 trattò i problemi relativi alla situazione delle Amministrazioni comunali. Circa il sistema delle elezioni amministrative espresse il voto che sia ripristinata la legge del 1915 ; circa i segretari comunali affermò la necessità del loro ritorno alle dirette dipendenze dei comuni ; circa la nomina dei dipendenti comunali espresse il parere che essa venga fatta sempre per concorso.

Il I Convegno dei sindaci e assessori del Partito Democratico

del Lavoro, chiusosi a Napoli l'8 agosto 1945: «rilevando che il fascismo arbitrariamente e illegalmente, senza tener conto della volontà popolare dei diversi comuni di Napoli, li ha riuniti in un solo organismo come avvenne per l'Isola di Ischia, per Capri, per Sorrento, per Torre Annunziata, per Tudino e altri, fa voti che il governo al più presto, superando ogni difficoltà procedurale, voglia decretare la ricostituzione di tutti i comuni soppressi dal fascismo, così come erano nel 1915».

Nel corso di alcune riunioni tenutesi nel luglio 1945, i sindaci di talune delle principali città settentrionali, tra cui Milano, Genova, Torino, Bologna, Venezia, approvarono e indirizzarono al governo una mozione nella quale riaffermano la necessità che ai comuni siano riconosciuti più ampi poteri e una maggiore sfera di autonomia.

Al Congresso dei Comitati di liberazione Alta Italia, iniziatosi a Milano l'1 settembre 1945, il presidente Parri rilevò che l'organizzazione dei C. L. N. non può presentare un pericolo per l'autorità dello Stato; essi adempiono in gran parte a funzioni di carattere transitorio e devono rispettare i limiti della responsabilità che appartiene allo Stato e ai suoi organi. I Comitati di liberazione comunali spesso valgono poco e sono espressione di interessi particolari; è necessario stabilire una disciplina tra C. L. N. comunali e provinciali. Nel successivo ordine del giorno votato alla chiusura del Congresso, è stato affermato: «... 3) dichiara che i C. L. N. fino a quando con le elezioni democratiche non saranno ristabiliti gli organi rappresentativi dell'amministrazione locale, manterranno la vitale funzione di garantire e promuovere come organo di intesa e collaborazione tra i partiti antifascisti la continuità e l'ordinato sviluppo della democrazia e della libertà per il rinnovamento morale del Paese e a garanzia della genuina espressione della volontà popolare da manifestarsi nelle prossime consultazioni elettorali».

Il Congresso nazionale del *Partito Democratico Cristiano*, riunitosi a Roma il 9 gennaio 1946 fra l'altro approvò la seguente mozione proposta dall'avvocato Fuschini:

«Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana considerato che le prossime elezioni amministrative, segnando la prima importante tappa del ritorno del Paese a un regime di autogoverno locale, metteranno le popolazioni in condizioni di influire direttamente sull'attività comunale;

Ritenuto che i futuri Consigli comunali dovranno adope-

rarsi con energia per conferire alla vita comunale ordine, onestà e scrupolosa economia cercando di avviare a una soluzione organica tutti i problemi locali, afferma i seguenti capisaldi di politica comunale:

1) Necessità di una nuova legge comunale basata sul principio del più largo riconoscimento delle libertà e autonomie locali, che dovranno raggiungersi attraverso un decentramento amministrativo a carattere generale da realizzarsi nel nuovo ordinamento statale;

2) Riforma di tributi locali, coordinati con i provvedimenti tributari dello Stato e discriminazione delle spese di carattere statale da quelle strettamente comunali;

3) Diretta partecipazione dei cittadini attraverso il referendum alla vita del comune, sì da rendere questo centro propulsore di difesa delle libertà cittadine.

In particolare dichiara le necessità:

1) che l'azione amministrativa locale mantenendosi direttamente aderente ai bisogni delle popolazioni dovrà rafforzare il funzionamento degli uffici comunali come leva indispensabile per favorire il regolare svolgimento dei servizi pubblici. A questo scopo è necessario che il segretario comunale (con le opportune garanzie di una condizione giuridica e di un trattamento economico adeguati all'importanza delle sue funzioni) torni a essere strettamente unito allo svolgimento della vita del comune;

2) che sia tenuta in particolare considerazione, in attesa della riforma generale dei tributi locali, l'urgenza di ricostituire i patrimoni comunali, in tanti luoghi dispersi per le malversazioni o per gli arbitrari incameramenti dello Stato e delle organizzazioni politiche e migliorarne la gestione eliminando ogni forma di abuso nella loro utilizzazione respingendo ogni tendenza a manometterlo per dar vita a iniziative che avvantaggerebbero gruppi ristretti a danno della generalità degli abitanti, e favorendo invece quelle dirette ad associare i cittadini in una sana amministrazione dei vari beni;

3) che dei servizi pubblici di interesse comunale sia riveduta dettagliatamente l'organizzazione:

a) per migliorare il rendimento di quelli gestiti direttamente dall'amministrazione comunale;

b) per municipalizzare quelli gestiti da imprese private che interessano la generalità dei cittadini (acqua, luce, comunicazioni urbane ed extra urbane);

c) per attuare sui servizi gestiti da privati non suscettibili di municipalizzazione un controllo severo che, senza ostacolare il loro funzionamento e comprometterne l'organizzazione, assicura una rigorosa tutela dell'interesse dei consumatori ;

4) che le amministrazioni municipali adottino opportune iniziative onde ristabilire sollecitamente nei comuni danneggiati dalla guerra i servizi pubblici più necessari, con particolare riguardo all'approvvigionamento idrico, alle fognature, ai locali per gli uffici comunali, agli edifici scolastici, alle strade, ecc. rendendo effettivamente possibile l'esecuzione delle opere dei comuni per conto e a spese dello Stato ;

5) che sia rivolta ogni assidua attenzione ad assicurare alle popolazioni i mezzi per l'alimentazione mediante una intensa e vigile azione degli uffici competenti ;

6) che sia dato serio impulso alla soluzione del problema della casa per operai impiegati e pensionati, pur tenendo presente che provvedimenti di larga portata in questo campo dovranno essere necessariamente adottati dallo Stato ;

7) che siano particolarmente curati i servizi di profilassi e di assistenza sanitaria mediante la istituzione di ambulatori dispensari, posti di pronto soccorso, ecc. come primo passo verso la soluzione integrale del problema assistenziale e di quello ospedaliero, che potrà raggiungersi con la assicurazione obbligatoria contro ogni forma di malattia ;

8) che le Amministrazioni municipali, ricostituite le congregazioni di carità autonome nel quadro della vita comunale, favoriscano le opere pie e comunque gli istituti privati di beneficenza, integrandone l'opera con opportune iniziative intese : a realizzare la libertà dal bisogno e a eccitare la solidarietà fra le varie classi ; a curare le piaghe morali e materiali prodotte dalla guerra ; a curare in particolare la salute fisica e morale dell'infanzia, per la quale è desiderabile l'istituzione, in ogni centro urbano e rurale, di un adeguato numero di asili, di ricreatori e di colonie marine o elioterapiche gestite eventualmente da consorzi intercomunali ;

9) che, in attesa del riordinamento su base regionale e comunale delle scuole elementari e delle scuole speciali di carattere professionale per artigiani e contadini, debbano le Amministrazioni municipali porre ogni cura affinché alle scuole siano assicurati i locali adatti e possano funzionare nelle migliori condizioni affinché sia reso possibile l'avviamento agli studi medi e superiori dei giovani meritevoli e indigenti ;

7) 10) che nei comuni di spiccato carattere rurale siano tenute nel massimo conto le esigenze del lavoro agricolo, in particolare promuovendo iniziative che rendano più facili le comunicazioni e che assicurino una efficace difesa delle coltivazioni e piantagioni agricole dai pericoli di distruzione o danneggiamenti, mediante l'istituzione di periti agrari condotti.

Sulle su indicate direttive, le sezioni comunali della Democrazia Cristiana dovranno formulare, compatibilmente con le possibilità locali, i programmi municipali da sottoporre alla discussione e all'approvazione degli abitanti di ogni comune per la battaglia elettorale ».

In materia di *elettorato* sono da segnalare le seguenti manifestazioni politiche.

L'Associazione del controllo democratico, nella riunione presieduta dall'on. Sforza e dal Prof. Orrei, tenutosi a Roma ai primi d'agosto 1945, approvò una mozione che affermava innanzi tutto la necessità di destare nella pubblica opinione il massimo interessamento per le elezioni amministrative e per la funzione di amministrazione degli enti locali. Circa la tecnica elettorale fu riaffermata la necessità di mantenere il sistema maggioritario con la rappresentanza delle minoranze per i comuni inferiori ai 20 mila abitanti, dove sarebbe difficile, se non impossibile, l'applicazione di una seria forma di proporzionale che dovrebbe essere invece adottata per i comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti. Alcuni presenti proposero vari criteri per modificare l'ammissione alle liste elettorali.

Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana, chiusosi a Roma il 3 agosto 1945, approvò la seguente mozione: « Il Congresso del Consiglio Nazionale e dei segretari provinciali del Partito della Democrazia cristiana a conclusione dei suoi lavori, mentre riafferma la necessità che le elezioni per la Costituente avvengano nel più breve termine possibile, richiama il governo all'impegno più volte dichiarato di indire intanto quelle amministrative nelle regioni dove sono già predisposte le liste elettorali. Ritiene che, come primo esperimento di voto, il quale sia la reale espressione del pensiero del Paese nei confronti dei partiti, debba adottarsi il sistema dello scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale; esprime la convinzione che al diritto di voto risponda il dovere del cittadino a votare impegnando la propria responsabilità nella decisione che il Paese dovrà democraticamente assumere. A tal fine invita il partito e i suoi uomini di governo a farsi pro-

motori di un progetto di legge per la obbligatorietà del voto ».

Circa la questione dell'estensione del voto ai minori che hanno compiuto il 18° anno di età, il Consiglio dei Ministri del 17 agosto 1945 deliberò di non poter accogliere il voto presentato dalle varie organizzazioni giovanili in tal senso, in quanto il provvedimento relativo avrebbe significato un eccessivo ritardo nella preparazione delle liste elettorali.

L'esecutivo dell'Alta Italia del Partito Democratico del Lavoro nella prima quindicina dell'agosto 1945 votò una mozione nella quale, per ragioni tecniche e di opportunità politiche, si venne alla conclusione di insistere perchè le elezioni amministrative precedessero in ogni comune i comizi per la Costituente.

L'Associazione per il controllo democratico, nel corso del mese di agosto, votò una mozione a favore dell'introduzione del voto obbligatorio. In essa si affermava che con il voto libero c'è il pericolo che vadano alle urne solo quei gruppi che sono irregimentati nei partiti estremi a forte disciplina organizzativa, mentre si asterebbero i ceti medi non aderenti a nessun partito; inoltre, con l'elettorato femminile, molte donne non andrebbero volontariamente a votare.

La direzione del Partito Democratico del Lavoro il 27 agosto 1945 votò la seguente risoluzione in tema di elettorato:

a) « Il regime del governo e delle Amministrazioni locali sulla base della designazione dei sei partiti dei C. L. N. è stato indispensabile e ha esercitato un'utile e alta funzione storica come dimostra il fatto che l'Italia, malgrado i persistenti fenomeni di irrequietudine e di lacune nella sicurezza pubblica, ha dato prova di una concordia e di un ordine relativamente e notevolmente maggiore che negli altri paesi devastati dalla guerra. Ma, come avviene di tutti gli istituti, anche quello dei C. L. N. sta per compiere il proprio ciclo ed è necessario e urgente che a esso si sostituisca un regime di completa democrazia, fondato su elezioni a suffragio universale libero e segreto ».

b) « La soluzione dei problemi istituzionali e delle direttive di politica economica, che diano sicurezza all'opera di ricostruzione, non può essere ritardata. La Costituente deve essere quindi convocata al più presto possibile. Ove per ragioni di preparazione tecnica non vi sia modo di procedere alle elezioni politiche entro quest'anno, vi si potrà addivenire nei primi mesi del 1946, quando è da ritenere che saranno migliorate le condizioni dei trasporti, delle comunicazioni e dell'apparato di sicurezza pubblica e le ele-

zioni si potranno svolgere in un ambiente di maggiore tranquillità e rispetto della legge e senza perturbamenti e violenze che sarebbero di irreparabile pregiudizio alla difesa e agli interessi d'Italia nei riguardi degli alleati.

c) « Il P. D. L. ritiene che il governo, senza indugiare in discussioni di massima, debba predisporre subito le leggi per i sistemi di suffragio e sottoporli alla Consulta nazionale; promuovendo nel tempo stesso con risolutezza il disarmo secondo i voti espressi più volte dal P. D. L. e ora dal Partito Comunista. I C. L. N. condurranno una vigorosa campagna di propaganda e di intervento per la consegna delle armi e per la cessazione di quegli stati di tensione e di agitazione che, inevitabili dopo gli orrori del fascismo e della guerra, vennero fin'ora, per merito degli C. L. N., contenuti; ma si corre il rischio che esplodano al momento dei comizi elettorali. Procedano governo e partito nei loro compiti e in reciproco accordo agli atti preparatori sotto l'aspetto materiale e spirituale delle elezioni. La precisazione della data di queste non potrà aver luogo che quando, sentita la Consulta, verranno definite le leggi per la procedura dei comizi.

d) « Sia che le elezioni per la Costituente possano avvenire, come la D. L. desidera, alla fine dell'anno, sia che vengano rimandate al principio del 1946, non si vede la ragione perchè dovrebbero essere rimandate le elezioni amministrative, per quella parte di esse che può compiersi in alcune zone d'Italia entro il corrente anno. La tradizione e la natura di tali elezioni non è per la contemporaneità in tutto il Paese, come invece è richiesto per le politiche. La possibilità di servizi di sicurezza e di ordine, concentrati nelle località dove saranno gradualmente radunati i comizi e l'esperimento e, per così dire, l'allenamento delle prove elettorali, sono argomento a che, senza alcun ritardo per la convocazione della Costituente, sia nuovamente eletta una parte almeno delle Amministrazioni comunali e provinciali ».

La Congregazione Concistoriale Vaticana diresse agli ordinari diocesani le istruzioni da impartire ai fedeli in materia di elettorato: « 1) in considerazione dei pericoli ai quali sono esposti la religione e il bene pubblico e la cui gravità esige la collaborazione concorde di tutti gli onesti, tutti coloro che hanno diritto di voto, di qualsiasi condizione, sesso ed età, sono in coscienza strettamente obbligati di far uso di quel diritto; 2) i cattolici possono dare il voto solo a quei candidati o a quella lista di candidati che rispetteranno e difenderanno l'osservanza della legge divina e i diritti

della religione e della Chiesa nella sua vita pubblica e privata. Quanto più il programma e l'azione pratica dei singoli candidati o di una lista di candidati, renderanno giustificata e fondata quella certezza, con tanta maggiore tranquillità di coscienza i cattolici potranno votare in loro favore ».

A sua volta la direzione del Partito Democratico Cristiano il 7 settembre 1945 votò la seguente risoluzione: «Constata con sorpresa come vi siano partiti i quali tentino di sabotare le elezioni comunali base prima e naturale di ogni ricostruzione democratica, impedendo che i territori, liberati da quasi due anni, abbiano finalmente amministratori eletti dal popolo. Le popolazioni non potranno prestare fede alle promesse di autonomie locali e di decentramento regionale — presupposti indispensabili di una reale creazione di uno Stato popolare — se tanto si tarda a consultare il popolo, là dove si tratta dei suoi interessi e diritti più immediati. Rileva inoltre che bloccando oggi le elezioni amministrative (che bene potrebbero essere indette nella fase di necessaria preparazione della Costituente, senza determinare ritardi alla sua convocazione), si verrebbe a rinviare la sistemazione democratica dei comuni forse per anni ancora, e intanto ci priveremmo della possibilità di collaudare il nostro meccanismo elettorale e di dare al popolo italiano e agli alleati — che ce la chiedono — la migliore garanzia che la consultazione politica per l'Assemblea Costituente potrà essere fatta nell'ordine e nella libertà e con la matura e consapevole partecipazione di tutti i cittadini. La Democrazia Cristiana non può assumere la corresponsabilità di una tattica negativa o ritardatrice, e ripete ancora una volta ai partiti al governo l'invito di non sbarrare la strada alla convocazione dei comizi elettorali già tecnicamente possibile nei comuni e nelle provincie da lungo tempo liberi ».

Allegato n. 2

### LE VARIAZIONI TERRITORIALI DEI COMUNI (\*)

La Sottocommissione per l'Amministrazione locale della Commissione per la Riforma dell'Amministrazione approvò in massima una proposta da me formulata circa la competenza a disporre modifiche alle circoscrizioni degli enti autarchici territoriali.

Tale proposta è intesa a ribadire che la competenza a disporre variazioni alle circoscrizioni degli enti autarchici territoriali rimane riservata alla legge, limitando la competenza governativa alle variazioni territoriali richieste *concordemente* dagli enti interessati, *purchè non comportino creazione di nuovi enti o soppressione di vecchi.*

In sostanza, il criterio discriminante della competenza al riguardo sarebbe il seguente:

1. — *alla legge*:

a) — i provvedimenti relativi alle modificazioni territoriali che comportino *creazione o soppressione di enti autarchici territoriali*, anche se volontari.

b) — qualunque provvedimento coattivo in materia

2 — *all'atto di Governo*:

a) — le variazioni territoriali *volontarie* che non comportino soppressione o creazione di enti.

Applicando il suddetto criterio alla materia contemplata nel titolo II del vigente T. U. legge comunale e provinciale, le modifiche da introdurre in rapporto alle variazioni territoriali dei comuni risultano dal confronto contenuto nello schema seguente:

---

(\*) La presente relazione è stata compilata dal Consigliere di Stato Dottor Silvio Innocenti.

## Titolo II

## DEL COMUNE

## Cap. I.

*Del territorio*

ART. 30. — I comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, che manchino di mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi, possono, quando le condizioni topografiche, lo consentano, essere riuniti fra loro o aggregati ad altro comune.

Può inoltre essere disposta la riunione di due o più comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i Podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni.

*Soppresso.*

ART. 31. — I comuni, il cui territorio risulti insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei servizi pubblici, all'espansione degli abitati o alle esigenze dello sviluppo economico, possono ottenere l'ampliamento della loro circoscrizione.

Si reputano sempre rispondenti alle esigenze dello sviluppo economico del comune le opere portuali, marittime, fluviali o lacuali, che debbono estendersi fuori del territorio di esso.

Per ragioni topografiche o per comprovate esigenze locali in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei servizi pubblici, all'espansione degli abitati o alle necessità dello sviluppo economico, i confini fra due o più comuni possono essere rettificati quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni.

In questo caso, come in ogni altro in cui la domanda di ampliamento territoriale sia giustificata dalla necessità di impianto o di ampliamento di stabilimenti pubblici in territorio esterno, la relativa istruttoria non può essere iniziata se il progetto delle opere non abbia riportato l'approvazione definitiva dell'autorità competente.

L'ampliamento può effettuarsi mediante l'aggregazione dell'intero territorio di comuni contermini, ovvero di quella sola parte di esso che sia riconosciuta sufficiente allo scopo.

Si reputano sempre rispondenti alle esigenze dello sviluppo economico del comune le opere portuali, marittime, fluviali e lacuali, che debbano estendersi fuori del territorio stesso.

In questo caso, come in ogni altro in cui la domanda di rettifica territoriale sia giustificata dalla necessità di impianto o di ampliamento di stabilimenti pubblici in territorio esterno, la relativa istruttoria non può essere iniziata se il progetto delle opere non abbia riportato l'approvazione definitiva dell'autorità competente.

*N. B.* — Il nuovo articolo risulterebbe dalla fusione del secondo comma del seguente articolo 32 con le specificazioni contenute nell'art. 31, riportando peraltro l'ipotesi dell'ampliamento in quella della rettifica di confini. Il terzo comma dell'art. 31 andrebbe soppresso giacché la rettifica di confine non può mai importare l'assorbimento totale del territorio comunale.

ART. 32. — Qualora il confine fra due o più comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze, ne può essere disposta la determinazione ed eventualmente la rettifica su domanda dei Podestà ovvero di ufficio.

I confini fra due o più comuni possono essere rettificati anche per ragioni topografiche o per altre comprovate esigenze locali, quanto i rispettivi Podestà ne facciano domanda e ne fissino di accordo le condizioni.

Qualora il confine fra due o più comuni non sia delimitato da segni naturali sicuramente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze, ne può essere disposta la determinazione su domanda delle amministrazioni interessate ovvero d'ufficio, sentiti i consigli comunali interessati.

*(Il comma 2° è incorporato nell'articolo 31).*

ART. 33. — Le borgate o frazioni di comuni, che abbiano popolazione non minore di 300 abitanti, mezzi sufficienti per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi e che, per le condizioni dei luoghi, siano separate da capoluogo del comune al quale appartengono, possono essere costituite in comuni distinti, quando ne sia fatta domanda da un numero di cittadini, che rappresentino la maggioranza numerica dei contribuenti delle borgate o frazioni e sostengano almeno la metà del carico dei tributi locali applicati nelle dette borgate.

Egual facoltà è concessa al capoluogo di un comune che si trovi nelle condizioni suindicate, quando le sue frazioni siano na-

turalmente separate da esso, abbiano i requisiti per essere costituite in comune distinto e la domanda sia sottoscritta dalla maggioranza dei contribuenti del capoluogo a norma del comma precedente.

Nell'applicazione del presente articolo, sia per accertare la qualità del contribuente, sia per valutare il carico tributario, si terrà conto soltanto delle imposte riscosse mediante ruoli.

*Soppresso.*

ART. 34. — Una borgata o frazione può essere distaccata dal comune cui appartiene ed essere aggregata ad un altro contermine, quando la domanda sia fatta dai contribuenti a norma del primo comma del precedente articolo e concorra il voto favorevole del comune cui la borgata o frazione intende aggregarsi.

Una borgata o frazione può essere distaccata dal comune cui appartiene ed essere aggregata ad un altro contermine quando la domanda sia fatta dalla maggioranza dei suoi elettori e concorra il voto favorevole di consigli comunali interessati.

*N. B.* — Si è sostituito «l'elettore» al «contribuente» in relazione al ripristino degli ordinamenti democratici.

ART. 35. — Le variazioni alla circoscrizione dei comuni e le rettifiche di confine, previste negli artt. precedenti sono disposte con decreto reale, sentito in ogni caso il parere del Podestà dei comuni interessati, del rettorato provinciale e del Consiglio di Stato.

Tutte le deliberazioni del Podestà relative a variazioni alla circoscrizione dei comuni ed a rettifiche di confine all'albo pretorio per la durata di 15 giorni.

Qualsiasi contribuente ha facoltà di farvi opposizione nel termine di 20 giorni a decorrere dall'ultimo giorno di affissione.

Le eventuali opposizioni, insieme con gli atti debitamente istruiti, sono dal prefetto trasmessi, con motivato parere, al Ministero dell'Interno.

Le variazioni alla circoscrizione dei comuni e le determinazioni di confine previste negli articoli precedenti sono disposte con decreto reale sentiti i Consigli comunali interessati, il Consiglio provinciale (la Consulta regionale) e il Consiglio di Stato.

Qualora i comuni appartengano a diverse provincie, deve concorrere il parere favorevole dei rispettivi Consigli provinciali.

Le deliberazioni dei Consigli comunali relative a variazioni delle circoscrizioni dei comuni ed a rettifiche di confine sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio per la durata di 15 giorni.

Qualsiasi elettore ha facoltà di farvi opposizione nel termine di giorni 20 a decorrere dall'ultimo giorno di affissione.

Le eventuali opposizioni, insieme agli atti debitamente istruiti, sono dal Prefetto trasmessi con motivato parere al Ministro dello Interno.

*N. B.* — Il secondo comma è nuovo. Esso disciplina l'ipotesi che la variazione territoriale interessi comuni di confine tra una provincia e l'altra.

ART. 36. — Quando siano state disposte variazioni alle circoscrizioni dei comuni il Prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvede, con suo decreto, alla separazione patrimoniale e al riparto delle attività e passività.

I comuni riuniti fra loro o aggregati ad altro contermine possono essere autorizzati dal Prefetto su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa, a tenere separate le rispettive rendite patrimoniali e passività. Può essere autorizzata altresì la separazione delle spese per la viabilità interna, per la illuminazione pubblica, per l'istruzione elementare, per gli edifici destinati a culto, per i cimiteri.

Quando ai sensi degli articoli precedenti siano state disposte variazioni alle circoscrizioni dei comuni, il Prefetto sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvede con suo decreto, alla separazione patrimoniale e al riparto delle attività e passività.

*(Il secondo comma è incorporato nell'art. 37).*

ART. 37. — Ferma restando l'unità dei comuni, le disposizioni del secondo comma dell'articolo precedente, possono essere applicate, su domanda della maggioranza dei contribuenti stabilita dall'articolo 33, alle frazioni che abbiano più di 500 abitanti, quando esse siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi e le condizioni dei luoghi lo consiglino.

I comuni riuniti fra loro o aggregati ad un altro contermine possono essere autorizzati dal Prefetto, su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa, e tenere separate le rispettive rendite patrimoniali e passività. Può essere autorizzato altresì alla separazione delle spese per la viabilità interna, per l'illuminazione pubblica, per l'istruzione elementare, per gli edifici destinati al culto e per i cimiteri.

Ferma restando l'unità dei comuni, le disposizioni del precedente comma possono essere applicate, su domanda della maggioranza degli elettori stabilita dall'art. 34, alle frazioni che abbiano

più di 500 abitanti, quando esse siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi e le condizioni dei luoghi lo consiglino.

È in facoltà del Prefetto di disporre in qualunque tempo la fusione delle rendite patrimoniali e delle spese frazioni, quando ciò sia richiesto dalle esigenze generali del comune e concorra il voto favorevole della Giunta provinciale amministrativa.

*N. B.* — Il secondo comma dell'art. 36 verrebbe incluso nell'art. 37 perchè l'ipotesi ivi prevista si riferisce, a differenza di quella del primo comma dello stesso articolo 36, a variazioni territoriali già disposte con legge formale.

Nessuna modifica dovrebbe essere apportata allo art. 267 del vigente T. U. della legge comunale e provinciale, il quale, come è noto, si riferisce ai ricorsi per contestazione di confini; e ciò sia perchè l'ipotesi prevista nell'articolo stesso è diversa da quella contemplata precedentemente, sia perchè la norma dello stesso art. 267 si riferisce non soltanto ai comuni, ma anche alle Amministrazioni provinciali e consorziali.

Torna qui opportuno rammentare che l'art. 256 del T. U. anzidetto disciplina la materia delle denominazioni, la quale, per quanto sotto un diverso aspetto, si ricollega alle questioni territoriali. L'esame della disposizione di cui al citato art. 266 potrebbe essere più opportunamente effettuato allorché verrà preso in esame, nel suo complesso, il titolo VII, che riguarda le « disposizioni comuni alle amministrazioni comunali, provinciali e consorziali ».

*Allegato n. 3*

SCHEMA DI NORME SUGLI ORGANI ISTITUZIONALI  
DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE (\*).

TITOLO. . . . .

*Dell'Amministrazione comunale*

CAPO I.

*Del territorio del Comune*

(Omissis)

CAPO II.

*Delle funzioni del Comune*

(Omissis)

CAPO III.

*Degli organi istituzionali del Comune*

« Sono organi del Comune il Consiglio, la Giunta ed il Sindaco, elettivamente tratti dal corpo elettorale, nei modi e nelle forme stabilite dalla legge ».

Sez. I<sup>a</sup>.

Del Corpo elettorale

(Questa sezione comprende le norme sulla eleggibilità e l'elettorato amministrativo, sulle liste e le sezioni elettorali, sulle elezioni e le operazioni elettorali, sulle norme penali in tema di elettorato amministrativo. Tutte queste disposizioni avranno sistematica

---

(\*) Il presente schema è stato compilato dal Presidente di sezione del Consiglio di Stato Dott. Renato Malinverno.

sede nel corpo in esame qualora debbano rimanere proprie del Comune).

Formeranno invece, come già nel testo del 1915, un apposito titolo sulle « elezioni amministrative » qualora la Provincia venga conservata e le norme stesse siano comuni ai due enti locali.

### Sez. 3<sup>a</sup>

#### Del Consiglio comunale

*Art. 123 T. U.*, approvato con R. D. 4 febbraio 1915, n. 146 — « Il consiglio comunale è composto :

di 60 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 500.000 ab.  
 di 50 » » » » » » » 250.000 »  
 di 40 » » » » » » » 100.000 »  
 di 30 » » » » » » » 40.000 »

e che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia ;

di 20 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 ab.  
 di 15 » » » » » » » 3.000 »

di 10 » negli altri comuni, e di tutti gli eleggibili quando il loro numero non raggiunge quello sopra fissato ».

N. B. — Si è ritenuto di modificare l'art. 123 prevedendo una nuova classe di Comuni, cioè quelli con popolazione superiore ai 500.000 abitanti. Nello stesso tempo si è creduto bene di ridurre il numero dei membri per ogni classe di Comuni, sembrando più che sufficienti le cifre sopra proposte ; consigli troppo complessi portano infatti come conseguenza un funzionamento più lento e difficile.

### Art. ....

*Art. 124, T. U. 1915.* — N. B. Si ritiene di mantenerlo immutato. Le disposizioni in esso contenute potrebbero sembrare superflue, potendosi lasciare al Consiglio stesso di regolare le proprie riunioni. Ma la prima parte, che tratta particolarmente di ciò, ha una importanza pratica quale utile guida per lo svolgimento dei lavori del Consiglio : mentre la seconda parte ha una sostanziale importanza, regolando non solo la procedura, ma le convocazioni obbligatorie, l'intervento del prefetto ecc. tutte norme che richiedono una precisa formulazione, talchè la eliminazione di questo articolo, ritenuto da alcuni superfluo, non sembra opportuna.

## Art. . . . .

*Art. 125, T. U. 1915* — N. B. Sul testo del 1915 esso regola la convocazione del Consiglio. Ora sembra corrispondente a un criterio di più corretta sistematica raggruppare, in un unico capo, tutte le norme che disciplinano il funzionamento degli organi collegiali, come: pubblicità delle adunanze, intervento dei membri, avvisi e ordini del giorno, deliberazioni, poteri del presidente del collegio in adunanza, ecc. In tale capo saranno perciò contenute, come già in parte i testi unici del 1915 e del 1934 fecero, tutte le norme, che sono spesso comuni anche ai collegi provinciali, « relative al funzionamento degli organi collegiali e alle forme delle deliberazioni ». L'art. 125 T. U. 1915 va perciò tolto da questa sede e trasferito al capo contenente tali norme comuni.

## Art. . . . .

*Art. 126, T. U. 1915* — « Il Prefetto può intervenire alle sedute del Consiglio, anche per mezzo di altri pubblici ufficiali dell'ordine amministrativo, ma senza voto deliberativo ».

N. B. — Tale intervento può forse apparire il residuo di una superata formalità ma occorre considerare che esso può non solo essere gradito ai Consigli, ai quali viene a conferire quasi un senso di maggiore prestigio e dignità ma anche opportuno per modificare e indirizzare le discussioni su argomenti che abbiano dato luogo a divergenze e contrasti. Sembra perciò utile mantenere la norma, sopprimendosi beneinteso « il sotto prefetto ».

## Art. . . . .

*Art. 127, T. U. 1915* - N. B. — Anche questo articolo, in conformità al criterio di sistematica adottato per l'art. 125, dovrà essere trasferito al capo delle norme comuni sul funzionamento dei collegi. Si ravvisa sin d'ora, utile indicare che le validità delle deliberazioni in 2<sup>a</sup> convocazione dovrà aversi con l'intervento di « almeno un quinto dei membri » anzichè di « quattro ». Con ciò verrebbe più congruamente graduata la richiesta percentuale di presenti in relazione alla composizione del Consiglio.

## Art. . . . .

*Art. 128, T. U. 1915* - N. B. — Anche esso da trasferirsi al capo delle norme comuni sul frazionamento dei collegi. La dizione del 2° comma: « ciascun contribuente » sostituita nel 1923

da quella « ciascun elettore » pare che debba peraltro modificarsi nella seguente: « ciascun elettore e ciascun contribuente nel comune potrà..... ecc. ». Ciò perchè avendo le nuove forme sullo elettorato amministrativo soppresso l'elettorato per censo, già sempre ammesso nella precedente legislazione, richiamando i principî della legge elettorale politica del 1919, non sembra giusto privare di tale facoltà i contribuenti non elettori del comune ma in esso non residenti, i quali, appunto perchè contribuenti hanno legittimo interesse a conoscere le deliberazioni comunali e ad averne copia.

Art. ....

*Art. 129 T. U. 1925 - N. B.* — Verrebbe mantenuto immutato, salvo quelle eventuali modifiche che vi potranno essere apportate non appena si esaminerà la parte relativa al bilancio e alla contabilità comunale. Non è sembrato neppure opportuno trasferirlo nell'art. 181 che contempla le attribuzioni consiliari in generale poichè si tratta qui di attribuzioni del tutto specifiche a due particolari sessioni.

Art. ....

*Art. 130 T. U. 1915 - N. B.* — Trasferito al capo delle norme comuni sul funzionamento degli organi collegiali, in omaggio al principio richiamato nell'art. 125. Sembra comunque utile mantenere le due modifiche apportate a questo articolo dall'art. 24 del R. D. 30-12-1923, n. 2859.

Art. ....

*Art. 131 T. U. - N. B.* — Si ritiene opportuno il suo mantenimento salvo le seguenti modifiche a taluni numeri:

n. 2) nomina, sospensione licenziamento dei capi di ripartizione del comune, dei cappellani, degli esattori e tesoriери, salvo le disposizioni di leggi speciali ».

N. B. — Le attribuzioni consiliari in tema di personale comunale pare debbano limitarsi solo a quello principale e ai gradi più alti lasciando di provvedere alla Giunta per il rimanente, al fine di non appesantire inutilmente il lavoro del Consiglio. Degli addetti al servizio sanitario rimarrebbero nella competenza del Consiglio i medici, veterinari e farmacisti, secondo i termini usati dalle leggi sanitarie in vigore. (V. T. U. legge sanitaria 1936) mentre passerebbero alla competenza della Giunta le ostetriche,

assistenti sanitarie visitatrici, infermieri diplomati, infermieri, agenti sanitari ecc. Si è soppressa la citazione dei maestri elementari in relazione al loro avvenuto passaggio allo Stato e non sembrando supponibile un loro ritorno alle dipendenze del Comune.

N. 11 — « alle imposte, tasse e tributi in genere, da istituirsi o da modificarsi nell'interesse del comune, ed ai regolamenti per la loro applicazione ».

Tale formazione pare più appropriata di quelle del

N. 12) — « alla istituzione e ai cambiamenti delle fiere e dei mercati salvo i ricorsi e le opposizioni anche in merito, al Tribunale amministrativo locale ».

N. B. — Secondo il progetto della Sottocommissione per la Giustizia amministrativa, alle G. P. A. si sostituiscono i Tribunali amministrativi locali. In tal senso perciò si modifica il riferimento del predetto numero. Per taluni altri numeri del presente articolo deve essere fatta salva la competenza della Giunta comunale a sensi degli artt. 139 2° comma e 26 R. D. 1923.

Art. . . . .

*Art. 132 T. U. 1915 - N. B.* — Pare utile tenere presente anche la formulazione data dalla materia dell'art. 69 del T. U. del 1934, per la quale l'articolo dovrebbe essere così redatto:

« Sono sottoposte al Consiglio comunale le istituzioni fatte a favore della generalità degli abitanti del Comune e delle sue frazioni alle quali non siano applicabili le norme sugli istituti di assistenza e beneficenza, come pure gli interessi dei parrocchiani in quanto questi sostengono qualche spesa per la parrocchia a termini di legge.

« Le istituzioni di assistenza e beneficenza a favore degli abitanti del Comune sono soggette alla sorveglianza anche del Consiglio Comunale, il quale può sempre esaminare l'argomento e chiedere notizie. Sono pure soggetti all'esame del Consiglio i bilanci e i conti delle istituzioni predette e delle amministrazioni delle chiese parrocchiali quando esse ricevono sussidi dal Comune.

« Contro le deliberazioni dei Consigli comunali relative agli oggetti indicati nei due commi precedenti, è ammesso ricorso, anche per il merito, al Tribunale amministrativo locale.

« Qualora gli interessi concernenti le proprietà o attività patrimoniali delle frazioni, o gli interessi dei parrocchiani siano in opposizione a quelli del comune o di altre frazioni del medesimo, il prefetto convoca gli elettori delle frazioni alle quali spettino le

dette proprietà o attività, o i parrocchiani, per la nomina di tre commissari i quali provvedono alla amministrazione dell'oggetto in controversia con le facoltà spettanti al consiglio comunale.

« Contro le decisioni del Prefetto è dato ricorso, anche per il merito al Tribunale Amministrativo locale ».

« È inteso il voto del Consiglio comunale sui cambiamenti della circoscrizione delle parrocchie del Comune, quando questi contribuisca al loro mantenimento ».

N. B. — Le norme di questo articolo vanno mantenute per la parte relativa alla vigilanza sulle istituzioni di beneficenza, essendo anche in rapporto alle facoltà attribuite agli organi comunali dalla legge sulle opere pie, del 1890 e successive modifiche. Più antiquate sono invece le norme relative alle parrocchie, ma data la grande varietà di norme statutarie talora secolari, che possono ancora essere vigenti in talune regioni, pare non sia il caso di disciplinare più rigidamente la materia, lasciando invece come è stato finora, tale compito alla elaborazione giurisprudenziale. Si è poi ritenuto il caso di fondere nel secondo comma dell'articolo in esame il successivo articolo 133, il quale non era che un'applicazione del principio affermato della sorveglianza del Comune sulle istituzioni sopra indicate, nè si giustificava un apposito articolo.

### Sez. 3ª

#### Della Giunta municipale

##### Art. ....

*Art. 134 T. U. 1915 - N. B.* — Stabilisce una procedura per la elezione dei membri della Giunta che merita di essere mantenuta.

##### Art. ....

*Art. 135 T. U. - N. B.* — In relazione alla graduata composizione del Consiglio Comunale pare necessario anche per la Giunta stabilire una composizione corrispondente :

« La Giunta municipale si compone del Sindaco, che la presiede, e di :

- dodici assessori e sei supplenti nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti ;
- dieci assessori e cinque supplenti nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti ;

- otto assessori e quattro supplenti nei comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti ;
- sei assessori nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti ;
- quattro assessori nei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti.

Nei comuni delle ultime tre categorie il numero degli assessori supplenti è di due ».

Art. ....

*Art. 136 T. U. - N. B. —* Si mantiene inalterato, dato che nessuna incompatibilità pare sia da porsi per i collaterali nella loro partecipazione al Consiglio comunale, mentre simile incompatibilità è almeno da conservarsi per la Giunta. ●

Inoltre, pare più opportuno mantenere in questa sede la norma, come si proporrà anche per il Sindaco, e ciò per ragioni pratiche e di completezza di materia, per quanto dal puro punto di vista sistematico potrebbe invece pensarsi al collocamento della norma stessa fra le disposizioni che regolano l'eleggibilità.

Art. ....

*Art. 137 T. U. 1915 - N. B. —* Si mantiene inalterato.

Art. ....

*Art. 138 T. U. - N. B. —* Per le stesse considerazioni già svolte per il Consiglio Comunale all'art. 125, esso dovrà essere trasferito nel capo sulle norme comuni sul funzionamento degli organi collegiali.

Art. ....

*Art. 139 T. U. - N. B. —* Le attribuzioni della Giunta debbono trarsi non solo dalle norme del 1915, ma anche dal decreto del 1923, il quale ha configurato delle ipotesi accoglibili e tendenti giustamente a sollevare il Consiglio da certe competenze eccessivamente pesanti, dati gli oggetti di non grande importanza. Appare necessario, in certi punti, dare una formulazione diversa alle norme in esame, che si propongono come segue :

« Rientra nella competenza della Giunta :

1) fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del consiglio ;

2) nominare, sospendere e licenziare, su proposta del Sindaco, gli impiegati, gli agenti e i salariati del comune, eccetto i capi di ripartizione, nonchè i dipendenti comunali esercenti professioni sanitarie ausiliarie, e gli altri addetti ai servizi sanitari;

3) deliberare intorno alle azioni possessorie e a tutte quelle altre da sostenersi in giudizio che non eccedono il valore di lire 100.000 ;

4) deliberare sullo storno di fondi da una categoria alla altra del bilancio quando lo stanziamento, che deve essere integrato, si riferisce ad una spesa obbligatoria, nonchè alla erogazione delle somme stanziare in bilancio per spese impreviste e delle somme a calcolo per le spese variabili o per servizi in economia ;

5) preparare i ruoli dei tributi comunali ;

6) predisporre il progetto di bilancio ;

7) preparare i regolamenti da sottoporre alle deliberazioni del Consiglio ;

8) partecipare alle operazioni della leva terrestre, marittima e aeronautica a termine delle leggi speciali ;

9) stabilire le tariffe per i pubblici servizi di trasporto e di prestazioni d'opera ;

10) stabilire i prezzi di calmiera dei vari generi di mercato ed emanare, quando occorre, le disposizioni in materia di annona di competenza municipale ;

Rientra inoltre nella competenza della Giunta municipale :

A) dei Comuni appartenenti alle prime tre categorie previste dall'art. . . . . (v. art. 133 T. U.) deliberare intorno :

a) agli acquisti, all'accettazione e al rifiuto di lasciti e doni, salva l'autorizzazione del prefetto a sensi della legge 21-6-1895, n. 218 ;

b) alle alienazioni, alle cessioni di credito, ai contratti portanti ipoteca, servitù e costituzione di rendita fondiaria, alle transazioni sopra diritti di proprietà e di servitù ;

c) alla natura degli investimenti fruttiferi e alle affrancazioni di rendita e di conti passivi ;

d) ai progetti di lavori, alle forniture, agli appalti e ai contratti ;

sempre quando si tratti di contratti il cui lavoro complessivo e giustificato non ecceda le L. 100.000 ; o di spesa che non superi annualmente le L. 20.000 e il Comune non resti obbligato oltre i cinque anni, nè vi sia per lo stesso oggetto altro contratto, computato il quale si oltrepassa il limite sopra indicato ; e per

l'affitto di fondi rustici, fabbricati o altri immobili quando la rendita complessiva non ecceda il limite di L. 100.000 e la durata del contratto non ecceda i nove anni.

B) dei Comuni appartenenti alla quarta categoria prevista dall'art. . . . . (v. art. 123) deliberare intorno agli oggetti indicati nelle precedenti lettere c) e d), sempre quando si tratti di contratti il cui valore complessivo e giustificato non superi le L. 50.000 e la spesa di cui alla lettera precedente non superi le L. 10.000 e per gli affitti di cui alla lettera precedente non si superino le L. 50. mila per la rendita complessiva e anni sei di durata.

Le deliberazioni della Giunta indicate nel comma precedente sono comunicate al Consiglio nella sua prima adunanza ».

N. B. — Con l'articolo sopra riportato si sono introdotte varie modifiche :

— il n. 2) si è formulato in analogia a quanto si prevede nell'art. 131 sulle competenze del Consiglio e si richiamano le osservazioni colà esposte ;

— i nn. 3) e 4) tengono conto, conservandole, delle modifiche apportate dal decreto del 1923 ;

al n. 5) si è parlato, più correttamente, di « tributi comunali » in genere, senza scendere a distinzioni talora inesatte ;

— il n. 9) fonde i nn. I e II dell'art. 139 T. U. 1915, trattando la materia in forma più concisa, ma pare, più esatta ;

— nel n. 10) si è stabilita la competenza di una materia che non si può considerare del tutto contingente, dati gli sviluppi che potrà prendere l'iniziativa dei comuni nel campo della disciplina dei comuni e degli approvvigionamenti ;

— con l'ultimo comma infine è stata riconosciuta alla Giunta una somma di competenze, già previste dall'art. 25 del decreto del 1923, appunto come si disse, per snellire il lavoro del Consiglio per quanto possibile. Si è graduata la competenza della Giunta a seconda dell'importanza dei comuni, e il principio, si pensa, potrà avere anche applicazioni nel campo degli istituti di tutela e vigilanza, come fu più volte auspicato da precedenti commissioni di riforma dell'amministrazione pubblica.

Art. . . . .

Art. 26 R. D. 1923. — « I Consigli comunali possono delegare alla Giunta di deliberare :

1) sugli oggetti indicati al n. 3 del primo comma e alle

lettere *a)*, *b)*, *c)* del secondo comma dell'articolo precedente, che, eccedendo i valori ivi indicati, sono di competenza del Consiglio; 2) su tutti gli altri oggetti che da disposizioni speciali di legge non siano espressamente demandati all'esclusiva competenza del Consiglio.

Le deliberazioni adottate dalla Giunta comunale per delegazione del Consiglio sono comunicate al Consiglio stesso nella sua prima adunanza ».

N. B. — L'istituto della delega di poteri del Consiglio alla Giunta non era previsto nel T. U. e fu ammesso dal Decreto 1923. Pare opportuno mantenerlo per le stesse considerazioni di snellimento di lavoro già chiarito al precedente articolo, salvo sempre sui provvedimenti così adottati, il successivo controllo del Consiglio stesso.

Art. . . . .

*Art. 140 T. U. 1915.* — « La Giunta adotta sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, quando l'urgenza sia tale da non permettere la convocazione, e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consiliare. Di queste deliberazioni è fatta relazione al Consiglio nella sua prima adunanza al fine di ottenere la ratifica, e frattanto ne è data immediata comunicazione al Prefetto.

In caso di negata ratifica, rimangono salvi gli effetti dell'atto amministrativo sino al momento della deliberazione del Consiglio ».

Art. . . . .

*Art. 141 T. U. 1915 - N. B.* — Si ritiene che debba mantenersi immutato.

N. B. — Si ravvisa, inoltre, l'opportunità che siano richiamate le norme comuni sulla pubblicazione delle delibere consiliari, rilascio di copie, ecc., quando trattasi di deliberazioni della Giunta comunale adottate in sede di delegazione del Consiglio o in via di urgenza.

Sez. 4<sup>a</sup>

Del Sindaco

Art. . .

*Art. 142 T. U. - N. B.* — Sembra che sia da lasciarsi inalterato, la figura del Sindaco anche come Ufficiale del Governo. Le leggi infatti danno a tale organo del Comune una tal somma di

attribuzioni statali (autorità di P. S., ufficiale di polizia giudiziaria, funzioni governative previste da moltissime leggi speciali ecc.) che non si potrebbe mai togliergli tale qualifica.

Art. . . . .

*Art. 143 T. U. 1915 - N. B.* — Occorre mantenere inalterato il principio sancito dall'art. 36 del T. U. 1934.

*Art. 144 T. U. 1915.* — La determinazione del distintivo del sindaco rientra nella materia regolamentare; e perciò pare debba sopprimersi questo articolo nella legge.

Art. . . . .

*Art. 145 T. U. 1915.* — « Il Sindaco è eletto dal Consiglio comunale nel proprio seno, a scrutinio segreto, nella prima seduta e, in caso di successiva vacanza dell'ufficio di sindaco, nella prima seduta della prima sessione dopo la vacanza medesima, quando non sia stata indetta una convocazione straordinaria.

« L'elezione non è valida se non è fatta con l'intervento di due terzi dei consiglieri assegnati al Comune e a maggioranza assoluta di voti.

« Se dopo due votazioni nessun candidato ha ottenuta la maggioranza assoluta di voti, si procede a una votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto, nella seconda votazione, maggior numero di voti, ed è proclamato sindaco quello che ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti.

« Quando nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta anzidetta, la elezione è rinviata ad altra adunanza da tenersi entro il termine di otto giorni, nella quale si procede a nuova votazione, qualunque sia il numero dei votanti. Ove nessuno ottenga la maggioranza assoluta dei voti, si procede nella stessa seduta a una votazione definitiva di ballottaggio ed è proclamato eletto chi ha conseguito il maggior numero di voti.

« La seduta nella quale si procede alla elezione del sindaco è presieduta dall'assessore anziano, se la Giunta municipale è in funzione, altrimenti dal consigliere anziano.

« Un esemplare del processo verbale della nomina del Sindaco è, a cura della Giunta municipale, trasmesso al Prefetto entro 10 giorni dalla sua data.

« Il Prefetto con decreto motivato, annulla la nomina del Sindaco quando l'eletto si trovi in uno dei casi previsti dall'articolo successivo. Contro il decreto del Prefetto può il Consiglio comunale

o l'eletto, ricorrere, entro 15 giorni dalla notifica del decreto, al Governo del Capo dello Stato, il quale provvede con decreto, sentito il Consiglio di Stato».

N. B. — Le norme sulla elezione del Sindaco potrebbero apparire troppo complesse. Ma in effetti esse sono il frutto di un procedimento del tutto democratico, inteso ad assicurare le maggiori garanzie di regolari elezioni.

Le norme del 1915, con qualche lieve modifica, prevista dal Decreto del 1923, sono, si può dire, frutto di una lunga esperienza pratica che conviene non modificare. Si è peraltro fuso, salvo poche modifiche formali, l'art. 145 con l'art. 147 del T. U. 1915 per formulare un articolo che tratti compiutamente il procedimento di elezione.

Art. . . . .

*Art. 146 T. U. 1915.* — « Oltre i casi di ineleggibilità stabiliti dagli art. . . . . (v. elettorato amm.vo) non possono essere nominati Sindaci :

- 1) i deputati provinciali ;
- 2) i ministri di un culto ;
- 3) le donne ;
- 4) coloro che hanno discendenti o ascendenti ovvero parenti e affini sino al 2° grado che coprano nell'amministrazione del comune il posto di segretario comunale, esattore, collettore e tesoriere comunale, siano appaltatori di lavori o di servizi comunali o siano in qualunque modo fideiussori di quest'ultimi ;
- 5) i condannati per qualsiasi reato commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso di ufficio ad una pena restrittiva della libertà personale superiore a 6 mesi, ed i condannati per qualsiasi altro delitto alla pena della reclusione non inferiore ad un anno, salvo la riabilitazione a termini di legge ».

N. B. — Le cause di incompatibilità, ineleggibilità ed incapacità alla nomina dell'ufficio di sindaco presuppongono che i candidati posseggono già i requisiti generali per l'eleggibilità. Pertanto è stato omesso il requisito del possesso dei diritti politici. È stato invece aggiunto, quale causa di incompatibilità, il far parte della deputazione provinciale e ciò tenendo conto che talora la Provincia ed il Comune possono avere interessi contrastanti.

In relazione all'ammissione delle donne all'elettorato amministrativo si è presa in esame la loro eventuale eleggibilità, ma si è ritenuto di doverlo escludere dalla carica di sindaco dati i pecu-

liari caratteri ad esso afferenti, e la sua importanza che, comunque, fanno ritenere prematura una simile eleggibilità.

Art. . . . .

*Art. 148 T. U. 1915.* — « Sono applicabili alle elezioni del sindaco le disposizioni penali previste dagli articoli. . . . » (v. elettorato amministrativo).

N. B. — È un rinvio alle norme penali stabilite per assicurare il regolare svolgimento delle elezioni generali. È peraltro da far osservare, qui, che la misura delle pene detentive e pecuniarie di tali norme dovrà essere ampiamente riveduta per adeguarle specie quelle pecuniarie alla situazione attuale.

Art. . . . .

*Art. 149 T. U. 1915* — N. B. — La revoca, sospensione e rimozione della carica del Sindaco, e la procedura per l'attuazione di tali provvedimenti fu, come già si vide per altri importanti punti della materia, oggetto di lunghe discussioni dopo la legge del 1865. Il T. U. del 1908 e altre due leggi successive predisposero la materia che fu poi fusa nel testo del 1923. Si tratta anche qui di norme che ebbero ampie trattazioni in sede dottrinale e parlamentare e il testo del 1915 rappresentò la definitiva sistemazione di esse nel modo più soddisfacente. Non si ritiene perciò di proporre modifiche in merito. Solo si potrebbero mantenere come deferite al Prefetto, come già fece il decreto del 1923, talune attribuzioni in tema di revoca, di rimozione e di pronuncia di decadenza del sindaco, che il testo del 1915 aveva attribuito al potere centrale. In tal modo, si otterrebbe un decentramento di funzioni, mentre agli interessati si darebbero garanzie forse maggiori, consentendo loro l'ulteriore ricorso al Governo contro il provvedimento prefettizio. Forse si potrebbero anche riesaminare l'elencazione dei reati e delle pene che determinano le cause di sospensione del sindaco, al fine di rendere più severe tali norme.

Art. . . . .

*Art. 150 T. U. 1915.* — « Il Sindaco, prima di entrare in funzione, presta, dinanzi al Prefetto, giuramento di fedeltà secondo la seguente formula :

« . . . . . ».

« Il Sindaco che rifiuta di giurare puramente e semplicemente nei termini prescritti del presente articolo, o che non giuri entro

il termine di un mese dalla comunicazione dell'elezione, salvo il caso di legittimo impedimento, si intende decaduto dall'ufficio. La dichiarazione di decadenza è pronunciata, con decreto motivato, dal Prefetto. Contro tale decreto è dato ricorso al Governo da parte del Consiglio comunale o del Sindaco ».

N. B. — Il mantenimento dell'obbligo del giuramento si rende necessario per varie ragioni. La principale è senza dubbio derivante dal fatto che il Sindaco è Ufficiale del Governo ed ha un complesso rilevante di poteri governativi. Solo la formula del giuramento dovrà naturalmente essere variata in relazione alla nuova forma istituzionale assunta dallo Stato. Si è poi ritenuto utile completare l'articolo stabilendo un atto formale di pronuncia di decadenza in caso di mancato giuramento, ammettendo, contro il decreto prefettizio, il ricorso gerarchico per assicurare, anche in questo campo, le maggiori garanzie per gli interessati.

Art. . . . .

*Art. 151 T. U. 1915* - N. B. — Le materie che sono affidate alle attribuzioni del Sindaco sono per lo più rimaste inalterate nei tre testi del 1915, 1923 e 1934, salvo naturalmente per questo ultimo l'accentramento di poteri derivanti dalla soppressione degli organi elettivi. Non pare che debbano proporsi modifiche sostanziali.

Solo al n. 1) dell'articolo si potrà dare la seguente più precisa formulazione: « convoca e presiede il consiglio comunale ».

Il n. 5) potrà essere modificato secondo il testo del 1923: « conchiude e stipula le locazioni e conduzioni, e i contratti resi obbligatori per legge ovvero deliberati in massima dal Consiglio o dalla Giunta secondo le rispettive competenze previste dagli art. . . . » (v. riferimenti agli art. 131, 139, 140 e 260 del T. U. 1923).

Si ravvisa utile contemplare tutti i casi di competenza dei due organi collegiali suddetti, e quindi anche la competenza della Giunta in sede di delegazione consigliere e quella in caso di urgenza.

Art. . . . .

*Art. 152 T. U. 1915*. — Si rinvia alle già esposte osservazioni sulla figura del Sindaco quale Ufficiale di Governo e, in relazione

a quanto si è detto anche a proposito del precedente articolo, si propone di mantenerlo immutato. Solo si potrebbe aggiungere, in analogia a quanto si è precisato nello schema delle funzioni obbligatorie del Comune, e dato il carattere più che altro statale dell'attività da svolgersi, il seguente nuovo numero: « a... ) cura il regolare svolgimento dei servizi di statistica, in conformità alle leggi speciali ».

Art. ....

« Art. 153 T. U. 1915. — Il Sindaco adotta i provvedimenti contingibili inerenti a materia di edilizia, polizia locale e igiene, sanità e sicurezza pubblica e, previa motivata comunicazione di diffida, fa eseguire gli ordini relativi a spese dell'interessato, senza pregiudizio dell'azione penale, qualora il fatto costituisca reato. Ove il Sindaco non provveda, provvede il Prefetto, con propria ordinanza o a mezzo di commissario.

« La nota di tali spese è resa esecutoria dal Prefetto, sentito l'interessato ed è rimessa dall'esattore che ne fa la riscossione nelle forme e con i privilegi fiscali determinati dalla legge sulle imposte dirette.

« Contro i provvedimenti del Sindaco e del Prefetto è ammesso ricorso, anche per il merito, al Tribunale amministrativo locale ».

N. B. — La adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti, ha trovato ormai nella vasta elaborazione dottrinale giurisprudenziale la risoluzione di molti dei maggiori casi dubbi. Sembra che il testo formulato con il R. D. del 1934 abbia una evidente maggiore precisione in confronto a quello del 1915 e che convenga perciò seguire il primo. Si è ritenuto poi di precisare che la esecuzione degli ordini del Sindaco deve essere preceduta da diffida all'interessato. È noto infatti che si discute sulla questione, se sia equo che l'interessato abbia un termine, sia pure brevissimo, data la natura del provvedimento, per adempiere esso stesso gli ordini del Comune e sottrarsi così ad eventuali più gravose spese. La comunicazione dell'ordine dovrà essere motivata e secondo quanto da molte parti si è auspicato, alla Giunta Provinciale amministrativa si è poi sostituito il Tribunale amministrativo locale.

Art. ....

« Art. 154 T. U. 1915. — « Nei Comuni divisi in borgate o in frazioni, che siano lontane dal capoluogo e presentino difficoltà

di comunicazioni con esso, il Sindaco, quando lo crede utile, può delegare, con l'approvazione del Prefetto, le sue funzioni di Ufficiale del Governo, a sensi degli art. 152 e 153, ad uno dei consiglieri o, in mancanza, ad altra persona residente in dette frazioni o borgate, in possesso dei requisiti richiesti per la nomina a consigliere ».

Art. . . . .

*Art. 155 T. U. 1915.* — « I Comuni con popolazione superiore ai 60 mila abitanti, anche quando non siano divisi in frazioni o borgate, possono deliberare, con l'approvazione del Prefetto il riparto del Comune in quartieri, nel qual caso compete al sindaco la facoltà di delegare le sue funzioni di Ufficiale del Governo a sensi degli art. 152, 153 e 154, e di associarsi degli aggiunti che siano in possesso dei requisiti per la nomina a consigliere. Anche tale facoltà è subordinata all'approvazione del Prefetto ».

N. B. — I due sopra scritti articoli furono trasferiti nel testo del 1934, da quello del 1915, ma con una formulazione più felice. Pare quindi opportuno conservarla, riproducendo in parte gli articoli 56 e 57 del T. U. 1934. Si è fatto cenno dei tre articoli che stabiliscono le competenze del Sindaco e quindi dei suoi delegati, quale ufficiale di Governo, al fine di eliminare ogni incertezza.

Art. . . . .

*Art. 155 bis. (nuovo)* « La nomina di delegati nelle frazioni, borgate o quartieri di cui ai precedenti due articoli, può anche essere richiesta su domanda dei due terzi degli elettori residenti nelle frazioni, borgate o quartieri.

Il Sindaco, qualora non ritenga il caso di accogliere tale domanda, ne fa motivata relazione al Prefetto, il quale decide definitivamente ».

N. B. — Pare opportuno concedere tale nuova facoltà agli abitanti dei centri che si trovino nelle condizioni previste dagli art. 154 e 155; essi sono i diretti interessati al decentramento di funzioni di indubbia utilità locale. Potranno sorgere in pratica difficoltà per determinare il numero degli elettori di tali centri, ma ciò non sembra debba impedire una facoltà legittima e si potranno perciò studiare gli accorgimenti necessari per superare tali difficoltà. Si potrà anche fissare una norma, fra quelle da collocarsi nell'argomento del « territorio del Comune » che imponga a questo, in linea generale, l'obbligo della delimitazione

territoriale delle frazioni, borgate e quartieri. Tale principio potrà essere utile anche a proposito dell'elettorato amministrativo e politico e, infatti, è stato già applicato dal decreto legislativo luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 214, che approva le disposizioni sulla suddivisione dei Comuni in sezioni elettorali e sulla formazione delle liste di sezioni. Con tale decreto potranno già essere più agevolmente superate alcune delle difficoltà che probabilmente si presentano per la suddivisione dei centri abitati di cui trattasi. Infine, la norma che si propone, potrà contribuire a dare ai centri stessi una maggiore personalità, il che, senza aggravii di oneri o di funzioni comunali, risponderebbe pure ad un criterio al quale si è accennato nel corso delle discussioni.

Art. . . . .

*Art. 156 T. U. 1915.* — « Nelle frazioni o borgate che hanno patrimonio o spese separate a sensi degli articoli. . . . ., risiede un delegato del Sindaco, da lui nominato ed approvato dal Prefetto. Esso è scelto tra i consiglieri o, in mancanza, tra persone residenti nelle borgate o frazioni che siano in possesso dei requisiti per la nomina a consigliere.

Detto delegato esercita le funzioni di Ufficiale del Governo a sensi degli art. 152, 153, 154; fa osservare le deliberazioni del Consiglio e della Giunta e le disposizioni del Sindaco; fa al Consiglio, nella sessione di primavera, una dettagliata e completa relazione sulle condizioni e sui bisogni delle borgate e delle frazioni. Tale relazione deve anche essere inviata al Prefetto a cura del Sindaco »

N. B. — Si è seguito qui in pari tempo, sia il testo del 1915, sia quello del 1934. Si sono apportate talune modifiche, più che altro di carattere formale.

Art. . . . .

*Art. 156 bis (nuovo)* « I delegati del Sindaco, previsti dagli articoli precedenti esercitano le loro funzioni per il tempo in cui il Sindaco, che li ha nominati, resta in carica ».

N. B. — Si è ritenuto con questa nuova disposizione di chiarire una questione che si trascina da vecchia data, risolvendola nel modo che sembra più corretto, in quanto il rapporto di delegazione di funzioni tra sindaco e suoi rappresentanti si fonde sulla fiducia personale e cessando dalla carica il delegante, anche ai delegati, vengono meno le basi per continuare le loro funzioni.

Art. . . . .

*Art. 157 T. U. 1915.* — N. B. Si lascerebbe inalterato. •

Art. . . . .

*Art. 158 T. U. 1915.* — « Il Sindaco, e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimenti per alcun atto del loro ufficio senza l'autorizzazione del Governo, previo parere del Consiglio di Stato, tranne il caso di imputazione di reati elettorali ».

N. B. — L'istituto della cosiddetta garanzia amministrativa può parere a taluni ormai antiquato e da abolirsi. Occorre però, ricordare che esso costituisce un utile freno ad azioni temerarie e tali da poter compromettere il regolare funzionamento degli organi comunali. La questione si riconnette a quella più ampia della responsabilità dei pubblici funzionari. La garanzia amministrativa fu più volte oggetto di proposte di abolizione, sia in sede parlamentare che in sede governativa (proposte Crispi 1865, Benasi 1865, Depretis 1882 ecc.). Tuttavia per la conservazione di detta norma, meglio non si saprebbe dire che riproducendo quanto di essa scriveva il Saredo nel 1888: « Non v'ha dubbio che una buona legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari regolasse con previdente disposizioni questa materia con omaggio al diritto comune. Ma finchè non sia meglio provveduto le disposizioni degli articoli (allora 8 e 139) debbono considerarsi come necessarie e la loro conservazione rappresenta in realtà più vantaggi che inconvenienti soprattutto in un Paese come il nostro, dove le passioni politiche e le ire partigiane sono vive, dove la nozione della cosa pubblica, non è ancora profondamente entrata nella coscienza dei cittadini. Ora, obiettivamente, non può certo dirsi che quello Stato al quale alludeva il Saredo, possa oggi considerarsi superato, si da rendere utile la norma proposta.

Art. . . . .

*Art. 159 T. U. 1915* - N. B. — Le funzioni sostitutive del Prefetto, in caso di inadempimento degli obblighi incumbenti al Sindaco, quale ufficiale del Governo, sono assai bene regolate nel Testo del 1915, per cui si propone di conservare il mantenimento di questo articolo.

## Art. . . . .

*Art. 160 T. U. 1915.* — « Contro il rifiuto opposto dal Sindaco, o da chi ne fa le veci, al rilascio dei certificati e degli attestati nei casi previsti dalle leggi, e contro gli errori contenuti in essi, o quando il Sindaco, o chi ne fa le veci, non provvede, è ammesso ricorso alla G. P. A.

« La Giunta, è che investita del potere di decidere per motivi di legittimità o di eccesso d' potere, ove accolga il ricorso, ordina il rilascio del certificato in conformità alla domanda del ricorrente e alle risultanti dell'istruttoria. Contro i provvedimenti della G. P. A. è ammesso ricorso al Ministero dell'Interno ».

N. B. — Si è seguito il criterio di tenere qui per base il Testo del 1934, che è assai più completo, e che disciplina anche il procedimento dinanzi alla G. P. A. e i ricorsi contro le decisioni di questa. Si è poi aggiunto: « Il sindaco o chi ne fa le veci » tenuto conto che, ammettendo largamente la facoltà di nominare delegati negli aggregati urbani e rurali, questi avranno fra i loro principali compiti, anche quello delle certificazioni. Per comodità degli interessati e per celerità, anche il ricorso contro gli atti dei delegati potrà così andare direttamente dinanzi alla Giunta senza che, (secondo una regola che, a rigore, potrebbe sembrare più corretta in teoria) contro l'atto del delegato debba prima esperirsi il gravame presso il delegante.

Si è inteso poi di precisare che la competenza della Giunta si limita ai vizi di legittimità o di eccesso di potere e non è estesa al merito. Andando in diverso avviso, si darebbe adito ad ognuno di impugnare davanti alla Giunta tutti i certificati a lui sfavorevoli e si determinerebbe in questo organo collegiale una competenza sostitutiva inammissibile, nè esso potrebbe assolvere una mole di lavoro che ben presto sarebbe notevole. Anche avuto riguardo alla condizione della Giunta, si è ritenuto opportuno variare la dizione del secondo comma, stabilendo che, in caso di accoglimento del ricorso la Giunta non rilascia il certificato ma ne ordina il rilascio al Comune.

*Allegato n. 4.*

L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO DELLE CITTÀ CAPITALI  
DI STATO (\*).

In occasione dell'esame degli ordinamenti del comune, una delle principali questioni che si pone è la seguente: si deve stabilire un ordinamento uniforme sia per i piccoli che per i grandi, aventi vasta popolazione ed esteso territorio? E, in tale ipotesi, i grandissimi centri urbani, e particolarmente le città che sono la capitale dello Stato, debbono avere un regime speciale?

Se ci si volge a uno studio di legislazione comparata, debbesi notare come una siffatta distinzione sia stata applicata in quasi tutti gli Stati europei e molti extra europei. È da osservare che essa non può dirsi effetto di recenti riforme, ma trae le sue origini da una legislazione che risale anche, in taluni casi, alla fine del secolo XVIII.

Una prima attuazione, sia pure più semplice, del principio su accennato può dirsi che si abbia nella distinzione fra comuni urbani e città, e centri minori e comuni rurali. Esempi del genere si trovano in Germania (come pure era in taluni dei principali vecchi Stati: Prussia, Sassonia, Baviera, ecc.), Austria, Ungheria, Romania, Bulgaria, Jugoslavia, Portogallo, Danimarca, Svezia, U. R. S. S. Anche in Inghilterra e nei Paesi che hanno derivato le loro istituzioni amministrative da essa, come Stati Uniti d'America, Irlanda, Canada, Australia, ecc. la maggior parte delle città è sottoposta a un regime diverso da quello delle parrocchie o delle « towns ».

La diversità tra le due suddette categorie di comuni si estrinseca per lo più in una maggior semplicità, per i comuni rurali, degli organi di amministrazione e in una diversa forma di attuazione degli istituti di tutela e vigilanza. Maggiori differenze esistono nei Paesi anglosassoni, secondo le antiche tradizioni inglesi.

---

(\*) La presente relazione è stata compilata dal Dott. Giuseppe Renato.

Anche in Italia un simile ordinamento fu più volte preso in esame (vedansi citazioni in Saredo: *Commento alla legge comunale e provinciale*, 1898) e fu anche più volte proposto (si citano in particolare le relazioni della Commissione di riforma del 1919; della Commissione parlamentare d'inchiesta Cassis del 1921; del Comitato interministeriale del 1922). Particolari esigenze portarono alla distinzione dei comuni in varie classi, ma ciò o al solo fine della composizione degli organi amministrativi, e per motivi di finanza locale, o allo scopo di configurare per i comuni più importanti un sostanziale aumento dalla sorveglianza da parte dello Stato (si richiama il noto D. L. del 1937).

In proposito deve appunto fare un'altra osservazione. Anche in questa materia gli ordinamenti italiani vanno di pari passo con quelli francesi, che si manifestano difformi dalla pratica seguita negli altri Stati. Infatti in Francia le libertà locali sono andate mano a mano diminuendo passando dal piccolo comune al grande centro e infine, ora, alla capitale, la quale si è vista praticamente annullata ogni forma di autarchia.

Viceversa, in quasi tutti Paesi d'Europa e in molti di America si è giudicato opportuno e conforme a un criterio logico di buon senso, concedere alle città ed ai grandi comuni una libertà locale più estesa che ai piccoli e si è cercato di trovare un'organizzazione che permettesse di giungere a quel risultato. E si noti che tale tendenza non è frutto degli attuali sviluppi delle libertà democratiche, ma risale all'inizio del secolo scorso, come in Prussia, dove fu regolata da una legge del 1908, nel preambolo della quale lo stesso re di Prussia diceva «desiderando far nascere un vero spirito pubblico è indispensabile e urgente dare alle città un regime più indipendente e conferire loro il diritto di influire effettivamente sulla loro amministrazione».

Se, seguendo tale tendenza, si perviene all'esame dei più importanti centri comunali, cioè delle città capitali dello Stato, è da osservare che i loro ordinamenti municipali sono in funzione di un complesso di più fattori, di ordine amministrativo e politico. Sotto il primo aspetto, trattandosi di abitati che raggruppano entità di popolazione talora enormi, si rende per essi necessario un regime speciale che organizzi in modo idoneo i numerosi servizi pubblici, estendendosi su aree di molti chilometri. Vi sono poi motivi politici che consigliano tale regime speciale, derivanti da ragioni di prestigio e maggior dignità per un luogo dove risiedono i poteri centrali e il capo dello Stato, dall'in-

treccio delle funzioni degli organi statali con quelli locali, da esigenze di polizia, ecc.

Nella legislazione comparata al problema dell'ordinamento delle capitali si è inteso provvedere nei due modi principali che qui appresso si riassumono :

1) mediante lo spezzamento dell'unità del grande centro urbano e il suo funzionamento in centri urbani minori, ognuno dei quali provvede per proprio conto ai servizi pubblici locali (esempio Londra) ;

2) mediante un largo decentramento di funzioni e di servizi con l'istituzione di delegazioni, rioni o quartieri aventi attribuzioni o uffici propri più o meno autonomi, ma sempre dipendenti da una unica municipalità. Questa è, si può dire, l'organizzazione più attuata.

In Europa un regime particolare per le città capitali vige in Francia, Germania, Austria, Ungheria, Bulgaria, Danimarca Svezia, Inghilterra, Portogallo, Polonia.

#### 1. *Francia*

L'ordinamento speciale di Parigi, dagli scrittori di diritto pubblico francesi, è ritenuto dovuto sia all'entità della popolazione della capitale, sia all'opportunità di evitare la costituzione, a fianco dei poteri pubblici dello Stato, di poteri locali troppo potenti.

Le differenze fra il regime di Parigi e quello degli altri comuni sono principalmente queste : 1) a capo del comune non vi è un sindaco elettivo ; le sue funzioni sono in pratica devolute al prefetto della Senna e al prefetto di polizia e delegate a dei sindaci nominati in ognuno del 20 «arrondissements» in cui si divide l'agglomerato ; 2) la composizione e il funzionamento del Consiglio municipale di Parigi è speciale ; 3) le attribuzioni del Consiglio sono assai ristrette e i suoi poteri ridotti.

Il centro di Parigi è diviso, sin dalla legge 20 piovoso anno VIII, estesa poi all'antica «banlieu» nel secondo impero, in 20 «arrondissements», che costituiscono anche cantoni di pace, e ognuno di essi è a sua volta diviso in 4 quartieri, aventi una certa individualità e anche un proprio nome. Tale divisione è considerata fatta unicamente al fine di meglio ordinare un certo numero di servizi locali.

Le funzioni municipali più importanti di Parigi sono divise fra i due suddetti prefetti, uno dei quali, il prefetto della Senna,

è l'effettivo sindaco della città per tutte le materie di amministrazione municipale, salvo che per la polizia, e le sue attribuzioni sono in certo qualmodo anche superiori a quelle conferite ai sindaci dalle leggi generali. Detto prefetto è anche organo esecutivo del Dipartimento della Senna. Egli ha alle proprie dipendenze un Gabinetto per gli affari politici e un segretariato generale; dal quale dipendono (1935) i seguenti uffici: personale, finanze, tesoreria, controllo centrale e imposte, cassa municipale, lavori pubblici, architettura e giardini, piano regolatore di Parigi, trasporti affari dipartimentali, insegnamento primario, assistenza pubblica, credito municipale, affari municipali e contenzioso, igiene, lavoro e previdenza sociale, belle arti e biblioteche, segretariato dei consigli municipali e dipartimentali.

Il prefetto di polizia ha anche esso un Gabinetto e un segretariato generale dal quale dipendono i seguenti uffici: personale; contabilità e materiali; amministrazione e polizia generale; polizia municipale; servizi veterinari e sanitari; polizia giudiziaria; servizi per la repressione delle frodi; igiene e protezione dell'infanzia e del lavoro; informazioni generali e giuoco; laboratori chimici e sanitari; circolazione, trasporti, ispezioni, affari indigeni del nord Africa. La ripartizione dei servizi fra le due prefetture fu fissata da un decreto del 1859. I poteri di polizia del prefetto di polizia si estendono tanto a Parigi quanto ai comuni dell'agglomerazione.

L'organo deliberante della città è costituito dal Consiglio municipale, composto di 90 membri. La legge 5 aprile 1884 tutt'ora vigente, se pure più volte modificata, sull'amministrazione comunale, non si applica al Consiglio parigino, per il quale è tutt'ora applicabile la legge 16 settembre 1871 e, per le attribuzioni, la legge 24 luglio 1867. Il Consiglio ha un ufficio annuale per il presidente, due vice presidenti, il sindaco revisore, e i 4 segretari. Lo compongono inoltre le seguenti 6 grandi Commissioni permanenti: 1) per le finanze, il contenzioso, le tasse, i monopoli e i servizi pubblici; 2) amministrazione generale, mercati, macelli, cimiteri, polizia, demanio, servizi pompieristici; 3) viabilità e illuminazione; 4) insegnamento e belle arti; 5) assistenza pubblica e cassa di credito comunale; 6) acque, navigazione, igiene. I membri del Consiglio sono eletti a suffragio universale. Essi, integrati da altri 30 membri, comporranno poi anche il Consiglio generale del Dipartimento della Senna. Il Consiglio elegge nel suo seno il presidente i vice presidenti e i segretari. Ciascuno dei 20 «arrondissements»

nomina 4 consiglieri municipali, uno per quartiere, mediante <sup>iii</sup>scrutinio individuale. La composizione delle liste elettorali, dopo il 1886, è uguale a quella degli altri comuni. I requisiti per l'eleggibilità dei consiglieri municipali devono essere quelli richiesti per la nomina a consigliere generale.

Circa il funzionamento del Consiglio municipale, si notano le seguenti differenze; 1) il Consiglio municipale di Parigi ha 4 sessioni ordinarie di 10 giorni ciascuno, ma le sessioni straordinarie occupano tutto l'intervallo fra le ordinarie per cui, in fatto, il Consiglio è permanente; 2) le sessioni del Consiglio hanno luogo su convocazione del prefetto e i consiglieri non hanno facoltà di chiederne la convocazione; 3) non è il prefetto che presiede le adunanze, benché abbia funzioni di sindaco, ma il presidente del Consiglio. Il prefetto della Senna e quello di polizia hanno diritto di intervenire alle sedute e di avere la parola; 4) la polizia delle adunanze spetta al presidente del Consiglio; però questi, per il mantenimento dell'ordine, deve indirizzarsi al prefetto che ha ai suoi ordini gli agenti della forza pubblica, anche nell'interno del Consiglio.

Il Consiglio può prendere, su talune materie, delle deliberazioni regolamentari, non sottoposte ad autorizzazione; esse però possono essere annullate per vizi di legittimità o di merito. Dopo il 1867 il numero delle sue deliberazioni fu ampliato, ma a condizione di preventivo accordo con il prefetto. Tuttavia è regola generale per il Consiglio di Parigi la sua incapacità a prendere una decisione definitiva e la necessità per quasi tutte le deliberazioni di un'approvazione formale del potere centrale (prefetto, ministro, capo dello Stato);

Per ogni imposta straordinaria da istituirsi nella città di Parigi è necessario una legge. L'approvazione del bilancio è fatta con decreto del governo.

A capo di ognuno dei 20 «arrondissements» vi sono dei sindaci coadiuvati da aggiunti, aventi certi poteri limitati. Sia i sindaci che i 3 o 5 aggiunti sono nominati dal capo dello Stato. Le loro funzioni sono gratuite e incompatibili con il mandato municipale. Le loro attribuzioni sono determinate da leggi speciali e il principale dei loro poteri è quello di essere ufficiali di stato civile. Le funzioni loro conferite li configurano come agenti del potere centrale. Essi concorrono poi all'applicazione delle leggi militari e tributarie; curano le operazioni di leva; ricevono i reclami in tema di imposte dirette; presiedono un certo numero di com-

missioni amministrative, di igiene, di beneficenza, di istruzione, delegazioni cantonali di giustizia ecc.; fanno parte della commissione di quartiere per le liste elettorali e presiedono le sezioni di votazione.

Secondo l'Hauriou la futura situazione di Parigi si potrà determinare in due differenti sensi: o in senso municipale, e si giungerà ad avere un municipio unico e centrale, con delegazioni distaccate; o in senso dipartimentale, e per tutti i servizi Parigi non sarà che un dipartimento, avendo nel suo seno parecchi comuni per la gestione dei servizi locali, di cui gli attuali «arrondissements» formeranno il nucleo.

Anche la città di Lione, per la sua numerosa popolazione e per ragioni politiche, ha un regime speciale. Essa ha un municipio centrale e 7 municipi di «arrondissements». Il sindaco è coadiuvato da 19 aggiunti: 5 nel municipio centrale e 2 in ciascuno di quelli distaccati. Le funzioni di questi ultimi sono stabilite da un decreto del 1881 e sono principalmente: tenuta dei registri di stato civile; operazioni di raggruppamento e leva; elezioni; preparazione dei ruoli dei contribuenti; distribuzione di soccorsi, di beneficenza ecc..

Il Consiglio municipale di Lione si compone di 57 consiglieri (36 + 3 supplenti per ogni «arrondissements»). Essi sono eletti a scrutinio di lista, con sezioni di ogni «arrondissements».

Il prefetto del Rodano, già sindaco di Lione come quello di Parigi, ora è solo investito, insieme al sindaco della città, dei poteri di polizia nei comuni della «banlieu». Il Consiglio non ha facoltà di controllare l'impiego fatto dal prefetto dei fondi per la polizia di sicurezza imposti o votati nella città di Lione.

Occorre infine notare come le città dell'Alsazia e Lorena hanno ancora mantenuto un ordinamento particolare, conservando taluni istituti derivanti dal precedente diritto germanico. Fra l'altro le forme della tutela e vigilanza sulle amministrazioni municipali sono del tutto particolari.

## 2. Germania.

L'organizzazione della città di Berlino è notevole in quanto anch'essa rimonta a epoca non recente. Essa passò per varie fasi e si ritiene utile accennare sia all'organizzazione che la città aveva prima del 1914, sia a quella che essa aveva sino al momento dell'occupazione alleata.

A) La capitale della Prussia e dell'Impero germanico aveva

un ordinamento le cui basi furono stabilite, o meglio precisate, nel 1808. Come in altre città tedesche in Berlino vi era un Consiglio municipale, un Magistrato, un borgomastro. La prima Assemblea deliberante si componeva di 108 membri eletti nei trentasei quartieri della città in ragione di tre per quartiere. Il diritto elettorale apparteneva ai cittadini residenti aventi un certo censo. Il Magistrato era composto di 31 membri e cioè: di un borgomastro superiore, un borgomastro, due sindaci e due consiglieri per le scuole, un intendente, due consiglieri per le costruzioni e i lavori, otto consiglieri giuridici, quattordici scabini. Questi ultimi erano tratti dall'Assemblea municipale e non erano retribuiti; erano nominati per sei anni. Gli altri 15 membri erano nominati al di fuori dell'Assemblea, erano retribuiti e nominati per 12 anni. La nomina dei due borgomastri doveva essere ratificata dal re, quella dei Consiglieri e degli scabini doveva essere approvata dal Governatore provinciale.

All'infuori dei 108 componenti dell'Assemblea municipale, gli elettori nominavano dei delegati per diverse deputazioni o Commissioni incaricate della direzione di certi servizi municipali (Bürgerdeputirte). Così l'amministrazione ospedaliera si componeva di sette deputati e di tre assessori nominati a tal fine, che si aggiungevano a 11 membri del Magistrato e a 11 membri dell'Assemblea municipale; essi erano retribuiti. La Commissione delle scuole si componeva di 12 deputati speciali, tre sacerdoti protestanti ed uno cattolico, di 5 membri del Magistrato e di 8 membri dell'Assemblea municipale. Vi erano più di 12 Commissioni simili, oltre quella incaricata delle imposte e della sorveglianza sulla Cassa di Risparmio. Inoltre si annoveravano 116 Commissioni di quartiere per i poveri e gli orfani, 210 ispezioni di quartiere per provvedimenti saltuari, 31 Commissioni di quartiere per le imposte, ecc. I componenti di tali Commissioni erano obbligati ad accettare gratuitamente l'incarico.

Un carattere particolare di tale amministrazione municipale era il fatto che, in definitiva, parecchie migliaia di cittadini berlinesi partecipavano effettivamente all'amministrazione degli interessi della città. Le donne erano ammesse a far parte delle Commissioni per i poveri e per gli orfani. Inoltre altra particolarità derivava dalla comune partecipazione nella stessa amministrazione di elementi presi negli organi istituzionali della città (Consiglio municipale e Magistrato), e di elementi eletti da tali organi al

di fuori del loro seno. Gli stessi amministratori erano tanto retribuiti quanto gratuiti.

B) Gli ordinamenti dei comuni tedeschi, dopo l'avvento del nazismo, furono completamente modificati dalla legge 30 gennaio 1935 che approvò il codice municipale tedesco « tendente a rendere i comuni capaci di cooperare al perseguimento dei fini dello Stato in collaborazione con il partito e lo Stato ». Tale legge segnò in pratica la fine dell'autarchia locale. Anche il comune di Berlino fu adattato nei suoi ordinamenti ai nuovi principi e la legge 1 dicembre 1936 concernente l'organizzazione e l'amministrazione della capitale dell'impero, volle adattare il codice municipale alla situazione particolare di Berlino.

Gli organi municipali furono fissati come segue: un primo sindaco; un Consiglio municipale; dei sindaci subordinati, per i vari quartieri. Il comune fu sottoposto alla direzione del primo sindaco (Oberbürgermeister), coadiuvato da alcuni aggiunti. Egli era dichiarato funzionario del Paese e nello stesso tempo capo di un dipartimento amministrativo del Paese e, come tale, prefetto della città. Un delegato del partito nazionalsocialista doveva cooperare con i rappresentanti del comune per assicurare l'accordo dell'amministrazione municipale con il partito. Il primo sindaco, prima di prendere delle decisioni in materia di una certa importanza, era tenuto a sentire il capo del distretto (Gauleiter) rappresentante del partito.

Il Consiglio municipale era composto di 45 consiglieri. Essi garantivano l'unione dell'amministrazione con i cittadini, ed erano nominati dal mandatario del partito, d'accordo con il sindaco, per 6 anni. Il Consiglio aveva carattere semplicemente consultivo.

Il primo sindaco amministrava gli affari municipali nell'interesse generale. Gli affari particolari a taluni quartieri o comunque locali erano gestiti dai sindaci di quartiere (Bezirksbürgermeister), subordinati al 1° sindaco. Per tutti gli affari concernenti i quartieri il funzionamento degli organi comunali era simile a quello di tutti gli altri comuni, secondo il codice municipale.

La immissione dell'amministrazione locale in quella statale fu resa ancora più evidente in seguito a successive leggi per le quali si attribuì al primo sindaco le funzioni di commissario dello Stato con una competenza propria. Infine anche i funzionari del comune furono considerati funzionari dello Stato.

### 3. Austria.

L'organizzazione speciale e autonoma della città di Vienna risale a una ordinanza del 6 marzo 1850. - Con essa gli abitanti del comune furono divisi in tre classi: i rappresentanti borghesi (Bürger), i membri veri e propri del comune (Gemeindeangehörigen), e gli stranieri non aventi diritti elettorali (Fremde). Erano membri del comune gli abitanti residenti da 4 anni e aventi un certo censo. Il diritto di « borgheria » si poteva ottenere con l'acquisto, sussistendo i requisiti richiesti per i membri del comune e comportava determinati benefici per i titolari.

Organi del comune erano: il Consiglio municipale, il Magistrato, il borgomastro e i comitati di quartiere.

Il Consiglio municipale si componeva di 120 membri eletti per 3 anni. Esso nominava il suo presidente che era il borgomastro della città. Tale nomina, che comportava talune indennità doveva essere approvata dal capo dello Stato. Le sedute del Consiglio erano pubbliche; un delegato dello Stato vi poteva sempre assistere.

Il Magistrato era egualmente eletto dal Consiglio, ed era presieduto dal borgomastro. Era composto di membri nominati a vita e stipendiati; erano cioè dei veri e propri funzionari comunali, eletti, ma inamovibili. Il Magistrato era l'organo esecutivo dell'amministrazione municipale; non poteva però adottare deliberazioni per conto proprio, ma doveva solo provvedere all'esecuzione di quelle del Consiglio.

La città di Vienna era divisa in quartieri che eleggevano per 3 anni dei comitati di quartiere (Bezirksausschüsse). Questi comitati, composti di 18 membri, nominavano un loro presidente. Avevano il compito di rappresentare gli interessi locali di ogni quartiere e di curarne la difesa, senza però avere specifici compiti di amministrazione.

Gli attuali ordinamenti del comune di Vienna (almeno prima dell'occupazione alleata) erano, come quelli già visti per Berlino, improntati ai principi della politica nazionalsocialista, per cui il regime che si poteva definire abbastanza liberale della vecchia Vienna cadde anch'esso sotto l'uniforme attuazione del codice municipale tedesco del 1935. Rimase però la divisione della città in quartieri, e per tutto il resto si ebbe lo stesso regime già visto per la capitale del Reich.

#### 4. Ungheria.

Già con legge 3 agosto 1879 era regolata l'organizzazione delle città libere ungheresi, non sottoposte all'autorità dei « Comitati ». Il regime della capitale fu poi stabilito con una legge speciale del 23 dicembre 1872, in occasione della riunione della città di Buda con quella di Pest e di altri sobborghi. È utile esaminare sia la vecchia organizzazione, sia l'attuale.

A) Organi di Budapest erano: il Consiglio municipale; due borgomastri; il comitato esecutivo; i presidenti dei distretti amministrativi.

Il Consiglio municipale era composto di 400 membri, di cui 200 dovevano essere eletti fra i milleduecento elettori paganti più imposte. Non vi era differenza fra la lista elettorale politica e quella amministrativa. Vi erano due borgomastri: uno, chiamato borgomastro superiore (fopolgarmester) nominato dal Consiglio su una lista di 3 candidati presentati dal re. Egli aveva vaste attribuzioni ed esercitava anche una sorveglianza generale sulle deliberazioni dell'Assemblea. L'altro borgomastro, o sindaco, presiedeva il comitato esecutivo, municipale. Il Consiglio era presieduto dal borgomastro superiore e, in sua mancanza, dal sindaco. Esso regolava, autonomamente gli affari della città, pubblicava i regolamenti e provvedeva alla loro esecuzione, eleggeva i funzionari locali, stabiliva il bilancio. Le sue deliberazioni erano sottoposte a tutela e dovevano essere approvate dal ministro solo in taluni campi più importanti.

Il Consiglio municipale eleggeva, a sua volta, il comitato esecutivo (Tanaca) composto del borgomastro-sindaco, di due aggiunti, di otto assessori, di 1 segretario generale, di 13 segretari e di altri funzionari. L'elezione dei membri del comitato si faceva su una lista di candidati formata da una Commissione eletta in parte dal borgomastro e in parte dal Consiglio. Il borgomastro-sindaco presiedeva il comitato, rappresentava contemporaneamente potere centrale e il potere municipale, provvedeva all'esecuzione delle ordinanze del governo, firmava e rilasciava i mandati della cassa municipale.

La città di Budapest era poi divisa in 10 distretti amministrativi. Alla testa di ogni distretto si trovava un presidente, coadiuvato da parecchi « giurati »; il primo era nominato dal Consiglio municipale, gli altri erano eletti in ogni distretto. Essi formavano il comitato di distretto, incaricato di provvedere al-

l'assistenza degli indigenti, all'educazione dell'infanzia e degli orfani, di vigilare sui beni del comune di trattare tutte le questioni relative alla leva, al censimento della popolazione, di vigilare sull'igiene e sanità pubblica e, in genere, all'esecuzione dei regolamenti locali. Il comitato di distretto era sotto l'autorità del comitato esecutivo e doveva eseguirne gli ordini. Come si rileva, tale comitato, a differenza della città di Vienna, aveva anche compiti di amministrazione attiva.

B) L'antica organizzazione della capitale magiara fu completamente rinnovata con la legge XVIII del 29 maggio 1930 sulla « capitale e città residenziale dell'Ungheria ». Gli organi istituzionali della città sono ora 3: la Giunta comunale; il Consiglio municipale; il borgomastro.

La Giunta si compone di 5 categorie di persone: 150 membri dei 230 che la compongono sono eletti dalla popolazione dei distretti elettorali ogni 5 anni, secondo il sistema delle elezioni proporzionali; 18 sono eletti, ogni 6 anni, dalla Giunta municipale dei rappresentanti dei diversi gruppi di interessi; 32 sono eletti a vita dalla Giunta stessa; 20 sono scelti fra gli alti funzionari della capitale; 9 infine sono i capi degli uffici tecnici comunali. I compiti relativi alla formazione della Giunta incombono a una speciale « Giunta di verifica », eletta dalla Giunta stessa. La competenza di quest'ultima, che è l'organo deliberante della città e rappresenta la popolazione, sono principalmente: stabilire i rioni amministrativi; eleggere i membri di sua competenza; creare le Commissioni amministrative; eleggere i membri designati dalla Camera alta; nominare il primo borgomastro, il suo sostituto e i capi servizio; emanare statuti e regolamenti; stabilire il bilancio, l'ammontare dei tributi, e contrarre prestiti; deliberare sui beni e il patrimonio cittadino; provvedere circa gli uffici e le aziende autonome; sorvegliare gli organi amministrativi; prendere altresì posizione in questioni di indole politica, facendone parte agli altri municipi, al governo e ai corpi legislativi. L'Assemblea generale della Giunta è presieduta dal borgomastro.

Il Consiglio municipale di Budapest ha carattere più che altro di organo esecutivo. Esso è composto dal borgomastro, dal vice borgomastro, da 20 membri eletti dall'Assemblea generale della Giunta e da 6 membri eletti dal borgomastro. È formato cioè sul modello delle piccole assemblee dei municipi provinciali e ha il compito di alleviare il lavoro dell'Assemblea generale, provvedendo anche agli affari urgenti.

Il borgomastro è definito il primo funzionario e rappresentante della città, capo dell'amministrazione, dell'economia municipale e del corpo dei funzionari. La maggior parte di questi sono da lui nominati ed egli esercita anche il diritto disciplinare. È responsabile verso la Giunta e il Consiglio, ma è indipendente nella cerchia della sua competenza, cosicché i consiglieri municipali non sono che dei relatori. Il borgomastro viene eletto dall'assemblea generale fra tre persone designate dal capo dello Stato.

Nell'amministrazione comunale esistono poi varie Commissioni: Giunta centrale, Giunta di verifica, Giunta per le candidature, Giunta per le incompatibilità, Giunta per il patronato delle chiese, ecc.

Il territorio di Budapest è diviso in 14 rioni amministrativi. Capo responsabile dell'amministrazione rionale è il presidente di distretto, scelto dal borgomastro. Una Giunta rionale di 16 membri viene eletta, ogni 6 anni, dagli abitanti del rione. I rioni possono ancora essere suddivisi in circondari, con propri capi scelti essi pure dal borgomastro.

Tutto il municipio della città è sotto la sorveglianza diretta del governo al quale è sottoposta l'approvazione di numerosi atti e che ha facoltà di decidere ricorsi contro le deliberazioni del Consiglio e della Giunta. I ministri competenti per materia hanno anche diritto di prendere disposizioni e disporre riforme dell'organizzazione e del sistema economico e di modificare anche il bilancio. La Giunta municipale ha diritto di ricorrere contro gli atti del governo alla Suprema Corte amministrativa.

##### 5. *Bulgaria.*

L'organizzazione delle città bulgare è regolata dalla legge speciale che detta norme diverse in confronto ai comuni minori. La capitale ha inoltre un regime speciale dettato dal D. L. 27 febbraio 1927 e costituisce il « Comune della capitale ».

Organi della città di Sofia sono: il sindaco e gli aggiunti, che sono considerati la vera e propria amministrazione municipale; il Consiglio municipale; i commissari di rione.

Il sindaco è il capo dell'Amministrazione municipale e rappresenta il comune. È nominato e revocato con decreto governativo, approvato dal Consiglio dei Ministri. Gode di una retribuzione. È coadiuvato da 4 aggiunti nominati dal Ministro dell'Interno e da uno nominato dal Ministro dell'Istruzione. Gli aggiunti sono addetti ai vari servizi municipali. Il sindaco ha anche

la facoltà di nominare e revocare gli impiegati della città; convoca il Consiglio municipale al quale riferisce sulla sua amministrazione.

L'Amministrazione municipale (sindaco e aggiunti) ha le seguenti attribuzioni: approva gli appalti dei contratti sino al limite oltre il quale è necessaria l'approvazione del Ministero dell'Interno; elabora i regolamenti sottoposti ad approvazione governativa; gestisce gli stabilimenti municipali di beneficenza, istruzione ecc.; provvede ai soccorsi a favore degli indigenti, infortunati e invalidi. Le decisioni dell'Amministrazione municipale sono esecutorie di pieno diritto, salvo quelle che devono essere approvate dal Ministro dell'Interno.

La città di Sofia è divisa in 5 rioni amministrativi (rayons) che sono delimitati dall'Amministrazione; a capo di ognuno vi è un commissario di rione, nominato dal sindaco, avente proprie attribuzioni stabilite da un apposito regolamento.

Il Consiglio municipale comprende: il sindaco, gli aggiunti; un rappresentante di ciascuna delle associazioni professionali locali stabilite dalla legge, eletto dalle loro assemblee generali; un rappresentante di ciascuna delle associazioni culturali determinate; 15 cittadini eletti secondo la legge elettorale. Il Consiglio è convocato dal sindaco; tiene 2 sessioni annue e, se necessario, altre sessioni straordinarie, con l'approvazione del Ministero dell'Interno. I Consiglieri hanno una indennità di carica. Le deliberazioni del Consiglio municipale soggette all'approvazione del Ministro dell'Interno, sono quelle stesse stabilite per i comuni urbani. Anzi la legge generale su questi ultimi si applica, per quanto possibile, anche alla capitale. Il bilancio municipale è preparato e votato dal Consiglio.

#### 6. Danimarca.

Anche in Danimarca l'organizzazione delle città è diversa da quella dei comuni minori ed è regolata da una legge del 26 maggio 1868. Inoltre le 5 maggiori città del Paese hanno una organizzazione particolare per cui la più tipica è data dalla capitale, Copenhagen. Quest'ultima è disciplinata dalle leggi 4 marzo 1857 e 19 febbraio 1861, che hanno subito poche modifiche e sono sostanzialmente vigenti.

Organi della città sono: il Consiglio municipale; il Magistrato, il borgomastro, il presidente superiore.

Il Consiglio municipale è formato di 36 membri eletti per

6 anni. Esso nomina il Magistrato, i principali funzionari del comune, e, congiuntamente con il governo, le Commissioni speciali per le scuole, i lavori, la sanità, il porto ecc. Una Commissione speciale, composta di 4 membri, scelti due dal Consiglio e due dal magistrato, provvede alla ripartizione delle imposte fra i cittadini. Il Consiglio di Copenhagen ha molte funzioni autonome e l'approvazione del Ministro dell'Interno è dovuta solo su alcune delle deliberazioni più importanti (prestiti, forti alienazioni, ecc.). Le deliberazioni del Consiglio possono però essere derivate, dal Magistrato, al Ministro dell'Interno che le può annullare o approvare. Il Consiglio inoltre non può essere sciolto.

Il Magistrato è composto di 4 borgomastri, nominati a vita dal Consiglio con l'approvazione del Capo dello Stato, e di 4 consiglieri tratti dal seno stesso del Consiglio. I borgomastri sono retribuiti; possono essere destituiti dal Consiglio direttamente, qualora ciò sia richiesto da almeno  $3/4$  dei consiglieri. I membri del Magistrato hanno diritto di partecipare alle sedute del Consiglio e diritto di voto. Essi sorvegliano la esecuzione delle deliberazioni. Ogni borgomastro è alla testa di un servizio speciale dell'Amministrazione municipale e provvede alla nomina e disciplina degli impiegati inferiori a esso addetti.

Il presidente superiore è nominato dal re e ha le stesse funzioni del capo dei dipartimenti provinciali (amtmaad). Infatti la capitale e le altre 4 grandi città danesi costituiscono un dipartimento a parte (amter). Il presidente superiore rappresenta perciò il potere centrale governativo, presiede il Magistrato e ha la funzione di vigilare sull'Amministrazione municipale in genere avendo anche facoltà di sospendere le deliberazioni illegali o contrarie agli interessi comunali. La città, contro le sue decisioni, ha diritto di ricorrere al Ministro dell'Interno.

#### 7. Svezia.

Le istituzioni svedesi hanno seguito una storia analoga a quella della Danimarca e dei Paesi scandinavi in genere. L'organizzazione delle città, anche qui diversa da quella dei comuni minori fu definita dalle leggi del 1862, 1864 e 1867, che hanno le basi in antiche istituzioni. Inoltre un'organizzazione particolare è stabilita per le 3 città di Stoccolma, Gotheborg e Malmoe. L'ordinamento municipale della capitale è regolato dalle stesse leggi sopra citate.

Organi della città sono: il Consiglio municipale, le Commissioni, il governatore.

L'organo deliberante è il Consiglio municipale formato da 100 deputati della città, eletti per due anni dagli abitanti in possesso di un certo censo o esercitanti attività lavoratrici. Il Consiglio è presieduto dal governatore, che ha voto consultivo e, in sua assenza, da un vice presidente eletto dal Consiglio stesso. Esso delibera e decide su tutti gli affari che riguardano la città; stabilisce le imposte comunali; ordina verifiche di contabilità, a mezzo di revisori nominati ogni anno; elegge nel suo seno una delegazione di 10 membri incaricata, insieme con il governatore di esercitare il potere esecutivo municipale; elegge numerose Commissioni speciali per le finanze, i lavori pubblici, la sanità, l'assistenza, il commercio e la navigazione, a ognuna delle quali è affidata l'esecuzione delle sue decisioni.

Il Consiglio municipale stabilisce definitivamente, in base al proprio regolamento, sulla verifica dei poteri dei propri membri, sulle imposte da riscuotere durante 5 anni; sulla revisione dei conti finanziari; sulla nomina delle Commissioni municipali e del segretario del Consiglio. La tutela amministrativa, esercitata dal governo e dal governatore locale, si esercita sulle altre deliberazioni, ma il governatore non può che approvare o disapprovare le deliberazioni consigliari, senza facoltà di modifica.

Il potere esecutivo del comune è affidato a numerose Commissioni amministrative. Esse sono composte da membri del Consiglio e da membri speciali eletti tra gli elettori cittadini. Le Commissioni possono essere presiedute dal governatore, ma esso ha semplice voto consultivo.

L'esecuzione, in particolare, delle decisioni e ordinanze del Consiglio municipale è affidata a una delegazione di 10 membri nominata dal Consiglio nelle sue sedi, la quale ha facoltà di richiedere dalle Commissioni amministrative tutte le notizie e relazioni necessarie all'esercizio dei suoi poteri di vigilanza. La delegazione è presieduta dal governatore o dal vice presidente del consiglio municipale.

Il governatore, nominato dal re, è il rappresentante del potere centrale e ha, nella capitale, i poteri e le facoltà attribuite dalla legge ai governatori posti a capo delle provincie. Da lui dipende anche la polizia della città.

### 8. *Inghilterra.*

È noto come gli ordinamenti locali inglesi siano il risultato di antiche istituzioni attraverso le quali il regime politico dell'Inghilterra ha avuto caratteristiche del tutto particolari. Già si è detto che la distinzione fra comuni urbani e centri rurali è sempre stata abbastanza accentuata. Il regime speciale della città fu già regolato sia da una legge del 1835 (Act to provide for the regulation of municipal corporations). Questa legge cominciò a far sparire la maggior parte delle numerose varietà di ispezioni locali, esistenti nelle città che avevano ottenuto delle « carte di corporazioni », ma fu sempre lasciata sufficiente autonomia agli statuti locali.

Le tre città storiche della Gran Bretagna godono tuttora del regime dei boroughs-counties, ma le particolarità più spiccate sono date dalla capitale dell'Inghilterra vera e propria, cioè Londra.

Londra conserva ancora l'antico nome di metropoli e si compone di due parti interamente separate dal punto di vista della amministrazione cittadina: la City, che raggruppa un numero di popolazione piuttosto ristretto e 82 parrocchie che circondano il vecchio centro urbano.

La City ha conservato le sue antiche corporazioni (Guildes) che sono circa un centinaio; i componenti di esse hanno ancora taluni privilegi. La City a sua volta si divide in quartieri aventi anch'essi degli organi amministrativi. Infatti gli elettori locali eleggono in ogni quartiere un « aldermen » e un certo numero di consiglieri (Councilmen). L'amministrazione della City è affidata al Lord-Mayor, agli aldermen e ai consiglieri. Il Lord-Mayor è eletto da un collegio, chiamato la corte di Common Hall, composta dai rappresentanti delle antiche corporazioni e degli « aldermen »; la sua nomina è formalmente sottoposta all'approvazione reale. Gli « aldermen » sono eletti a vita nei vari quartieri della città. Essi formano un collegio (Court of aldermen) che si riunisce parecchie volte all'anno, sotto la presidenza del Lord-Mayor.

Tale collegio è competente a esaminare le questioni relative alle spese della città, alla polizia e alla validità delle elezioni.

Altro organo deliberante della City è il Consiglio municipale (Court of Common Council), composto di 206 consiglieri, di 26 aldermen e del Lord-Mayor, che lo convoca due volte al mese. Esso vota il bilancio della città, amministra i beni della corporazione, stabilisce i regolamenti locali, e ha una notevole sfera

di autonomia tanto che nessuna autorità superiore interviene nella sua amministrazione.

Il Lord-Mayor e gli aldermen assolvono anche le funzioni di giudici di pace e costituiscono uno speciale tribunale, presieduto da un giudice (recorder), eletto a vita dagli aldermen stessi.

L'organizzazione municipale dei grandi centri che man mano si sono costituiti attorno all'antica City, è affidata alle parrocchie, ognuna delle quali ha una propria amministrazione separata. Quelle che hanno una popolazione minore sono raggruppate in distretti amministrativi. Nelle parrocchie l'autorità appartiene al Vestry, che affida l'esecuzione delle sue decisioni a una Commissione composta di tanti membri quanti sono percentualmente i contribuenti, rinnovantesi di un terzo ogni tre anni. Quando più parrocchie sono riunite insieme, ciascuna nomina uno o più membri della Commissione di distretto. Le Commissioni parrocchiali (Vestries) e le Commissioni distrettuali sono competenti in tema di lavori pubblici, di acque e acquedotti, di viabilità e costruzioni, illuminazioni, nettezza urbana ecc. Le parrocchie, anche se riunite in distretti, conservano tuttavia talune attribuzioni proprie, come quelle relative ai cimiteri, alle chiese, ai mercati, ecc.

La metropoli di Londra ha peraltro centralizzato due importanti servizi: la polizia e una parte dei servizi dei lavori pubblici. Essi sono amministrati da un ufficio speciale (Metropolitan Board of Works), composto di membri eletti dalle Commissioni parrocchiali e dai distretti. Tale ufficio nomina il proprio presidente, nonché gli agenti e impiegati necessari all'amministrazione.

Esso è a un tempo potere deliberante e potere esecutivo. Tale ufficio costituisce una vera e propria corporazione; può comprare, vendere e contrarre prestiti; fissa le somme necessarie per i bisogni dell'amministrazione e la ripartizione fra i distretti, in base agli stessi principi della tassa dei poveri. La finanza e la contabilità dell'ufficio metropolitano sono sottoposti alla verifica di un uditore designato dal governo; questo è il solo intervento che il potere centrale, all'infuori della polizia, esercita praticamente nell'amministrazione della metropoli.

Il Metropolitan Board è competente per tutte le grandi opere dei servizi principali idrici; ed esercita un controllo ed una tutela sulle commissioni distrettuali per tutto ciò che concerne il

coordinamento generale dei grandi lavori affidati alla sua competenza.

La polizia della metropoli è posta sotto la direzione di un organo centrale, nominato dal governo. Questi nomina pure dei giudici di polizia che siedono nei vari distretti di polizia giudiziaria nei quali la metropoli è divisa e hanno poteri simili a quelli esercitati dai giudici di pace. Lo Stato sopporta 1/4 delle spese generali della polizia londinese; gli altri 3/4 sono coperti da una speciale tassa, ripartita fra le parrocchie.

L'organizzazione della polizia nella City è un po' differente, essendo gli organi dirigenti di essa scelti direttamente dal Consiglio della City, sia pure con l'approvazione governativa. I giudici di polizia metropolitani non hanno poi giurisdizioni nel territorio della City.

La nuova legge inglese sull'autogoverno locale, nata con il Local Government Act del 1933, in linea di massima non ha modificato gli ordinamenti londinesi susposti.

#### 9. *Portogallo.*

La legge che disciplina l'ordinamento municipale di Lisbona è del 18 luglio 1885, modificata da un decreto del 26 settembre 1891. Tali norme sono notevoli, data anche l'epoca in cui furono emanate, per la larga autonomia dei poteri governativi concessa alla città.

Autorità locali sono: il Consiglio municipale (Camera municipale); la Commissione municipale; i cinque comitati della pubblica istruzione, della sanità e igiene, delle finanze, dell'assistenza pubblica, dei lavori pubblici.

Il Consiglio municipale si compone di 25 membri tutti elettivi, e di 25 supplenti elettivi, nominati da ognuno dei sei quartieri nei quali si divide la città. La Commissione municipale è composta del presidente, di sei membri effettivi e di sei supplenti eletti dal Consiglio. I comitati sono composti di sette o nove membri designati da varie organizzazioni professionali o da istituti scientifici e culturali. Le elezioni per il consiglio e per i comitati vengono fatte con la stessa procedura delle elezioni politiche a scrutinio di lista, con voto limitato.

Le attribuzioni del Consiglio sono esecutorie di pieno diritto quando non riguardano materia finanziaria; in questo caso richiedono invece sempre l'approvazione del governo o del parlamento. Il governo esercita una diretta ingerenza sull'anda-

mento della gestione degli affari municipali per mezzo dell'ispettore generale delle finanze municipali nominato per un quadriennio dalla Corte dei Conti. Gli affari di polizia, salvo il servizio degli incendi, sono interamente affidati agli organi governativi, centrali, che vi provvedono con un corpo speciale.

I comitati curano l'esercizio dei vari servizi municipali e hanno certi poteri dispositivi. La Commissione municipale costituisce l'organo esecutivo del Consiglio.

La città di Lisbona designa anche essa il proprio rappresentante alla Camera corporativa dello Stato, in base alle riforme costituzionali attuate dal regime di Salazar.

La città poi, specialmente nei riguardi della sanità e dell'igiene, è divisa in 20 circoscrizioni amministrative nelle quali vi è un delegato di nomina governativa e un sottodelegato nominato dal Consiglio. Delegati e sottodelegati formano essi stessi un consiglio. Egualmente per l'assistenza vi è in ogni circoscrizione sanitaria un comitato composto di cittadini, di rappresentanti degli istituti privati di beneficenza, di delegati sanitari ecc. i quali tutti formano poi il congresso della pubblica assistenza.

#### 10. — *Stati federali.*

L'ordinamento delle capitali assume negli Stati federali una speciale importanza e un carattere del tutto particolare. La questione è stata generalmente risolta in due maniere: o creando una capitale su territorio neutro, non comune cioè a nessuno degli Stati federati; o attribuendo a una delle grandi città esistenti la qualità di capitale comune.

In linea di massima il primo criterio è stato seguito dagli Stati americani, i quali hanno la capitale federale posta in un territorio chiamato distretto federale. Gli Stati europei hanno seguito invece il criterio di concedere il rango di capitale dello Stato federale a quella di uno degli Stati componenti che rimane perciò anche la capitale dello Stato singolo.

Gli esempi più notevoli del sistema, che si può definire americano, sono dati dalle capitali federali del Messico, del Venezuela, del Brasile; è per altro particolarmente interessante l'ordinamento delle capitali degli Stati Uniti d'America e della Repubblica Argentina.

a). *Stati Uniti d'America.* La città di Washington trae non

soltanto la sua origine ma il suo stesso fondamento, come regime amministrativo, da una disposizione della costituzione federale del 1787. Al congresso fu data la facoltà di esercitare esclusivamente il potere legislativo nel distretto che, per cessione degli Stati federati accettata dal congresso stesso, divenisse la sede del governo. Fu allora detto che « in uno Stato federale per avere un governo forte e sollecito degli interessi generali si deve sottrarlo alla pressione degli interessi particolari ; per raggiungere questo scopo, la sua sede deve essere posta sotto l'autorità degli organi dello Stato ». Quale applicazione del principio inserito nella Costituzione si volle che gli abitanti del distretto federale (District of Columbia) non godessero neppure dei diritti politici, non partecipando alle elezioni del presidente non essendo rappresentati dal Senato, non eleggendo i propri membri alla Camera dei rappresentanti.

La municipalità di Washington fu regolata da varie leggi ed infine dalla legge 1 giugno 1878. In base a questa ultima il potere legislativo rimase affidato al Congresso. Il potere esecutivo fu invece assunto dal presidente della confederazione americana, il quale lo esercita a mezzo di tre commissari nominati per un triennio e scelti, due nei partiti politici predominanti nel distretto, uno nel corpo del genio militare. I tre commissari hanno ripartito fra loro i vari servizi municipali, ma costituiscono un vero e proprio collegio per deliberare su ogni singolo affare. La loro autorità si estende su tutto il distretto federale, il quale in sostanza è la città stessa di Washington.

b). *Argentina*. La capitale federale argentina ha un regime municipale complesso. Capo immediato e anche locale di essa è lo stesso presidente della nazione.

Organi della città sono: l'intendente, nominato dal presidente, e che è organo esecutivo contemporaneamente degli interessi nazionali statali e locali ; il Consiglio municipale, di elezione locale, che costituisce l'organo deliberante.

La municipalità di Buenos Aires esercita attribuzioni proprie e determinate o delegate dallo Stato.

Caratteristiche del tutto particolari assumono poi le cosiddette città Stato, cioè quei comuni aventi una speciale tradizione storica e che sono stati definiti « Comuni cresciuti a po-

tenza di Stato». Esempi del genere si potevano rilevare per le tre città libere dell'Ansa germanica, Amburgo, Brema e Lubecca e per il mezzo cantone svizzero di Basilea città.

La costituzione tedesca del 13 ottobre 1879 definiva la città libera anseatica di Amburgo, come uno degli Stati indipendenti dell'Impero. Le autorità amministrative erano la Borghesia e il Senato. La prima (Bürgeerschaft) si componeva di 80 membri eletti dal corpo elettorale; di quaranta nominati dai proprietari fondiari, e di quaranta tratti dalle categorie professionali. La Borghesia eleggeva nel suo seno un comitato permanente di venti membri che la rappresentava e la sostituiva negli intervalli di sessione. Il Senato era composto di diciotto membri nominati a vita, di cui nove tratti dalle classi professionali e sette dalle categorie commerciali. Il Senato eleggeva ogni biennio, il primo e il secondo borgomastro della città che lo presiedevano a turno.

La Costituzione del cantone di Basilea, città in Svizzera, avvenne nel 1832. Tale città ha una propria Costituzione e un proprio rappresentante nel consiglio degli Stati elvetici. Nella municipalità di Basilea in luogo dell'Assemblea dei cittadini e del Consiglio municipale che sono nei comuni del cantone dei veri e propri sobborghi della città, sono costituiti quale organo deliberante, il Gran Consiglio e, il Consiglio di governo, quale organo esecutivo.

Si può ancora osservare che, senza essere città Stato, anche Trieste e, in un certo senso Fiume, presentavano sotto il regime Austro-Ungarico interessanti particolarità nella loro organizzazione municipale. Per Trieste e il litorale, il Consiglio municipale della città funzionava anche da Dieta provinciale dell'Impero ed è noto come, nella monarchia Austro-Ungarica le circoscrizioni provinciali avevano una notevole importanza, sia per l'estensione, sia per la popolazione, sia per l'autorità e le attribuzioni delle magistrature. Il podestà della città, eletto dal Consiglio municipale e confermato dall'imperatore, era il presidente della Dieta.

Un'ultima osservazione sembra opportuno fare, rilevando che talune delle città capitali di Stato, pur senza avere un proprio particolare ordinamento municipale, tuttavia sono regolate da norme che diversificano più o meno da quelle dettate per le altre città. Così Madrid ha il sindaco e gli aggiunti di nomina gover-

nativa. Oslo è sottoposta alla tutela e vigilanza del governo, anziché dalle normali autorità provinciali (1).

(1) Per la bibliografia essenziale, vedi: GNEIST: *Il diritto amministrativo inglese*, « UTET », Torino. — BERTHELEMY: *Diritto amministrativo francese*, Parigi, 1913. — VALALLEE: *Il regime amministrativo del dipartimento della Senna e della città di Parigi*, « Rivista general. d'Amminis. », 1900 — *Enciclopedia giuridica francese*, « Volume X », Parigi, 1935 — *Le vie juridique des peuples*, Paris, 1934. — *Raccolta legislativa Delloz*, 1942. — FERRARIS LUIGI: *La Capitale e il suo ordinamento*, Torino « Bocca », 1912. — *Bollettini parlamentari italiani*, (sino al 1940). — *Annuari di diritto comparato*, Roma, « Istituto di Studi legislativi ». — *Legislazione internazionale*, Roma, « Istituto di Studi legislativi ». — *Annuaire de législation étrangère*, Parigi, (sino al 1939). — *Annuaire de législation française*, Parigi. — DE FERRON: *Institution provinciale et comunale comparée*, Paris, 1884.

*Allegato n. 5*

PROSPETTO DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI SVOLTI DAI  
PRINCIPALI ENTI LOCALI

N. B. — Il presente prospetto dei servizi disimpegnati dai principali enti locali italiani, territoriali e istituzionali, è stato compilato in forma schematica onde rappresentare con maggiore efficacia e chiarezza i servizi stessi.

Nella rappresentazione dei servizi, che viene suddivisa per materia, si è seguito un criterio di assai lata interpretazione estendendosi a indicare pure, a esempio, i contributi che i predetti enti corrispondano ad altri enti per il disimpegno di taluni pubblici servizi che certamente non possono essere, a rigore, compresi fra i servizi propri, ma che tuttavia costituiscono una forma di partecipazione al raggiungimento dei fini istituzionali di altri enti e quindi una forma di attività.

A - Comuni

1. — *Affari generali e di governo*

- Servizi uffici amministrativi — impiegati e agenti — stipendi e contributi (art. 91 T. U. legge com. e prov. 1934) (1).
- Segretario comunale — onere. (L. 27-6-42, n. 851).
- Servizi dello stato civile. (T. U. 9-7-1939, n. 1238).
- Affari di leva e servizio militare. (T. U. 24-2-1938, n. 329).
- Servizio verifica pesi e misure. (T. U. 23-3-1890, n. 7088).
- Servizio alloggi militari e truppe. (D. Luog. 24-9-1917, n. 1513).

---

(1) Con le sigle T. U. si intende richiamare il Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934.

- Servizi del tiro a segno nazionale. (L. 4-6-1934, n. 950).
- Registro di popolazione. (Reg. 2-12-1929, n. 2132).
- Archivio notarile mandamentale. (L. 16-2-1931, n. 91).
- Requisizione quadrupedi e veicoli per usi militari. (T. U. 24-3-1942, n. 179 e R. D. 19-7-1940, n. 1265).
- Concorso negli affari e spese di consorzi (art. 91 T. U.).
- Tenuta liste elettorali. (R. D. 2-9-1919, n. 1495 e D. L. L. 28-9-1944, n. 24).
- Uffici comunali di statistica. (D. L. L. 21-9-1944, n. 246).
- Servizi turistici — aziende di cura — soggiorno, turismo. (R. D. L. 15-4-1926, n. 765 e segg.).
- Affissioni pubbliche. (Art. 91 T. U. e Legge 15-10-1925, n. 2578.)
- Servizio delle certificazioni (Art. 52, n. 15 T. U.).
- Vigilanza sulle istituzioni a favore della generalità (art. 59-60 T. U.).
- Provvedimenti urgenti in materia di proprietà privata. (L. 20-3-1865, all. E.).
- Mantenimento parchi di rimembranza. (L. 21-3-1926, n. 559).
- Funzionamento uffici dei commissariati degli alloggi (oneri) (D. L. L. 28-12-44n. 415).
- Cura sepolcreti militari. (L. 12-6-1931, n. 877, D. L. L. 14-6-45, n. 428).

## 2. — *Finanza e patrimonio.*

- Imposte — tasse e proventi. (T. U. 14-9-1931, n. 1175).
- Bilancio comunale e gestione patrimoniale (art. 84, 89 e segg. T. U.).
- Servizio riscossioni e pagamenti. (T. U. 17-10-1922, n. 1401).
- Catasto. (T. U. 8-10-1931, n. 1572).
- Commissioni comunali censuarie. (D. L. L. 23-11-1944, n. 403).
- Gestioni aziende municipalizzate. (L. 15-10-1925, n. 2578).
- Gestioni per comuni rurali siciliani (L. 8-6-1942, n. 890).
- Gestioni speciali per usi civici. (L. 16-6-1927, n. 1766).
- Locali per uffici esattoriali. (R. D. 17-10-1922, n. 1401).
- Locali per i Consigli elettivi tributarî. (D. L. L. 8-3-1945, n. 77).

## 3. — *Sicurezza pubblica e polizia.*

- Servizi di polizia urbana e rurale, (srnt. 109 e segg. Reg. 1911).
- Servizio antincendi. (R. D. L. 27-2-1939, n. 333).
- Funzioni del sindaco quale ufficiale di polizia giudiziaria (221 C. P. P.).

- Funzioni del sindaco quale autorità locale di P. S. (Art. 2 T. U. leggi P. S. 1931).
- Rilascio carte identità e rilievi segnaletici. (Art. 3 T. U. P. S.)
- Accertamenti di polizia e ispezioni a locali, (Art. 15 e 16, ivi).
- Licenze per spari ed esplosioni pericolose, (Art. 57, ivi).
- Disciplina accessi sulle vie pubbliche, (Art. 61, ivi).
- Licenze per portieri, (Art. 62, ivi).
- Norme sui depositi di materie infiammabili, (Art. 64, ivi).
- Disciplina industrie insalubri e pericolose, (Art. 66, ivi).
- Licenze pubblici trattenimenti e facoltà sospensione, (Art. 69-74, ivi).
- Vigilanza su esercizi pubblici, (Art. 90, ivi).
- Facoltà sequestro stampe e scritti, (Art. 112, ivi).
- Iscrizione addetti mestieri controllati, (Art. 121, ivi).
- Servizio inabili al lavoro, (Art. 154, ivi).
- Provvedimenti su persone sospette, (Art. 157, ivi).

#### 4. — *Giustizia.*

- Cura degli uffici di conciliazione. (L. 25-6-1940, n. 763).
- Elenchi dei giudici popolari (assessori). (R. D. 4-10-1935).
- Arredamento e manutenzione uffici giudiziari. (L. 24-4-1941).
- Carceri mandamentali. (L. 29-11-1941, n. 1405).
- Funzioni del sindaco ufficiale di polizia giudiziaria. (Art. 221 C. P. P.)

#### 5. — *Sanità pubblica.*

- Uffici e servizi comunali di igiene, (Art. 91 C. P. — T. U. Sanità 1934).
- Condotte mediche — ostetriche — veterinarie (T. U. Sanità).
- Servizi della nettezza urbana. (Leggi 1942.)
- Servizi di vigilanza zoiatrica e macelli pubblici, (T. U. Sanità e R. D. 20-12-1928, n. 938).
- Laboratori di igiene e profilassi, (267 T. U. Sanità).
- Vaccinazioni obbligatorie, (Art. 267 T. U. Sanità).
- Farmacie rurali — Spese, (Art. 115. T. U. Sanità).
- Servizi di polizia mortuaria e cimiteri, (Art. 337. T. U. Sanità).
- Dispensari antivenerei, (Art. 298. T. U. Sanità).
- Concorso nei servizi antitubercolari, (Art. 272. T. U. Sanità).
- Vigilanza sui prodotti e mercati della pesca. (L. 10-6-1935, n. 1729).
- Vigilanza igienica sulle fiere e mercati. (L. 17-5-1866).

- Controllo sulle acque gassose. (R. D. 29-10-1931, n. 1601.)
- Vigilanza su alberghi e esercizi pubblici (art. 213 T. U. Sanità e L. 16-6-1939, n. 112).
- Controllo su alimenti e bevande, (art. 342 T. U. Sanità).
- Bagni pubblici comunali, (Art. 91. T. U. Sanità)
- Controllo sul baliatico, (Art. 309. T. U. Sanità).
- Controllo sulle carni, (R. D. 20-12-1928, n. 3098).
- Abitabilità case urbane e rurali, (Art. 220. T. U. Sanità).
- Vigilanza sugli addetti ai servizi domestici. (L. 22-6-1939, n. 1239).
- Vigilanza sull'igiene degli abitati rurali e urbani e sulle abitazioni, (Art. 218. T. U. Sanità).
- Controllo concimaie, (Art. 237 T. U. Sanità).
- Vigilanza su produzione e commercio di latte. (R. D. 9-5-1929, n. 994).
- Controllo su industrie e lavori insalubri, (Art. 216 T. U. Sanità).
- Prevenzione delle malattie infettive dell'uomo, (Art. 254 T. U. Sanità).
- Prevenzione delle malattie infettive degli animali, (Art. 264 T. U. Sanità).
- Profilassi delle malattie veneree, (Art. 294 T. U. Sanità).
- Assistenza igienica alle mondariso, (Art. 212 T. U. Sanità).
- Lotta contro la pellagra, (Art. 246 T. U. Sanità).
- Vigilanza sulle condizioni igieniche delle strade e abitazioni, (Art. 35 T. U. Sanità).
- Cura delle denunce delle malattie infettive, (Art. 35 T. U. Sanità).
- Riparazioni igieniche, (Art. 233 T. U. Sanità).
- Regolamenti per la coltivazione del riso, (Art. 204 T. U. Sanità).
- Regolamenti di igiene e sanità, (Artt. 315-344 T. U. Sanità).
- Provvedimenti urgenti in materia di sanità e igiene, (Art. 55 T. U. Sanità).
- Facoltà assunzione di azienda, di servizi (L. 15-10-1925, n. 2578):
  - per la distribuzione di acqua potabile;
  - per la costruzione di fognature e utilizzazione materie fertilizzanti;
  - per l'impianto ed esercizio di farmacie;
  - per nettezza urbana e sgombero immondizie;
  - per trasporti funebri (con facoltà di privativa);

di stabilimenti per la macellazione (con facoltà di privativa) ;  
di stabilimenti di bagni e lavatoi pubblici ;  
di stabilimenti per la fabbrica e la vendita del ghiaccio ;  
di aziende per il latte (L. 16-6-1932, n. 851) ;  
di aziende per la raccolta di rifiuti solidi urbani (L. 20-3-1941,  
n. 366).

6. — *Assistenza e beneficenza.*

- Condotte mediche — ostetriche — veterinarie. (T. U. Legge San. 1934).
- Contributi alle casse dei sanitari condotti. (T. U. Legge San. 1934).
- Distribuzione medicinali ai poveri. (Regolam. 19-7-1906).
- Spese di spedalità — assistenza ospedaliera poveri. (L. 17-7-1890, n. 6972).
- Concorso per assistenza illegittimi ed esposti. (L. 8-6-1942, n. 863 e segg.).
- Inabili al lavoro, (Art. 155 T. U.).
- Concorso servizi a favore di maternità e infanzia (L. 24-12-1934).
- Concorso per alienati. (L. 14-2-1904, n. 36).
- Facoltà gestire case e alberghi popolari, (Art. 292 T. U.).
- Comitati comunali, presieduti dal sindaco, per la concessione di sussidi straordinari a congiunti di militari alle armi. (D.L.L. 8-2-1945, n. 10).
- Facoltà esercizi asili notturni. (L. 15-10-1925, n. 2578).
- Servizio concessione soccorsi militari (R. D. L. 13-4-1944, n. 113).

7. — *Culti.*

- Oneri per conservazione di edifici di culto, (Art. 91 T. U.).
- Oneri per affari di culto derivanti da antichi statuti locali.

8. — *Istruzione pubblica.*

- Oneri per scuole elementari. (T. U. 5-2-1928, n. 577).
- Uffici ispettori scolastici e direttori didattici, (Art. 91 T. U.).
- Alloggi maestri scuole di confine, (Art. 91 T. U.).
- Contributi biblioteche popolari e biblioteche obbligatorie. (L. 24-4-1941, n. 393).
- Contributi scuole di avviamento al lavoro. (R. D. 6-10-1935, n. 1379).

- Contributi per licei-ginnasi e istituti magistrali. (L. 1-7-1940, n. 899).
- Contributi per istituti nautici, (Art. 91 T. U.).
- Spese per scuole tecniche. (RR. DD. 31-8-1923 e 15-5-1924).
- Contributi o gestione di palestre e stadî, (Art. 91 T. U.).
- Contributi per scuole rurali. (R. D. L. 14-10-1938, n. 1771).
- Contributi per istituti di istruzione superiore, (Art. 91 T. U.).
- Contributi a favore del Patronato e dell'assistenza scolastica, (Art. 91 T. U.).
- Contributi a favore della R. A. I., (Art. 91 T. U.).

9. — *Lavori pubblici.*

- Servizi e manutenzione di viabilità locale, (Art. 91 e leggi 1865).
- Contributi nelle opere idrauliche viab. (R. D. 25-7-1904, n. 523).
- Contributi nelle opere per la navigazione interna. (R. D. 11-7-1913, n. 959).
- Contributi nelle opere per manutenzione porti — fari — fanali. (R. D. 5-4-1885, n. 3095).
- Contributi nelle opere per strade di allacciamento. (L. 20-3-1865, n. 2248 all. F.)
- Facoltà di occupare di urgenza beni in caso di disastri. (L. 21-6-1865, n. 2359).
- Provvedimenti in tema di ricovero di persone senza tetto a causa di guerra (lavori — abitazioni — Commissione comunale). (D. L. L. 17-11-1944, n. 306 e 9-6-1945, n. 305).
- Compilazione piani comunali di ricostruzione (D. L. L. 1-3-1945, n. 154).
- Provvedimenti per la ricostruzione edilizia a seguito della guerra. Comitati comunali di riparazioni edilizie. (D. L. L. 18-1-1945 numero 4).
- Facoltà di occupaz. di beni per lavori stradali. (L. 20-3-1865, n. 2248, all. F.)
- Facoltà occupaz. beni in caso di pericolo nelle miniere. (L. 30-3-1863, 184).
- Regolamenti locali di edilizia. (Reg. 1911).
- Facoltà assumere, in gestione separata, i seguenti servizi (L. 15-10-1925, n. 2578):
  - costruzione acquedotti e fontane ;
  - impianto ed esercizio di illuminazione pubblica e privata ;
  - costruzione di fognature ;
  - costruzione ed esercizio di tramvie ;

- costruzione ed esercizio di reti telefoniche comunali;
- impianti ed esercizio di mezzi per le pubbliche comunicazioni;
- costruzione ed esercizio di impianti di forza motrice, idraulica ed elettrica.

10. — *Agricoltura — Industria — Commercio.*

- Contributi agli ispettori dell'agricoltura, (Art. 91 T. U.)
- Lotta contro parassiti delle piante. (Art. 91, T. U.)
- Stazioni di monta, (Art. 91. T. U.)
- Servizi annonari. (L. 27-12-1940, n. 1716).
- Gestione usi civici e demani comunali. (R. D. 1927).
- Gestione o vigilanza su mercati del pesce. (L. 10-6-1935, n. 1729).
- Gestione o vigilanza su fiere e mercati. (L. 17-5-1866).
- Gestione facoltativa di mulini o forni. (L. 15-10-1925, n. 2578).
- Gestione facoltativa di mercati pubblici. (L. 15-10-1925, n. 2578).
- Gestione facoltativa di essiccatoi di granturco. (L. 15-10-1925, n. 2578).
- Gestione facoltativa di stabilimenti per semenzai e vivai agricoli. (L. 15-10-1925, n. 2578).
- Sistemazioni boschive e montane (R. D. L. 30-12-1923, n. 3267).
- Gestione di aziende agricole comunali. (R. D. L. 20-12-1942, n. 1182).
- Consorzi vari di bonifica — trasformazione o miglioramento fondiario. (Art. 156 T. U.).
- Commercio di vendita al pubblico (discipl.). (R. D. L. 16-12-1926, n. 2174).
- Commercio ambulante (discipl.). L. 5-2-1934, n. 329.
- Commissioni comunali pres. e nom. dal sindaco per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura (D. L. L. 8-3-1945, n. 75).
- Classifica, da parte dei sindaci, dei ristoranti e rosticcerie. (D. L. L. 1-3-1945, n. 99).

B - P r o v i n c i e

1. — *Affari generali.*

- Uffici e servizi dell'Amministrazione provinciale (Art. 144 T. U.).
- Spese per segretario provinciale. (L. 27-6-1942, n. 851).
- Provvista e manutenzione locali della Prefettura. (L. 22-12-1939, n. 2005).

- Accasermamento corpi di polizia. (R. D. L. 9-12-1930, n. 1850).
- Oneri, per gli Archivi di Stato. (L. 22-11-1939, n. 2006).
- Istituzioni di natura provinciale (Art. 135 e 144 T. U.).
- Consorzi provinciali — oneri in partecipazione, (Art. 144 T. U.).
- Oneri per servizio del tiro a segno. (L. 4-6-1934, n. 950).
- Oneri e locali per commissioni provinciali di leva e uffici di leva (T. U. 24-2-1938, n. 329).
- Contributi per componenti G. P. A. (Art. 144 T. U.).
- Uffici provinciali di statistica. (D. L. L. 21-9-1944, n. 246).
- Sussidi a favore di enti locali, (Art. 135 T. U.).
- Concorsi e contributi nei servizi contrincendi. (R. D. L. 29-2-1939, n. 333).

2. — *Finanza e patrimonio.*

- Servizi relativi alle imposte tasse e proventi. (T. U. R. D. 19-9-1938).
- Bilancio provinciale e gestione patrimoniale (Artt. 139-289 T. U.).
- Servizio riscossioni e pagamenti. (R. D. 17-10-1922, n. 1401).
- Formazione nuovo catasto. (T. U. 8-10-1931, n. 1571).
- Commissioni censuarie provinciali. (D. L. L. 23-11-1944, n. 403).
- Gestione aziende separate. (L. 15-10-1925, n. 2578).

3. — *Sanità pubblica.*

- Integrazione servizi sanitari comunali, (art. 92 T. U. Sanità).
- Profilassi malattie infettive (Art. 201 T. U. Sanità).
- Laboratori di igiene. (Art. T. U. Sanità).
- Distribuzione chinino e lotta antimalarica (Art. 315 T. U. Sanità).
- Servizio vaccinazioni obbligatorie (Art. 267 T. U. Sanità).
- Cura della pellagra (Art. 334 T. U. Sanità).
- Cura antirabbica (Art. 334 T. U. Sanità).
- Profilassi e servizi antitubercolari (Art. 272 T. U. Sanità e L. 23-6-1927, n. 1276).
- Istituti per l'isolamento e la disinfezione, (art. 93 T. U. Sanità).
- Regolamenti di polizia veterinaria, (Art. 346 T. U. Sanità).
- Regolamento per la coltivazione del riso. (Art. 204 T. U. Sanità).

4. — *Assistenza e beneficenza.*

- Assistenza agli infermi di mente. (L. 14-2-1904, n. 36).
- Assistenza infanti illegittimi ed esposti. (R. D. L. 8-5-1927, n. 798.)
- Assistenza ciechi e sordomuti (Art. 144 T. U.).

- Assistenza alla maternità e infanzia. (T. U. 24-12-1934, n. 2316).
- Assistenza famiglie numerose. (R. D. L. 3-6-1937, n. 205).
- Oneri per i comitati prov.li assistenza e beneficenza. (D. L. L. 22-3-1945, n. 173.)

5. — *Istruzione pubblica.*

- Locali e stipendi addetti istituti tecnici e licei scientifici (Art. 144, T. U.).
- Locali e stipendi addetti istituti nautici (Art. 144, T. U.).
- Locali per istituti di istruzione tecnica (Art. 144, T. U.).
- Locali e mezzi per le scuole agrarie (Art. 144, T. U.).
- Locali per uffici regionali scolastici, (Art. 144 T. U.).
- Contributi e locali per patronato e assistenza scolastica (Art. 144, T. U.).
- Contributi a favore istituti di istruzione superiore (Art. 144 T. U.).
- Oneri per mantenimento di biblioteche pubbliche. (L. 24-4-1941, n. 393).

6. — *Lavori pubblici.*

- Sistemazione e manutenzione delle strade provinc. (Art. 144 T. U.).
- Costruzione e mantenimento argini contro fiumi e torrenti (Art. 144 T. U.).
- Contributi nelle opere idrauliche di V. categ. (Art. 144 T. U.).
- Contributi nelle nuove opere per vie di navigazione interna di 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> cl. e in quelle di ristabilimento e manutenzione delle vie navigabili di 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> cl. (Art. 144 T. U.).
- Contributi nelle opere di miglioramento e di manutenzione di porti 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> cl. II cat. e dei relativi fari e fanali (Art. 144 T. U.).
- Costruzione strade di allacciamento dei comuni isolati e delle strade di accesso alle stazioni ferroviarie e ponti (Art. 144 T. U.).
- Facoltà assumere gestione in azienda separata dei seguenti servizi pubblici: (L. 15-10-1925, n. 2578).
- Per: costruzione ed esercizio tramvie
- costruzione ed esercizio di reti telefoniche provinciali.
- impianto ed esercizio di mezzi di comunicazione pubblici.
- costruzione ed esercizio impianti per produzione e distribuzione di forza motrice, idraulica, elettrica.

7. — *Agricoltura.*

- Contributi per la lotta contro le cavallette e la formica argentina (Art. 144 T. U.).
- Contributi agli Ispettorati dell'agricoltura (Art. 144 T. U.).
- Gestione di stabilimenti per semenzai e vivai agricoli. (L. 15-10-1925, n. 2578).
- Gestione di essicatoi di granturco e depositi. (L. 15-10-1925, n. 2578).

C - Istituzioni di assistenza e beneficenza.  
(L. 17 luglio 1890, n. 6872 e segg.).

I servizi e le funzioni svolte da tali enti sono fissate dai rispettivi atti statutari in base ai quali si può formulare la seguente classificazione :

1. — *Istituzioni per soccorso ai poveri* — Opere pie elemosiniere in genere. — Opere pie per sussidi a favore di vedove. — Fondazioni dotali. — Opere pie per sussidi alle puerpere. — Opere pie per sussidi di latte e baliatici. — Opere pie per sussidi a orfani e abbandonati. — Opere pie per sussidi a domicilio a inabili. — Opere pie per la cura e soccorso di infermi a domicilio. — Opere pie per borse o posti di studi e sussidi per istruz. — Patronati scolastici. — Enti per cucine economiche e locande. — Istituti per costruzione di case economiche per i poveri. — Opere pie per trasporto di malati agli ospedali. — Opere pie aventi scopi di pubblica assistenza. — Ricoveri di mendicizia per indigenti vecchi o inabili. — Ricoveri per vedove. — Asili notturni e dormitori pubblici.

2. — *Istituzioni per l'infanzia e la gioventù.* — Brefotrofi. — Asili per lattanti e slattati. — Ospizi marini e opere pie per fanciulli malati. — Colonie estive. — Asili infantili. — Orfanotrofi. — Istituti per l'infanzia abbandonata o maltrattata. — Collegi — convitti. — conservatori e educandati. — Scuole elementari — medie e superiori. — Educatori e ricreatori festivi.

3. — *Istituzioni di rieducazione fisica e morale.* — Istituti per rachitici. — Patronati pro-carcerati o liberati dal carcere. — Patronati per i figli dei carcerati. — Istituti per sordomuti. —

Istituti per ciechi. — Riformatori per discoli. — Ritiri e reclusori per donne.

4. — *Istituzioni ospedaliere.* — Ospizi di maternità. — Ospedali per infermi acuti. — Ospedali per cronici e incurabili. — Istituti di assistenza a tubercolotici. — Istituti e opere antitubercolari. — Convalescenziari. — Manicomî.

5. — *Enti aventi scopi connessi al culto.*

D - Camere di commercio dell'agricoltura e dell'Industria. (T. U. R. D. 29 settembre 1934, n. 2011. R. D. L. 10 giugno 1937, n. 924).

I. — *Servizi generali.*

- Uffici e servizi consiliari.
- Rappresentanza e coordinamento degli interessi economici provinciali.
- Vigilanza e tutela (delegata) su enti locali svolgenti attività economica-sociale e tecnica.
- Facoltà consultiva sulle materie di carattere economico-sociale richiesta da amministraz. o enti.
- Coordinamento delle attività delle] associazioni professionali per il potenziamento della produzione.
- Coordinamento dell'attività assistenziale professionale.
- Iniziative e proposte per l'incremento della produzione e delle condizioni sociali ed economiche provinciali.
- Proposte per la fondazione di istituti di istruzione professionale e altre istituzioni economiche.
- Proposte sui programmi degli istituti di istruzione tecnica.
- Accertamento e raccolta degli usi e consuetudini.

2. — *Finanza e patrimonio.*

- Bilancio consiliare e gestione del patrimonio.
- Amministrazione delle finanze consiliari.
- Gestione degli istituti, stabilimenti ed aziende economiche.

3. — *Servizi di natura economica.*

- Tenuta registro delle denunce delle ditte o di merci e prodotti.
- Compilazione di regolamenti speciali provinciali per l'applica-

- zione di leggi relative all'agricoltura, industria, commercio, credito, risparmio, previdenza sociale.
- Pareri sui regolamenti: di polizia rurale; sulla lotta contro i nemici delle piante; sul risanamento dalla malaria; sul pascolo abusivo; sulla tutela di terreni e colture; sull'esercizio di usi civici nei demani comunali e nei domini collettivi, deliberati da comuni e provincie.
  - Pareri sulle norme per le fiere e i mercati e sulle norme relative alla produzione, crediti, risparmio, previdenza sociale, istruzione professionale.
  - Pareri sulle deliberazioni comunali di classifica dei ristoranti e rosticcherie. (D. L. L. 1-3-1945, n. 99).
  - Attribuzioni in materia forestale, agricola, zootecnica: (L. 5-7-1908, n. 392; L. 21-6-1925, n. 1162).
  - Compilazione ruolo stimatori, periti, esperti, mediatori.
  - Amministrazione e gestione di borse di commercio e di altre aziende o istituzioni speciali (porti franchi).
  - Controllo sugli uffici di collocamento. (R. D. 29-3-1928, n. 1003).
  - Albi di esperti per le controversie del lavoro. (R. D. 21-5-1934, n. 1073).
  - Servizi di contabilità e cassa dei consorzi di rimboschimento. (R. D. 16-5-1926, n. 1126).
  - Depositi relativi a opere di miglioramento del patrimonio rustico di Comuni e altri enti. (R. D. 30-12-1923, n. 3267).
  - Disciplina dei prezzi delle merci, servizi, affitti, ecc. (R. D. L. 16-6-1938, n. 1387 e segg.).
  - Determinazione del valore dei prodotti industriali, ai fini delle imposte di consumo. (D. L. L. 8-3-1945, n. 62).
  - Gestione di laboratori chimici e merceologici. (L. 13-11-1940, n. 1769).
  - Disciplina della vendita di materie e merci (es.: lana; R. D. 5-9-1938, n. 1601) — panificazione (R. D. L. 21-7-1938, n. 1609) — Vendite straordinarie di liquidazione: (R. D. L. 19-1-1939, n. 294).
  - Disciplina dell'approvvigionamento e distribuzione di generi alimentari. (R. D. L. 18-12-1939, n. 2222).
  - Formazione di elenchi delle ditte per il taglio dei boschi (D. M. 7-7-1942).
  - Coordinamento dei trasporti statali. (R. D. L. 22-5-1942, n. 772).

0

*Allegato n. 6.*

ONERI GRAVANTI SUI COMUNI PER SERVIZI NON PROPRI O  
SOTTRATTI ALLA LORO GESTIONE (\*)

La legge vigente pone una molto sommaria e generica indicazione di simili oneri gravanti sui comuni in dipendenza delle funzioni connesse alla qualità di ufficiale del governo attribuita al sindaco (art. 54 T. U. 1934) tali oneri si possono così raggruppare:

- 1) attribuzioni relative allo stato civile e al registro di popolazione;
- 2) provvedimenti relativi alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico;
- 3) provvedimenti relativi all'igiene pubblica.

Leggi speciali hanno però man mano accumulato sugli enti locali una quantità di compiti per i quali è assai spesso difficile accertare se siano di interesse statale o anche di interesse comunale. L'elencazione, data dall'art. 91 del T. U. 1934, oltre a essere fatta in sede di finanza e contabilità, e non quindi per delimitare organicamente le attribuzioni dei comuni, è confusa e spesso manchevole. Per molti di tali compiti od oneri non può peraltro ravvisarsi la giustificazione, che affidandoli ai comuni, lo Stato attui una specie di decentramento autarchico, o possa così provvedervi senza la necessità di istituire dei propri organi locali, o riduca in tal modo le spese del servizio. Purtroppo tale fenomeno è da rilevarsi tuttora anche in leggi recentissime quantunque la situazione finanziaria assai grave degli enti locali sia ben nota.

Dall'esame che segue pare che, in linea di massima, tra le funzioni affidate ai comuni, si possano raggruppare le seguenti categorie:

- 1) funzioni di natura prettamente statale, anche se svolte localmente e con vantaggio degli abitanti del comune; i relativi oneri dovrebbero perciò essere assunti totalmente dallo Stato,

---

(\*) La presente nota è stata curata dal Dott. Giuseppe Renato.

(esempio istruzione, giustizia) o dalla provincia, se si ritenga di trasferire a questa alcuni servizi (es. antincendi) ;

2) funzioni di natura statale, ma per le quali, o per essere svolte saltuariamente (commissioni, comitati ecc.) o per la loro limitata importanza, o per non aumentare le spese del servizio con la istituzione di organi statali locali, si rende opportuno affidarle a uffici già esistenti, quali quelli comunali; in tal modo però gli oneri dei servizi dovrebbero essere interamente rimborsati dallo Stato ;

3) altre funzioni, che sono contemporaneamente di interesse statale e comunale (es. opere pubbliche locali); per esse si dovrebbe rivedere l'attuale riparto di spese, fine di sollevare i comuni da oneri eccessivi (es. spese per i porti) ;

4) funzioni di natura provinciali, oltre che comunale (es. oneri per servizi di igiene e sanità, assistenza); anche per esse si dovrebbe riesaminare il riparto di spese previsto dalle vigenti leggi ;

5) funzioni puramente comunali; per queste i contributi o rimborsi da parte di enti superiori dovrebbero avere solo carattere facoltativo.

Come si rileva, è necessario un esame dei singoli casi, che sovente, si configurano in modo assai diverso. Appare utile seguire un criterio di raggruppamento per materia, se pure non eguale a quello del citato art. 91.

#### A) Affari generali :

1) oneri per *personale* in servizio nei comuni, ma non da essi dipendente. Incombono ai comuni, senza rimborso, le spese relative agli stipendi, assegni connessi, indennità di missione, diritti vari e di segreteria per il segretario comunale, che per il T. U. 1934 e la legge 27 giugno 1942, n. 851 è funzionario statale, se pure in forma speciale, e per l'ufficiale sanitario (T. U. delle leggi sanitarie 1934), nonché per i contributi previdenziali a essi relativi.

2) Funzioni e spese (locali, personale e stampati) relative alla tenuta dei registri di *stato civile*, rilascio di certificati e di estratti, spese per traduzione di atti emessi all'estero per cittadini poveri, per le indennità spettanti al pretore per le verifiche periodiche (T. U. 9 luglio 1939, n. 1238). I comuni percepiscono solo i diritti per gli atti rilasciati ai privati.

3) Funzioni e spese (locali, personale e stampati) relative alla tenuta del *registro di popolazione*, rilascio di certificati anagrafici, revisioni e aggiornamenti straordinari dei registri (R. D. 2 dicembre 1929, n. 2132). Possono percepire solo i diritti di segreteria

4) Oneri relativi a *servizi di statistica* di carattere nazionale. I comuni devono compiere per conto dell'Istituto di Statistica numerose operazioni: rilevazioni mensili, provvisorie, mensili definitive, annuali definitive, speciali (per le grandi città, per i morti in zone di guerra, ecc.) fornendo gli elementi per nascite, matrimoni, morti, movimento migratorio ecc. (circolari dell'Istituto centrale di statistica). Altri servizi statistici derivano dall'obbligo della denuncia alle autorità sanitarie di nascite di infanti deformi (T. U. leggi sanitarie 1934), delle cause di inabilità al lavoro (id.); della denuncia all'ufficio distrettuale del registro dei decessi ai fini delle tasse di successione (legge 30 dicembre 1923, n. 3270); all'Istituto di previdenza sociale delle pratiche per i prestiti familiari (R. D. L. 21 agosto 1937, n. 1542). Per tali servizi non è prevista nessuna contribuzione o concorso di spesa, né rimborso.

I comuni devono poi gratuitamente provvedere ai locali arredati e al funzionamento degli uffici comunali di statistica istituiti dal D. L. L. 21 settembre 1944, n. 246.

Devono altresì provvedere a tutte le operazioni locali relative ai censimenti generali della popolazione, e ai censimenti straordinari economici, ma per le spese da essi sostenute è dato rimborso da parte dello Stato.

5) *Servizi militari*. I comuni capoluogo di provincia debbono provvedere ai locali per le sedute dei Consigli provinciali di leva, all'arredamento, cancelleria, pulizia, riscaldamento e al personale occorrente. Gli altri comuni devono provvedere egualmente per le Commissioni mobili di leva. Non c'è rimborso. Devono invece anticipare, salvo rimborso, le spese relative all'alloggio dei militari di truppa addetti alle Commissioni, le indennità di viaggio e di soggiorno per gli indigenti che si presentano alla visita (T. U. 24 febbraio 1938, n. 329).

Ai comuni incombono poi, senza rimborso, tutti gli oneri, (locali, personale e stampati) relativi alle operazioni per le liste della leva terrestre, marittima e aeronautica (legge 28 luglio 1932, n. 1365 e legge 19 gennaio 1939, n. 340) e per la tenuta dei ruoli matricolari.

I comuni debbono provvedere, senza rimborso, agli accertamenti e alla tenuta dei ruoli e registri per le *requisizioni militari* di quadrupedi e veicoli a trazione animale (T. U. 24 marzo 1942, n. 479).

Debbono provvedere alle pratiche relative alla concessione dei *soccorsi* a favore delle famiglie bisognose di militari alle armi. La spesa grava sullo Stato e si corrisponde a mezzo degli uffici postali, ma i comuni hanno il compito di istruire le pratiche, provvedere alla compilazione di elenchi, comunicazioni ecc. senza rimborso (legge 22 gennaio 1934, n. 115 e segg.).

Debbono provvedere agli *alloggiamenti militari* per le truppe in transito e per i militari in servizio di P. S. Il rimborso dello Stato è minimo (attualmente, per ogni camera, da lire 15 a lire 3,18) (R. D. 16 gennaio 1927, n. 374).

I comuni capoluogo di provincia o sede di mandamento al primo aprile 1934, debbono concorrere per un quinto nelle spese per le sessioni di *tiro a segno* nazionale, per la dotazione dell'armamento, l'arredamento delle sedi dei campi ecc. (legge 11 giugno 1936, n. 1143).

6) *Servizi elettorali*. I comuni debbono provvedere alla regolare tenuta delle liste elettorali maschili e femminili, oggi uniche tanto per le elezioni amministrative quanto per quelle politiche. Le spese per la prima formazione delle liste sono però rimborsate dallo Stato. (D.L.L. 28 settembre 1944, n. 24 e segg.).

7) *Pesi e misure*. Incombono ai comuni le spese per la fornitura dei locali per gli uffici temporanei per la verifica periodica biennale dei pesi e misure, loro arredamento, per il personale occorrente e per le operazioni di verifica, senza alcun rimborso (T. U. 23 agosto 1890, n. 7088).

8) *Archivio notarile*. Ove venga istituito, su domanda degli enti locali, incombe totalmente al comune sede di mandamento, salvo rivalsa delle quote spettanti agli altri comuni interessati, la spesa per lo stipendio del conservatore, i locali e loro arredamento e funzionamento (legge 16 febbraio 1913, n. 89).

9) *Sepulture militari e di guerra*. I comuni che le abbiano ricevute in consegna, hanno l'obbligo della custodia e mantenimento. Lo Stato può stipulare con gli enti delle convenzioni per il rimborso totale o parziale delle spese o per la concessione di contributi (legge 13 giugno 1931, n. 877). Per i cimiteri di militari delle Nazioni Unite, analogamente con D. L. L. 5 luglio 1945, n. 429.

10) *Uffici e linee telegrafiche*. Per talune linee telegrafiche

stabilite in certi comuni, questi debbono assumere l'impegno di versare un canone di manutenzione (R. D. 21 ottobre 1923, n. 2367).

Le spese per l'impianto di uffici telegrafici e per la costruzione di nuove linee telegrafiche nei comuni capoluogo di mandamento sono a carico di questi per un quarto. Nei comuni di frontiera non capoluogo di mandamento la spesa per i locali arredati dell'ufficio telegrafico in servizio pubblico grava totalmente sull'ente. Tutti i suindicati comuni sono poi obbligati a un contributo chilometrico per la manutenzione delle linee telegrafiche costruite col loro concorso (legge 28 giugno 1885, n. 3200).

11) *Commissariati alloggi*. Nei comuni dove sono costituiti, gli enti locali debbono provvedere per la gratuita fornitura dei locali arredati e per il loro funzionamento (D. L. L. 28 dicembre 1944, n. 415), e salvo rimborso da parte dello Stato anche per gli uffici delle Commissioni arbitrali per la disciplina locazioni (D. L. L. 8 febbraio 1946, n. 55).

12) *Enti provinciali per il turismo*. Per il loro funzionamento, i comuni che applicano l'imposta di soggiorno sono tenuti al pagamento di contributi determinati per ogni provincia (L. 20 giugno 1935, n. 1425 e segg.).

13) *Comitati per le ricostruzioni edilizie*. I comuni devono gratuitamente provvedere alla fornitura dei locali, loro arredamento, pulizia, cancelleria e al personale di segreteria (D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4).

14) *Commissioni per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura ai fini dei contributi assicurativi*. I comuni debbono provvedere come al numero precedente (D. L. L. 8 febbraio 1945, n. 75).

#### B) *Finanza e contabilità*.

In questa materia le attribuzioni dei comuni sono quasi tutte proprie e attinenti ai mezzi per la gestione del proprio patrimonio. Non sarebbero però da considerarsi tali i seguenti oneri:

1) *Catasto*. — I comuni debbono provvedere, senza rimborso alla fornitura arredamento, riscaldamento e cancelleria per i locali delle Commissioni comunali per la formazione del nuovo catasto, alle spese di delimitazione e terminazione del loro territorio, alle spese per i loro locali arredati e riscaldati per gli uffici degli operatori catastali, alle mercedi degli indicatori, alle pubblicazioni e notificazioni necessarie (T. U. 8 ottobre 1931, n. 1572).

2) *Consigli elettivi tributari*. — I comuni debbono gratuitamente provvedere alla fornitura dei locali necessari, all'arredamento, cancelleria e al personale di segreteria (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 77).

C) *Sicurezza pubblica e polizia*.

Molte delle funzioni comunali in questa materia derivano dall'essere il sindaco anche ufficiale di polizia giudiziaria e autorità di P. S. ove manchino gli organi governativi. Però, anche in veste di autorità di P. S. molte delle attribuzioni che gli art. 1, 3, 4, 15, 16, 57, 59, 61, 62, 64, 66, 69, 74, 85, 90, 96, 103-108, 109, 112, 113, 121, 126, 130, 142, 153, 154, 157, 162, 207 del T. U. della legge di P. S. 18 giugno 1931, n. 733 gli affidano (principalmente rilascio di licenze, autorizzazioni locali ecc.), sembrano più rettamente doversi fare rientrare fra quelle che sono le attribuzioni proprie del comune in una materia che è senza dubbio di interesse locale. Si può invece pensare che siano prevalentemente funzioni statali, o non comunali, le seguenti:

1) rilascio di *carte di identità* e misure per accertamenti segnaletici (artt. 3 e 4 T. U. citato). Il comune vi provvede senza rimborso di spesa da parte dello Stato e può solo percepire diritti di segreteria.

2) *Servizi antincendi*. Dopo il passaggio dei servizi pompieristici allo Stato, i Comuni sono obbligati al pagamento di contributi, stabiliti da una quota fissa corrispondente alla somma da essi portata in bilancio nel 1935, e da una quota aggiuntiva in relazione alla loro popolazione (R. D. L. 10 ottobre 1935, n. 2472 e segg.).

D) *Giustizia*.

I servizi di cui al seguente elenco pare che debbano rientrare fra quelli statali.

1) *Uffici di conciliazione*. — Tutte le spese loro relative sono a carico dei comuni, senza rimborso (legge 25 giugno 1940, n. 763).

2) *Elenchi dei giudici popolari*. — Le spese relative alla loro formazione e tenuta sono totalmente a carico dei comuni (R. D. 4 ottobre 1935).

3) *Uffici giudiziari*. — Sono a carico dei comuni le spese per il primo stabilimento delle Corti e sezioni di Corte di Appello e relative Procure Generali, delle Corti di Assise, dei tri-

bunali, delle preture e sedi distaccate di Pretura, per i locali, loro arredamento, manutenzione, riscaldamento, illuminazione, custodia, pulizia, nonché, per le sedi distaccate di pretura, anche per i registri e gli oggetti di cancelleria (legge 24 aprile 1941, n. 392). Lo Stato concorre nella spesa solo con contributi annui.

4) *Carceri*. — I comuni sono obbligati a tutte le spese relative a esse, salvo quelle per il mantenimento e i trasporti dei detenuti, e a quelle per il casermaggio e l'occorrente agli uffici. Anche per il personale di custodia debbono provvedere i comuni. Lo Stato concorre nella spesa solo con contributi annui (legge 29 novembre 1941, n. 1405).

#### E) *Sanità pubblica*.

In questa materia la maggior parte dei compiti svolti dai comuni sono da considerarsi di pretto interesse comunale, anche se per parecchi di essi, come si è visto, il sindaco li dirige in qualità di ufficiale del governo. L'intreccio tra funzioni dei comuni e funzioni delle provincie è poi qui più rilevabile. Pare comunque che possa fornire oggetto di discussione l'attribuzione ai comuni dei seguenti oneri:

1) *Consorzio provinciale antitubercolare*. — I comuni, insieme alla provincia, sono obbligati al pagamento di un contributo annuo a favore del consorzio, determinato dallo statuto in relazione alla entità della popolazione (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 272).

2) *Laboratorio provinciale di igiene e profilassi*. — I comuni sono tenuti al pagamento di due terzi delle spese di esercizio del laboratorio istituito dalla provincia, secondo il riparto fatto dal Prefetto, in base alla popolazione (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 82).

3) *Cura della pellagra*. — Nelle zone colpite da tale morbo i comuni debbono anticipare tutte le spese inerenti alla prevenzione e alla cura (alimentazione curativa ed eventuale ricovero degli ammalati poveri). Possono ottenere dalle provincie solo il rimborso di metà delle spese (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 334).

4) *Dispensari antivenerei*. Sono obbligatori nei comuni capoluogo di provincia o con più di 30 mila abitanti e in quelli ove il prefetto ne disponga l'istituzione. I comuni ne sostengono tutte le spese, ma lo Stato concorre con sussidi che non possono

però superare la metà delle spese (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 297).

5) *Vaccinazioni antivaiose.* — I comuni debbono provvedere a loro spese al servizio di vaccinazione e alla regolare tenuta degli atti e registri. Le provincie intervengono solo per le spese inerenti alla provvista del vaccino e alla sua conservazione e spedizione (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 267).

6) *Vaccinazioni antitifiche.* — Possono essere dichiarate obbligatorie dal prefetto. In tal caso i comuni ne debbono sostenere completamente gli oneri.

7) *Vaccinazioni antidifteriche.* — Le spese per tale servizio obbligatorio sono per un terzo a carico della provincia e per due terzi a carico dei comuni, ai quali è affidata l'esecuzione del servizio. I prefetti possono però esonerare i comuni che non siano in grado di sostenere le spese (legge 6 luglio 1939, n. 891).

8) *Distribuzione chinino.* — Sono a totale carico dei comuni le spese per il servizio di somministrazione del chinino e di medicinali sussidiari, per il funzionamento degli ambulatori e dei servizi comunali di assistenza antimalarica, le spese per la profilassi. Le provincie provvedono invece alle spese per la provvista del chinino e dei medicinali sussidiari, salvo rimborso da parte dei privati, e alle spese per gli accertamenti diagnostici, a quelle per l'integrazione dei servizi comunali antimalarici e per i servizi nei territori di bonifica già dichiarati ultimati (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 314).

9) *Farmacie.* — Nei comuni con meno di 5 mila abitanti o dove sia andato deserto il concorso per l'assegnazione, è concessa un'indennità di residenza a favore del farmacista che provvede all'esercizio. L'onere fa carico ai comuni, salvo il rimborso di una quota non superiore a due terzi da parte dello Stato (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 115).

#### F) *Assistenza e beneficenza.*

Anche in questa materia è notevole l'intreccio fra le competenze delle provincie e quelle dei comuni, specialmente ai fini del regolamento passivo delle spese.

1) *Spese di spedalità.* — Fa carico ai comuni il pagamento delle spese di spedalità per gli infermi poveri a essi appartenenti per domicilio di soccorso salva l'azione di rivalsa contro chi sia tenuto per legge. Si segnala questo caso in considerazione del fatto che tali oneri, derivanti dai rimborsi da effettuare a enti

ospedalieri, consorzi antitubercolari, istituto di previdenza sociale, casse mutue ecc. hanno ormai raggiunto tali cifre da costituire una delle cause della disastrosa situazione finanziaria dei comuni, oltre a determinare gravi disagi per gli enti ospedalieri. Sembra perciò che si dovrebbe esaminare con urgenza la possibilità di una riforma del sistema vigente (R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841). Il Ministero dell'Interno ha presentato un progetto secondo il quale i suddetti oneri verrebbero a gravare sulle provincie, alle quali sarebbero trasferite alcune entrate comunali.

2) *Mantenimento esposti.* — La provincia è tenuta a disimpegnare il servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono, e si rivale sui comuni in base a riparto secondo la popolazione, approvato dal prefetto (R. D. L. 8 maggio 1927, n. 798 e legge 13 aprile 1933, n. 312).

3) *Assistenza illegittimi.* — La provincia, qualora non lo faccia l'O. N. M. I., provvede all'assistenza dei fanciulli nati da unione illegittima riconosciuti dalla sola madre la quale si trovi in stato di povertà e allevi il figlio. La spesa fa carico per un terzo all'O. N. M. I. e per il rimanente è ripartita in misura uguale tra la provincia e i comuni in base a riparto secondo la popolazione, qualora non esistano istituzioni di assistenza a tal fine costituite (legge 13 aprile 1933, n. 312).

4) *Mantenimento inabili al lavoro.* — Qualora non sia possibile provvedere con la pubblica beneficenza, il Ministro dell'Interno su proposta del prefetto, provvede al loro ricovero. La spesa è anticipata dallo Stato che se ne rivale in tutto o in parte sul comune del domicilio di soccorso del ricoverato, a meno che esso non sia in condizione di provvedervi (T. U. 18 giugno 1931, n. 733 art. 154).

5) *Trasporto alienati.* — Le spese di trasporto degli alienati poveri fanno carico ai comuni del domicilio di soccorso, a meno che non si tratti di trasporti da manicomi giudiziari o sezioni speciali a manicomi comuni, nel qual caso la spesa fa carico alle provincie (legge 14 febbraio 1904, n. 36).

6) *Comitato di patronato dell'O. N. M. I.* — I comuni gratuitamente devono fornire i locali occorrenti per il funzionamento degli uffici, con il relativo arredamento, nonché il personale di segreteria necessario (R. D. 24 dicembre 1934, n. 2316).

7) *Comitato unione famiglie numerose.* — Idem come per n. 6 (R. D. L. 3 giugno 1937, n. 805).

8) *Comitato per la concessione di sussidi straordinari* a favore

di congiunti di militari alle armi (idem come per il n. 6) (D. L. L. 8 febbraio 1945, n. 10).

G) *Culti.*

1) *Conservazione edifici adibiti al culto pubblico.* — Tali oneri per i comuni sono subordinati ai casi di insufficienza di altri enti per provvedere a simili finalità. Le spese sono però limitate alla semplice conservazione dei soli edifici sacri (art. 91 T. U., 1934).

2) *Antiche spese di culto.* — Sono considerate generalmente a carico dei comuni le spese derivanti non solo da antiche convenzioni, ma anche da prestazioni immemorabili o da statuti locali.

H) *Opere pubbliche.*

1) *Strade nazionali o provinciali* che attraversano gli abitati comunali. I comuni sono tenuti alla sistemazione e manutenzione di tali fronti stradali, salvo ottenere il rimborso della spesa di manutenzione (R. D. 15 novembre 1923, n. 2506).

2) *Strade pubbliche di terza classe.* — Alla manutenzione ordinaria e straordinaria di esse provvedono le provincie, ma la spesa è ripartita tra la provincia e i comuni attraversati, in ragione di una metà a carico della prima e di una metà a carico del comune, sulla base della spesa incontrata per la rispettiva tratta stradale (R. D. 15 novembre 1923, n. 2506).

3) *Strade di quinta classe.* — Alla manutenzione ordinaria e straordinaria di esse, che sono quelle militari aperte al pubblico, provvede l'amministrazione militare, ma i comuni da esse attraversati sono tenuti al pagamento di contributi fissati con speciali convenzioni (R. D. 15 novembre 1923, n. 2506).

4) *Opere idrauliche di quinta categoria.* — I comuni provvedono all'esecuzione e manutenzione delle opere di difesa dell'abitato di città, villaggi e borgate contro le corrosioni di un corso di acqua e contro le frane, salvo concorso nella spesa da parte dei proprietari avvantaggiati e salvo concorso da parte della provincia e dello Stato, in misura però questo non maggiore di un terzo (legge 13 luglio 1911, n. 774).

5) *Opere per la navigazione interna.* — Le spese per le opere nuove di ristabilimento e manutenzione per le vie navigabili di seconda classe sono eseguite dallo Stato, ma le spese stesse sono a

carico delle provincie e dei comuni interessati per due quinti in relazione all'interesse rispettivo. Per le opere di terza classe lo Stato concorre nelle spese per due quinti, senza provvedere all'esecuzione. Per le opere di quarta classe lo Stato può solo concorrere in misura da uno a due quinti (T. U. 11 luglio 1913, n. 959).

6) *Opere portuali.* — Le spese di qualunque natura, occorrenti per i porti di seconda categoria, sono così ripartite:

a) per i porti di prima classe: 80 % Stato; 20 % provincie e comuni, metà per ciascuno, con concorso degli altri enti locali interessati;

b) porti di seconda classe: 60-70 % Stato; 30-40 % provincie e comuni, come sopra;

c) porti di terza classe: 40 % Stato; 60 % provincie e comuni come sopra;

d) porti di quarta classe: le spese sono a totale carico dei comuni interessati, che provvedono anche all'esecuzione dei lavori, salvo il concorso del 30 % dallo Stato e del 10 % dalle provincie, quando trattisi di nuove opere straordinarie (T. U. 2 aprile 1885 n. 3085). I contributi possono essere ratizzati (R. D. L. 16 giugno 1938 n. 1034).

7) *Opere per la ricostruzione.* — In relazione alle distruzioni operate dalla guerra, da parte del governo sono state predisposte varie misure per giungere alla più sollecita ricostruzione possibile specie delle abitazioni e degli abitati. Lo Stato provvede ai lavori di pronto soccorso per il ricovero degli abitanti, concede contributi a privati, mutui ecc. I comuni, le cui finanze non consentono una diretta assunzione di tali spese, hanno però vari oneri derivanti dal funzionamento delle Commissioni comunali e di quelle per la ricostruzione edilizia, entrambe istituite per l'attuazione dei piani di ricostruzione (DD. LL. LL. 17 novembre 1944 n. 366; 18 gennaio 1945, n. 4; 1 marzo 1945, n. 154).

#### I) *Agricoltura.*

1) *Ispettorato provinciale per l'agricoltura.* — I comuni e le provincie sono tenuti al pagamento dei contributi che già assegnavano alle soppresse cattedre ambulanti di agricoltura. Tali oneri sono determinati in tabelle stabilite dallo Stato (legge 13 giugno 1935, n. 1220 e R. D. L. 30 marzo 1937, n. 1352).

2) *Stazioni di monta ippica.* — I comuni dove esse siano

istituite sono tenuti alla gratuita somministrazione e arredamento dei locali, loro illuminazione e provvista d'acqua, nonché a provvedere al personale per l'esazione delle tasse e dei diritti (R. D. 4 maggio 1924, n. 966).

3) *Servizi annonari.* — I comuni devono provvedere al regolare approvvigionamento della popolazione e all'attuazione del razionamento dei consumi, sostenendo tutti i non lievi oneri relativi. Solo le spese attinenti al funzionamento degli uffici comunali di tesseramento possono essere ammessi, in rendiconto, a rimborso da parte dello Stato (legge 27 ottobre 1940, n. 1716 e segg.).

4) *Commissioni comunali* per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura ai fini del pagamento dei contributi assicurativi. I comuni devono provvedere i locali e i personali di segreteria necessari al loro funzionamento (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 75).

5) *Opere di bonifica.* — I comuni e le provincie sono tenuti a contribuire per i beni di loro pertinenza compresi nel comprensorio alla spesa per le opere di bonifica di competenza statale (T. U. 13 marzo 1933, n. 215).

6) *Opere di sistemazione dei bacini montani.* — I comuni e le provincie possono provvedere alla esecuzione di tali opere. Le spese relative sono però rimborsate dallo Stato (R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267).

7) *Rimboschimento* di terreni montani, dune o sabbie mobili. Vi possono provvedere i comuni e le provincie, salvo ottenere la concessione di contributi statali (R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267).

8) *Gestione di boschi e pascoli.* — I comuni possono a ciò provvedere mediante aziende speciali. Lo Stato può concedere contributi sino al 75 % e al 50 % delle spese per il personale. Qualora invece lo Stato provveda esso direttamente a tali gestioni, i comuni sono tenuti al rimborso delle spese sostenute. (R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267).

#### L) *Istruzione pubblica.*

Si riscontrano in questa materia, in maggior numero, i contributi gravanti sui comuni per servizi che, quanto meno, non sono da loro dipendenti.

1) *Scuole elementari.* — I comuni hanno l'obbligo di fornire i locali idonei e sufficienti alle classi esistenti nelle scuole elementari e di provvedere alle spese di custodia, servizio riscaldamento, il-

luminazione e arredamento dei locali stessi, nonché al rinnovamento del materiale didattico, degli arredi scolastici, degli attrezzi ginnastici, dei registri e stampati. Solo per alcune di queste ultime spese, in mancanza di mezzi, i comuni possono ottenere sussidi dallo Stato per il più completo arredamento delle scuole, in misura non superiore al terzo della presunta spesa. Devono pure provvedere al personale di servizio e custodia occorrente secondo l'entità della popolazione scolastica, cioè bidelli e custodi (T. U. 5-2-1928, n. 577).

2) *Ispettorati scolastici e direttori didattici.* — I comuni devono provvedere, senza rimborso, alla fornitura dei locali occorrenti per gli uffici, nonché alle spese per arredamento, illuminazione, riscaldamento, custodia, pulizia e agli stampati e cancelleria (T. U. 5 febbraio 1928, n. 577).

3) *Biblioteche scolastiche.* — Per le biblioteche scolastiche popolari, istituite in ogni classe elementare dal D. L. L. 2 settembre 1917, n. 1521, il comune, cui è attribuita la proprietà della biblioteca, è tenuto a fornire i mobili adatti e contribuire al mantenimento e incremento di essa, con sussidio annuale commisurato all'entità della popolazione scolastica (T. U. 5 febbraio 1928, n. 577).

4) *Scuole di confine.* — Ai comuni delle zone del confine orientale è fatto obbligo di fornire l'alloggio gratuito ai maestri elementari o, in mancanza, di corrispondere una adeguata indennità (legge 2 luglio 1929, n. 1152).

5) *Scuole rurali.* — I Comuni sono tenuti alla fornitura dell'alloggio agli insegnanti nelle scuole elementari di nuova costruzione istituite in sedi di campagna dove non esistano più di due scuole con proprio insegnante (R. D. L. 14 ottobre 1938, n. 1771).

6) *Ex Gioventù Italiana del Littorio.* — I comuni sono tenuti alla somministrazione gratuita dei locali occorrenti per i comitati della ex G. I. L., nonché a provvedere alle spese di custodia, illuminazione e riscaldamento delle palestre e stadi di proprietà di tale istituzione. Non sono state emanate sinora nuove disposizioni per regolare la materia dopo la soppressione della G. I. L., (R. D. L. 27 ottobre 1937, n. 1839).

7) *Patronato scolastico.* — I comuni sono obbligati alla somministrazione gratuita dei locali destinati all'assistenza scolastica svolta dal patronato, nonché a concedere a essa sussidi non inferiori a quelli stanziati in bilancio nel 1924 (T. U. 5 febbraio 1928, n. 577).

8) *Ente radioaudizioni italiane.* — I comuni con più di mille abitanti sono tenuti al pagamento a favore di tale ente di un contributo fisso annuo graduato secondo la popolazione da lire 50 a lire 20.000 (R. D. L. 17 novembre 1927, n. 2207).

9) *Scuole di avviamento al lavoro.* — I comuni sono obbligati alla gratuita somministrazione dei locali e, per le scuole della Basilicata e della Sardegna, a fornire anche il personale di segreteria e di servizio (R. D. 6 maggio 1923, n. 1054).

10) *Licei, ginnasi, istituti magistrali.* — I Comuni sono obbligati a provvedere alla gratuita somministrazione, manutenzione, arredamento, illuminazione e riscaldamento dei locali e alle spese varie di ufficio, nonché, per gli istituti magistrali, anche a provvedere al personale di segreteria (R. D. 6 maggio 1923, n. 1054).

11) *Istituti nautici.* — I comuni sono obbligati a provvedere alla gratuita somministrazione, adattamento, manutenzione, illuminazione, e riscaldamento dei locali occorrenti, nonché allo arredamento di essi e alla fornitura del materiale non scientifico e degli oggetti di segreteria (R. D. 21 ottobre 1923, n. 2359).

12) *Scuole industriali e commerciali e scuole tecniche.* — I comuni sono tenuti alla gratuita somministrazione dei locali, alla loro illuminazione, riscaldamento e provvista di acqua, per le scuole di ogni tipo di nuova istituzione (R. D. 31 ottobre 1923, n. 2523).

13) *Università e istituti di istruzione superiore.* — I comuni sono obbligati al pagamento di contributi a favore dei tali istituti quando essi derivino da apposite convenzioni stipulate dai comuni stessi per il loro mantenimento in luogo (R. D. 31 agosto 1933 n. 1592). Tali contributi sono ora devoluti allo Stato (R. D. 29 giugno 1935 n. 1075).

14) *Biblioteche pubbliche.* — Sono ora obbligatorie in tutti i comuni capoluogo di provincia. L'onere delle relative spese può però gravare in tutto o in parte sulla provincia (legge 24 aprile 1941, n. 393).

*Allegato n. 7*

#### PROSPETTO DEI CONTROLLI SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI

Il presente prospetto, svolto in forma schematica per maggiore chiarezza, rappresenta le varie forme dei controlli che attualmente vengono esercitati sui comuni e le provincie. Essi sono suddivisi secondo la comune dottrina in preventivi, successivi e sostitutivi, e sono raggruppati a seconda delle varie autorità od organi che li esercitano. Il prospetto è stato compilato con criteri molto ampi, in modo che in esso sono state incluse anche le varie forme di pareri che, a rigore, non possono ritenersi veri e propri controlli, tuttavia non può escludersi che possano rinvenirsi nella legislazione altri particolari controlli.

Il lungo elenco dà chiara la sensazione della vastità dei controlli che incombono sull'attività degli enti locali e da esso può trarsi la conferma della necessità di procedere al più presto alla loro riduzione.

E infatti, utilizzando gli studi della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, il Ministero dell'Interno ha già apprestato un progetto di legge per l'eliminazione di molti controlli lasciando solo quelli di legittimità, salvo che per talune delle più importanti materie (1).

Il prospetto mette d'altra parte in evidenza che assai spesso i principali inconvenienti lamentati sono da attribuirsi piuttosto a una deficiente organizzazione e al frazionamento dei controlli che alla loro intensità.

#### I.

#### *Comuni*

#### A) Controlli preventivi:

##### *a) Prefetto:*

- 1) Visto di esecutività e potere di annullamento sulle deliberazioni di tutti i comuni relative alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e approvati e, per i Comuni con più di

---

(1) V. il testo in nota al resoconto, n. 3.

- 100 mila abitanti, su quelle importanti spese obbligatorie nei limiti degli stanziamenti di bilancio (art. 97 T. U.).
- 2) Visto sui contratti superanti certi limiti (art. 296 T. U.).
  - 3) Autorizzazione alla licitazione o trattativa privata sui contratti (art. 87 T. U.).
  - 4) Facoltà di ordinare inchieste (art. 340 T. U.).
  - 5) Approvazione deliberazione di delega delle funzioni del governo da parte del Sindaco (art. 56 T. U.).
  - 6) Approvazione deliberazione di riparto dei comuni in quartieri (art. 57 T. U.).
  - 7) Omologazione degli elenchi delle strade campestri (art. 17 legge 20 marzo 1865, allegato F).
  - 8) Approvazione nomina messi comunali (art. 273 T. U.).
  - 9) Omologazione a depositare somme in istituto di credito (art. 291 T. U.).
  - 10) Decisione su ricorsi avverso classifica comunale dei ristoranti e rosticcerie. (D. L. L. 1-3-1945, n. 99).
  - 11) Autorizzazione di acquisto di immobili o per l'acquisto di beni a titolo gratuito. (legge 21 giugno 1896, n. 218).
  - 12) Parziale nomina dei membri della Commissione comunale per i tributi locali. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

b) *Giunta provinciale amministrativa* :

- 1) Approvazione deliberazioni relative a (art. 99 T. U.):
  - bilancio preventivo
  - storno di fondi da una categoria all'altra del bilancio
  - spese ultraquinquennali (salvo che per i comuni capoluoghi di provincia)
  - applicazione di tributi e relativi regolamenti
  - acquisto di azioni industriali
  - liti attive e passive e transazioni
  - impieghi di denaro
  - alienazione di immobili, titoli, azioni, locazioni e conduzioni di immobili oltre i 12 anni
  - prestiti e mutui
  - assunzione diretta di pubblici servizi
  - piani regolatori edilizi e di ampliamenti
  - costruzione e classificazione di strade
  - regolamenti di uso dei beni comunali, di igiene, di edilizia, polizia locale e sulle istituzioni comunali
  - ordinamento e regolamenti del personale

- spese nuove e maggiori.
- 2) Approvazione capitoli generali per alienazioni, locazioni, acquisti, appalti, lavori, forniture (art. 87 T. U.).
  - 3) Facoltà disporre inchieste (art. 340 T. U.).
  - 4) Pareri circa separazione dei patrimoni e delle spese di comuni e frazioni (art. 36 T. U.).
  - 5) Pareri relativi a consorzi locali (art. 156 T. U.).
  - 6) Autorizzazione sull'applicazione di sovraimposte. (legge 10 giugno 1937, n. 1402 e art. 306 T. U.).
  - 7) Pareri circa la sistemazione enti dissestati (art. 332 T. U.).
  - 8) Autorizzazione a depositare somme in istituti di credito. (art. 291 T. U.).
  - 9) Autorizzazione a impiegare somme provenienti da alienazioni, lasciti, riscossioni ecc. in estinzione di passività onerose o per miglioramento del patrimonio (art. 291 T. U.).
  - 10) Approvazione deliberazioni recanti nuove spese facoltative (art. 316 T. U.).
  - 11) Parere su deliberazioni di comuni che non hanno conseguito il pareggio del bilancio dopo l'applicazione delle sovraimposte al 3° limite e su variazione in bilancio per spese obbligatorie (art. 332 T. U.).
  - 12) Approvazione regolamenti sulle condotte sanitarie (art. 66 T. U. Sanità).
  - 13) Fissazione stipendi minimi sanitari condotti (art. 67 T. U. Sanità).
  - 14) Approvazione regolamento consorzio antitubercolare (art. 276 T. U. Sanità).
  - 15) Omologazione deliberazioni relative a consorzi per opere idrauliche. (R. D. 25 luglio 1904, n. 523).
  - 16) Approvazione deliberazioni sull'amministrazione degli usi civici. (legge 16 giugno 1927, n. 1766).
  - 17) Approvazione deliberazione per l'istituzione di un diritto comunale sui generi di larga produzione. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).
  - 18) Autorizzazione all'applicazione dell'imposta di famiglia. (art. 111 T. U. Fin. loc.).
  - 19) Approvazione tariffe per l'applicazione della tassa di occupazione di aree pubbliche (art. 195 T. U. Fin. loc.).
  - 20) Autorizzazione applicazione in misura superiore della tassa sulle insegne (art. 203 T. U. Fin. loc.).

- 21) Approvazione tariffe diritti di peso pubblico (art. 216 T. U. Fin. loc.).
- 22) Approvazione deliberazioni per ripartizione utili gestione di servizi municipalizzati e su accertamento e sistemazione in bilancio delle perdite (art. 261 T. U. Fin. loc.).
- 23) Approvazione deliberazioni per la concessione alla industria privata di servizi municipalizzati e relativi capitolati (art. 265 T. U. Fin. loc.).
- 24) Approvazione deliberazioni per l'istituzione di pedaggi (legge 20 marzo 1865, allegato F, art. 20).
- 25) Autorizzazione applicazione sovrimposta oltre il 2° limite. (T. U. art. 256, Fin. loc.).
- 26) Delibera sulle tariffe provinciali per le imposte sul valore locativo, di famiglia, sul bestiame (art. 106-118-126, T. U. Fin. Loc.).
- 27) Approvazione convenzioni tra comuni ed enti ospedalieri per assistenza ambulatoriale ai poveri. (R. D. 30 settembre 1938, n. 1631).

c) *Consiglio di prefettura:*

- 1) Pareri sui contratti e progetti per alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni, appalti di opere (artt. 88-297-298 T. U.).
- 2) Parere su capitolati generali (art. 294 T. U.).
- 3) Esame e decisione sui conti (art. 310 T. U.).
- 4) Facoltà di inchieste (art. 340 T. U.).
- 5) Parere sulla concessione all'industria privata di servizi municipalizzati e relativi capitolati (art. 267 T. U., Fin. loc.).

d) *Consiglio provinciale di sanità:*

- 1) Parere su regolamenti di igiene (art. 19 T. U. Sanità).
- 2) Parere sui regolamenti per le piante tessili (art. 19 T. U. Sanità).
- 3) Parere sulle deliberazioni per la costituzione di consorzi sanitari (art. 19 T. U. Sanità).
- 4) Parere sui regolamenti dei sanitari condotti (art. 19 T. U. Sanità).
- 5) Parere sui regolamenti edilizi (art. 229 T. U. Sanità).
- 6) Parere sui piani regolatori (art. 229 T. U. Sanità).
- 7) Parere sui progetti di opere per le provviste di acqua e per le abitazioni in zona di bonifica (art. 229 T. U. Sanità).

e) *Ufficio del genio civile* :

- 1) Visto sui progetti di contratti per alienazione, locazioni, acquisti, somministrazioni, appalti di opere (art. 285 T. U.).
- 2) Parere su tariffe per l'applicazione della tassa di occupazione di aree pubbliche (art. 195 T. U. Fin. loc.).
- 3) Approvazione atti comitati comunali per le riparazioni edilizie (D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4).

f) *Consiglio provinciale dell'economia* :

- 1) Approvazione piano economico per l'utilizzazione dei boschi comunali (art. 85 T. U.).
- 2) Parere circa tariffe per l'applicazione della tassa di occupazione di aree pubbliche (art. 195 T. U. Fin. loc.).
- 3) Parere circa la tariffa dei diritti di peso pubblico (art. 216 T. U. Fin. loc.).
- 4) Pareri sui regolamenti per l'esercizio di usi civici nei demani comunali o nei domini collettivi. (T. U. 20 settembre 1914, n. 2011).
- 5) Parere sulle deliberazioni comunali di classifica di ristoranti e rosticcerie. (D. L. L. 1 marzo 1945, n. 99).
- 6) Approvazione piano di massima sulla destinazione e utilizzazione dei demani comunali e dei domini collettivi (legge 16 marzo 1931, n. 372).
- 7) Pareri sui regolamenti comunali di polizia rurale, sul risanamento dalla malaria, sul pascolo abusivo (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).
- 8) Vigilanza sulla gestione dei depositi relativi a opere di miglioramento del patrimonio rustico comunale (R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267).
- 9) Vigilanza sulle aziende costituite (anche comunali) svolgenti attività economico-sociale, tecnica, nella provincia (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).
- 10) Determinazione valore per i generi soggetti a imposta di consumo (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

g) *Consiglio scolastico provinciale* :

- Approvazione deliberazioni relative alla istruzione elementare. (R. D. 17-3-1930).

h) *Intendente di finanza* :

- Controllo ed esecutività dei ruoli delle imposte (art. 286 T. U. Fin. loc. e legge 16 giugno 1939, n. 942).

i) *Deputazione Provinciale* :

- Parere circa le deliberazioni relative a variazioni della circoscrizione territoriale (art. 35 T. U.).

j) *Comitato provinciale dei prezzi* :

- Coordinamento e disciplina dei prezzi fissati dagli enti locali (D. L. L. 19 ottobre 1944, n. 347).

k) *Sezione provinciale dell'alimentazione* :

- Determinazione del valore per i generi alimentari soggetti a imposte di consumo (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

l) *Consiglio superiore dei LL. PP.* :

- Parere su contratti e progetti oltre certi limiti, per alimentazione, somministrazione forniture, appalti di opere (art. 285, T. U.).

m) *Commissione centrale per la finanza locale* :

- 1) Approvazione di deliberazioni dei comuni che, dopo l'approvazione della sovraimposta al 3° limite e altre eccezionali in previsione, non possono conseguire il pareggio in bilancio.
- 2) Approvazione variazioni in bilancio per nuove spese obbligatorie.
- 3) Facoltà di revisione di tariffe e regolamenti.
- 4) Autorizzazione all'applicazione di nuove imposte (art. 332 T. U.).
- 5) Parere circa l'applicazione di un diritto comunale su generi di larga produzione. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).
- 6) Approvazione deliberazioni comunali per spese relative alla costituzione di centri rurali siciliani (legge 8 giugno 1942, n. 890).
- 7) Pareri sugli atti dei comuni colpiti dal terremoto del 1908 (D. L. 19 agosto 1917, n. 1399).
- 8) Giudizio sulla somministrazione di anticipi sull'importo dei mutui comunali. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

n) *Consiglio superiore di sanità* :

- Pareri sui lavori di pubblica utilità interessanti la sanità pubblica e sulle opere igieniche (art. 15 T. U. Sanità).

o) *Ministro dell'Interno* :

- 1) Approvazione delle deliberazioni di comuni capoluoghi di provincia riguardanti il bilancio preventivo o importanti impegni di spesa ultraquinquennale.

- 2) Facoltà di avocazione dell'approvazione delle deliberazioni degli stessi comuni impegnanti un principio di spesa continuativa per i bilanci futuri (legge 10 giugno 1937, n. 1402).
- 3) Omologazione dei provvedimenti di scioglimento dei corpi organizzati (art. 233 T. U.).
- 4) Omologazione di regolamenti comunali (art. 102 T. U. e art. 245 T. U. Sanità).
- 5) Approvazione delle deliberazioni sulle operazioni di mutuo (art. 299 T. U. C. P.).
- 6) Approvazione di regolamenti per spese di profilassi antimalarica (art. 323 T. U. Sanità).
- 7) Approvazione atti spec. del comune di Roma (D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426).
- 8) Approvazione delib. istituyente un diritto su generi di larga produzione (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).
- 9) Autorizzazione applicazione imposta di soggiorno (R. D. 25 novembre 1937, n. 2159).
- 10) Vigilanza sugli archivi comunali. (legge 22 dicembre 1939, n. 2006).

p) *Ministro LL. PP.* :

- 1) Omologazione regolamenti relativi a lavori ed opere (art. 102 T. U.).
- 2) Vigilanza sulle deliberazioni relative alla polizia stradale (R. D. 8 dicembre 1933, n. 1740).
- 3) Approvazione deliberazioni relative a opere per la navigazione interna. (R. D. 11 luglio 1913, n. 859).
- 4) Approvazione atti relativi a opere sulle acque pubbliche, impianti e derivazioni per energia motrice (T. U. 1933).
- 5) Approvazione piani di ricostruzione comunali. (D. L. L. 1 marzo 1945, n. 154).
- 6) Autorizzazione a eseguire opere di sistemazione boschiva o montana. (R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3268).
- 7) Controllo sul funzionamento dei Comitati comunali per le riparazioni edilizie (D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4).

q) *Ministro delle Finanze* :

- 1) Omologazione dei regolamenti sulla finanza locale (art. 102 T. U. C. P.).
- 2) Approvazione delle deliberazioni sulle operazioni di mutuo per i comuni con bilanci pareggiati con sovraimposte eccedenti il limite normale.

- 3) Autorizzazione a contrarre mutui su cartelle e altri titoli azionabili (art. 299 T. U. C. P.).
- 4) Autorizzazione all'applicazione della imposta di famiglia (T. U. Fin. loc., 1931).
- 5) Approvazione del bilancio del comune di Roma. (D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426).
- 6) Approvazione della delib. istituyente un diritto comunale su generi di larga produzione. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

r) *Ministro della Pubblica Istruzione:*

- 1) Vigilanza sugli atti relativi a beni aventi interesse storico e artistico - archeologico. (legge 24 novembre 1927, n. 2461).
- 2) Omologazione dei regolamenti relativi alla pubblica istruzione (art. 102 T. U. C. P.).

s) *Ministro dell'Agricoltura:*

- 1) Omologazione regolamenti relativi a gestioni agricole e utilizzazione beni agrari (art. 102 T. U. C. P.).
- 2) Approvazione delle deliberazioni relative alla utilizzazione degli usi civici (legge 16 giugno 1927, n. 1766).
- 3) Autorizzazione alla esecuzione di opere di sistemazione boschive o montane (R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3267).

t) *Sottosegretario per la stampa e le informazioni:*

- Approvazione delle deliberazioni relative a gestioni di stagioni liriche (R. D. L. 3 febbraio 1926, n. 438).

u) *Consiglio di Stato:*

- 1) Pareri sulle variazioni di circoscrizioni territoriali (35 T. U. C. P.).
- 2) Parere sui regolamenti (art. 151 T. U.).

B) *Controlli successivi:*

a) *Prefetto:*

- 1) Approvazione della nota delle spese conseguenti alle ordinanze di urgenza (art. 55 T. U.).
- 2) Diniego del visto sui contratti conclusi (art. 296 T. U.).
- 3) Facoltà di revoca del sindaco e degli assessori comunali (R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111).
- 4) Facoltà di disporre inchieste (art. 340 T. U.).

- 5) Poteri di vigilanza e facoltà di scioglimento degli organi delle aziende municipalizzate e aziende di cura e turismo (legge 15 novembre 1925, n. 2578 e R. D. 15 aprile 1926, n. 965).

b) *Giunta provinciale amministrativa* :

- 1) Decisione sui ricorsi in tema di tributi locali (art. 282 T. U. Fin. locale).
- 2) Provvedimenti sul diniego del rilascio di certificati (art. 63 T. U.).
- 3) Facoltà disporre inchieste (art. 340 T. U.).
- 4) Pronuncie di responsabilità su amministratori ai fini di misure cautelative (art. 264 T. U.).

c) *Consiglio di prefettura* :

- Pronuncia sulle responsabilità derivanti dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale (art. 260 T. U.).

d) *Governo del re*

- Facoltà generale di annullamento degli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere, o violazione di legge (art. 6 T. U.).

C) *Controlli sostitutivi* :

a) *Prefetto* :

- 1) Allocazione d'ufficio in bilancio comunale degli oneri per spese di spedalità. (R. D. 30 dicembre 1923, n. 284).
- 2) Facoltà di provvedere con decreto per impianto di acqua potabile (art. 248 T. U. Sanità).
- 3) Facoltà di provvedere con decreto per costituzione obbligatoria di dispensari antivenerei (art. 298 T. U. Sanità).
- 4) Facoltà disporre costruzioni e acquisto per i comuni di essicatoi di granturco (art. 333 T. U. Sanità).
- 5) Facoltà di dispensare dal servizio impiegati comunali (art. 248 T. U.).
- 6) Facoltà di applicare sanzioni disciplinari agli impiegati comunali (art. 232 T. U.).
- 7) Facoltà generale surrogatoria con provvedimenti contingibili e urgenti in materia di edilizia, polizia locale, igiene, sanità, sicurezza pubblica (artt. 20-55 T. U.).
- 8) Facoltà provvedere agli atti obbligatori omissi dal Comune (art. 104 T. U.).

- 9) Nomina di rappresentanti di consorzi (art. 161 T. U.).
- 10) Compilazione del bilancio (art. 305 T. U.).
- 11) Compilazione del conto del tesoriere (art. 308 T. U.).
- 12) Adempimento di atti relativi alle compilazione di liste elettorali. (D. M. 24 ottobre 1944).

b) *Giunta provinciale amministrativa* :

- 1) Allocazione d'ufficio in bilancio per spese obbligatorie o dipendenti da impegni validamente assunti (art. 320 T. U. C. P.).
- 2) Provvedimenti per il pagamento degli stipendi agli impiegati (art. 242 T. U.).
- 3) Provvedimenti per atti obbligatori omessi dal comune (art. 104 T. U.).

c) *Consiglio provinciale dell'economia* :

- Provvedimenti per la formazione del piano economico di utilizzazione delle proprietà boschive. (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).

d) *Ministro dell'Interno* :

- Provvedimenti per gli atti omessi dalla Giunta Provinciale amministrativa. (Reg. 1911-13).

e) *Ministro delle Finanze* :

- Provvedimenti per assicurare il pareggio del bilancio (art. 336 T. U.).

## II.

### *Province*

A) *Controlli preventivi* :

a) *Prefetto* :

- 1) Autorizzazione alla licitazione o trattativa privata per i contratti (art. 140 T. U.).
- 2) Visto di esecutività sulle deliberazioni non soggette all'approvazione della Giunta Provinciale amministrativa e non relative a spese obbligatorie già stanziare in bilancio o relative alla esecuzione di provvedimenti già approvati.
- 3) Approvazione della nomina messi di provincia (art. 273 T. U.).
- 4) Nomina presidente e deputati provinciali. (R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111).

*b) Giunta provinciale amministrativa :*

- 1) Approvazione delle deliberazioni relative a storni di fondi in bilancio (art. 144 T. U.) nonché relative :
  - applicazione di tributi e relativi regolamenti
  - acquisti di azioni industriali
  - impieghi di denaro oltre 100 mila lire non diretto ad acquisti di stabili o mutui ipotecari o acquisti di titoli statali o depositi presso istituti di credito autorizzati
  - alienazione di immobili, titoli del debito pubblico, titoli di credito o azioni industriali, quando il valore del contratto superi le 100 mila lire
  - costituzione di servitù o enfiteusi quando il valore del fondo superi le 100 mila lire
  - locazioni o conduzioni di immobili oltre 12 anni
  - assunzione diretta di pubblici servizi
  - regolamenti provinciali
  - liti attive e passive e transazioni di valore oltre 50 mila lire
  - parere sulle deliberazioni impegnanti i bilanci futuri (art. 150 T. U.).
- 2) Parere sull'applicazione delle sovraimposte provinciali (artt. 306-320 T. U.).
- 3) Autorizzazione a depositi di somme in istituti di credito (art. 291 T. U.).
- 4) Autorizzazione all'impiego di somme provenienti da alienazioni, lasciti, riscossioni ecc. in estinzione di passività onerose o nel miglioramento del patrimonio (art. 291 T. U.).
- 5) Approvazione di deliberazioni relative a nuove spese facoltative (art. 316 T. U.).
- 6) Approvazione di deliberazioni relative al consorzio antitubercolare (art. 276 T. U. Sanità).
- 7) Approvazione di deliberazioni per la ripartizione degli utili di gestione dei servizi municipalizzati o per l'accertamento e sistemazione in bilancio di perdite (art. 261 T. U. Fin. loc.).
- 8) Approvazione di concessioni all'industria privata di servizi municipalizzati e dei relativi capitolati (art. 265 T. U. Fin. loc.).

*c) Consiglio di prefettura :*

- 1) Parere su progetti di contratti superiori a 150 mila lire (art. 141 T. U.).
- 2) Decisioni sui conti dei tesorieri (art. 310 T. U.).

- 3) Parere sulla concessione all'industria privata di servizi municipalizzati e sui relativi capitolati (art. 265 T. U. Fin. loc.).

d) *Consiglio provinciale di sanità:*

- 1) Parere sui regolamenti d'igiene (art. 19 T. U. Sanità).
- 2) Parere sui regolamenti per piante tessili.
- 3) Parere sul regolamento di polizia veterinaria.
- 4) Parere sul regolamento prov. per gli ufficiali sanitari.
- 5) Parere sul regolamento per il laboratorio prov.le di proflassi e igiene.
- 6) Parere sulla costituzione di consorzi provinciali sanitari. (art. 66 T. U. Sanità).
- 7) Parere sui progetti di opere per provvista di acqua o per le abitazioni in zona di bonifica (art. 229 T. U. Sanità).

e) *Ufficio del genio civile:*

- 1) Visto sui progetti di opere pubbliche (art. 285 T. U.).
- 2) Poteri e vigilanza in tema di deliberazioni relative alle opere attinenti alle acque pubbliche. (T. U. 1933).

f) *Consiglio provinciale dell'economia:*

- 1) Approvazione piano economico per utilizzazioni proprietà boschive (art. 85 T. U. C. P.).
- 2) Pareri sui regolamenti per l'esercizio di usi civici nelle proprietà collettive (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).
- 3) Approvazione piani di massima per destinazione e utilizzazione di proprietà collettive (legge 16 marzo 1931, n. 371).
- 4) Vigilanza sulle aziende in gestioni separate svolgenti attività economico-sociale-tecnica nella provincia. (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).

g) *Consiglio superiore dei LL. PP.:*

- 1) Parere su elenco e classificazione strade provinciali (legge 20 marzo 1865, allegato F).
- 2) Parere su contratti e progetti di massima per l'esecuzione di opere pubbliche oltre un certo limite (art. 285 T. U.).

h) *Commissione centrale finanza locale:*

- 1) Parere sull'approvazione delle deliberazioni impegnanti bilanci futuri con spese continuative (art. 150 T. U.).
- 2) Pareri sugli atti delle provincie colpite dal terremoto del 1908 (D. L. 19 agosto 1917, n. 1399).

- 3) Parere per il pareggio di bilancio delle provincie dissestate (art. 336 T. U. C. P.).
- 4) Giudizio per la somministrazione di anticipi sull'importo dei mutui provinciali. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

i) *Consiglio superiore di sanità:*

- Pareri sui lavori di pubblica utilità interessanti la sanità pubblica e sulle opere igieniche di più provincie (15 T. U. Sanità).

l) *Ministro dell'Interno:*

- 1) Approvazione deliberazioni impegnanti i bilanci futuri con spese continuative (50 T. U.).
- 2) Omologazione dei regolamenti provinciali (151 T. U.).
- 3) Approvazione deliberazioni relative (art. 299 T. U.).
- 4) Approvazione regolamenti per opere di profilassi antimalarica (art. 323 T. U. Sanità).
- 5) Vigilanza sugli archivi provinciali (legge 22 dicembre 1939, n. 2006).
- 6) Approvazione della convenzione tra provincia e Opera Nazionale Maternità ed Infanzia per il servizio di assistenza ai fanciulli abbandonati o esposti (legge 2 giugno 1942, n. 826).

m) *Ministro delle Finanze:*

- 1) Approvazione deliberazioni delle provincie che applicano sovrapposte oltre il limite normale (art. 336 T. U.).
- 2) Omologazione di regolamenti tributari (art. 151 T. U.).
- 3) Autorizzazione a contrarre mutui in cartelle o altri azionari (art. 300 T. U.).
- 4) Autorizzazione a effettuare operazioni di mutuo per provincie con bilancio pareggiato con sovrapposte oltre il limite normale (art. 299 T. U.).

n) *Ministro dei LL. PP.:*

- 1) Controllo sulle deliberazioni relative alla polizia stradale. (R. D. 8 dicembre 1933, n. 1760).
- 2) Approvazione deliberazioni relative a oneri per opere di navigazione interna (R. D. 11 luglio 1913, n. 959).
- 3) Approvazione dell'elenco e della classificazione strade provinciali (legge 20 marzo 1865, n. 2148, allegato F).

- 4) Omologazione di statuti e di regolamenti dei consorzi provinciali per opere idrauliche (R. D. 25 luglio 1904, n. 52).
- 5) Omologazione di regolamenti stradali (art. 151 T. U.).

o) *Ministro della Pubblica Istruzione* :

- Vigilanza sugli atti relativi a beni aventi interesse storico-artistico-archeologico (legge 24 novembre 1927, n. 2461).

p) *Ministro dell'Agricoltura* :

- Autorizzazione all'esecuzione di opere di sistemazione boschiva o montana (R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3267).

q) *Consiglio di Stato* :

- Parere circa regolamenti provinciali (art. 151 T. U.).

B) *Controlli successivi* :

a) *Prefetto* :

- 1) Diniego del visto sui contratti conchiusi (art. 296, T. U.).
- 2) Facoltà di revoca dei presidenti e deputati provinciali (R. D. 4 aprile 1944, n. 111).
- 3) Facoltà di disporre inchieste (art. 340 T. U.).
- 4) Facoltà di scioglimento degli organi dei consorzi provinciali (art. 166 T. U.).

b) *Giunta provinciale amministrativa* :

- 1) Decisioni sui ricorsi in tema di tributi locali (art. 282 T. U. Fin. loc.)
- 2) Poteri di inchiesta (art. 340 T. U.).
- 3) Pronuncie di responsabilità su amministratori ai fini delle misure cautelative (art. 264 T. U.).

c) *Consiglio di prefettura* :

- Pronuncie sulle responsabilità dipendenti dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale (260 T. U.).

d) *Ministro dell'Interno* :

- 1) Potere di annullamento dei regolamenti provinciali (art. 151 T. U.).
- 2) Facoltà scioglimento organi dei consorzi provinciali (art. 166 T. U.).

e) *Governo del re*

- Facoltà generale di annullamento degli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere, violazione di leggi (art. 6 T. U.).

C) *Controlli sostitutivi:*a) *Prefetto:*

- 1) Allocations d'ufficio nei bilanci provinciali degli oneri per spese relative all'assistenza agli esposti (R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841).
- 2) Facoltà di dispensare dal servizio impiegati provinciali (art. 248 T. U.).
- 3) Facoltà di imporre sanzioni disciplinari agli impiegati provinciali (art. 232 T. U.).
- 4) Poteri per misure contingenti e urgenti in materia di edilità locale, igiene, sanità, sicurezza pubblica interessante l'intera provincia o parte (art. 20 T. U.).

b) *Giunta provinciale amministrativa:*

- 1) Allocations in bilancio di spese obbligatorie e dipendenti da impegni validamente assunti (art. 320 T. U.).
- 2) Provvedimenti per il pagamento degli stipendi agli impiegati provinciali (art. 242 T. U.).
- 3) Provvedimenti per gli atti obbligatori omessi dalla provincia (art. 153 T. U.).

c) *Consiglio provinciale dell'economia:*

- Provvedimenti per la formazione del piano economico di utilizzazione delle proprietà boschive (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).

d) *Ministro dell'Interno:*

- Provvedimenti per l'attuazione degli atti omessi dalla Giunta provinciale amministrativa (Reg. 1911-13).

e) *Ministro delle Finanze:*

- Provvedimenti per assicurare il pareggio del bilancio (art. 336 T. U.).

*Allegato n. 8*

## VIGILANZA E TUTELA SUGLI ENTI LOCALI (\*)

## I.

Dobbiamo considerare risolto affermativamente il problema delle necessità del controllo statale sulle amministrazioni dei comuni e delle provincie. I principi democratici se inducono ad attenuare per quanto possibile questo controllo, non possono giustificare la sua abolizione: una soluzione diversa importerebbe l'equiparazione dell'autarchia dei due enti territoriali alla comune libertà degli individui e delle persone giuridiche private, equiparazione che nessuna tendenza politica può seriamente affermare. Del resto, il problema è stato discusso esaurientemente dalla Sottocommissione per la Regione, la quale ha dovuto concludere per la impossibilità di eliminare, nei confronti dello stesso ente maggiore, i tradizionali controlli amministrativi.

Un secondo punto, che possiamo ritenere fuori di discussione, è il carattere strettamente statale del controllo e la necessità che esso venga dallo Stato esercitato direttamente. Tutti gli enti pubblici versano, di fronte allo Stato, nella stessa situazione giuridica: essi sono amministrazioni indirette del massimo ente politico e nessuno potrebbe pensare di ritenere il comune amministrazione indiretta della provincia e questa amministrazione indiretta della regione. Essendo tutti gli enti pubblici destinati al conseguimento di fini statali, spetta unicamente allo Stato l'accertamento che tali fini siano costantemente ed efficacemente curati. D'altra parte, gli esempi storici di attività di controllo affidate ad organi della provincia nei confronti dei comuni, non possono che tenere lontana la Commissione da qualunque progetto che in qualche modo rappresenti un ritorno al detto sistema. Anche la proposta della istituzione di organi di controllo di carattere interno, cioè di Commissioni elettive istituite nel seno stesso dell'ente

---

(\*) La presente relazione è stata compilata dal prof. Guido Zanobini.

da controllare, se può essere presa in considerazione in quanto si riferisca a organi ausiliari di quelli dello Stato e con questi concorrenti nella stessa funzione del controllo, non potrebbe dirsi altrettanto se i nuovi organi interni dovessero sostituire ed eliminare del tutto gli organi governativi di controllo.

Ritenuto che lo Stato debba provvedere direttamente al controllo sulle Amministrazioni comunali, resta il problema della determinazione degli organi statali che a questa funzione devono essere preposti. Mentre non sembra opportuno affidare il controllo sulla regione se non agli organi del governo centrale, quello sui comuni sembra doversi conservare agli appositi organi dell'Amministrazione provinciale. Fra questi, nessun dubbio può aversi riguardo alla persona del prefetto per ciò che concerne il controllo più estrinseco e generico (vigilanza); non sembra invece che al medesimo possa essere attribuito anche quello più intrinseco e penetrante relativo agli atti più importanti della vita finanziaria dell'ente (tutela). Quest'ultima è stata sempre esercitata da organi collegiali, di formazione totalmente o parzialmente elettiva, e non sarebbe opportuno abbandonare oggi questa tradizione. La composizione mista dell'organo di tutela, affermata, dopo lunghi dibattiti, con la riforma del 1889, che istituì la Giunta provinciale amministrativa non sembra aver data cattiva prova e, d'altra parte, riuscirebbe difficile configurare una composizione diversa, che assicurasse ugualmente la rispondenza dell'organo alle esigenze della sua funzione. Quest'ultima non permette di escludere dal suo esercizio organi professionali e tecnici, quali sono i funzionari amministrativi di carriera; mentre, d'altra parte, la rappresentanza degli amministrati non può essere soppressa in un'attività che involge un'ingerenza profonda e decisiva nella vita degli enti controllati. Componenti governativi, quindi, e componenti elettivi.

Nei riguardi dei componenti governativi resta da decidere quali essi devono essere per corrispondere nel miglior modo alla funzione tecnico-finanziaria dell'organo di cui fanno parte: se essi devono essere soltanto i tre funzionari della prefettura, come nella legge originaria del 1889, oppure se devono comprendere anche alcuni funzionari dell'amministrazione finanziaria, come fu disposto dal decreto di riforma del 1923, o infine se debba proporsi una composizione diversa da ambedue quelle precedenti. Se si potesse tener conto soltanto del modo migliore di conseguire il fine del controllo, dovremmo decidere per quest'ultima soluzione.

Secondo noi, l'organo provinciale del controllo dovrebbe essere formato dagli stessi elementi che compongono l'organo centrale, cioè da consiglieri o referendari della Corte dei Conti: anche se i due controlli, centrale e locale, presentano qualche diversità di contenuto (l'uno di sola legittimità, l'altro esteso al merito), non v'è dubbio che la funzione di controllo è unica e che, in qualunque caso, il modo migliore di organizzarla è quello di attribuirla a quelle persone che, per lunga abitudine, hanno la più perfetta preparazione e la massima sensibilità per il suo esercizio. Comprendiamo, però, come tale proposta troverebbe un grave ostacolo nella difficoltà di aumentare, nell'attuale momento, gli organici della Corte dei Conti. È perciò preferibile un sistema che permetta di usufruire di funzionari già in servizio per altre Amministrazioni e in qualche modo idonei per la funzione di cui si tratta. È evidente, però, che fra i due precedenti legislativi è preferibile quello che chiama a partecipare al collegio, che deve esercitare il controllo finanziario, alcuni funzionari esperti in materia di contabilità e di finanza: l'intendente di finanza e il ragioniere capo della prefettura. Riforme successive a quella del 1923 hanno allargato anche ulteriormente il numero dei funzionari componenti la Giunta, introducendovi altri due elementi tratti dalla prefettura e dall'intendenza. Noi crediamo che una eccessiva estensione dei componenti il Collegio possa essere dannosa e perciò crediamo che i nuovi elementi debbano essere soltanto il ragioniere e l'intendente. Anzi, sempre per la stessa ragione, crediamo che col loro ingresso sia opportuno sottrarre al Collegio uno dei due consiglieri di prefettura che fino dalle origini ne fanno parte. In tal modo i funzionari sarebbero portati soltanto da tre a quattro: il prefetto, l'intendente di finanza, un consigliere di prefettura e il ragioniere capo della medesima.

Non v'è dubbio che i commissari elettivi dovrebbero conservare nella Giunta la maggioranza dei posti. Perciò, l'aggiunta di un'unità nel gruppo burocratico importa necessariamente l'aumento di un commissario nel gruppo elettivo: cinque, perciò, dovrebbero essere i commissari di origine popolare. Quanto al corpo elettorale dal quale questi commissari dovrebbero essere nominati, nell'ipotesi che la provincia sia conservata, tale corpo sarebbe ancora il Consiglio provinciale. Se, invece, la provincia, come ente autarchico, dovesse scomparire, l'elezione dei commissari potrebbe essere deferita ai consigli Comunali della circoscrizione provinciale. Non sarebbe necessario che tutti i comuni concorressero

alla elezione: questa potrebbe essere limitata a quelli aventi maggiore popolazione, in numero pari a quello dei commissari da eleggere compresi i membri supplenti. Ciascuno di questi comuni potrebbe eleggere un commissario della Giunta. Sistema ancora più semplice, ma forse meno giustificato dal punto di vista politico, potrebbe essere quello di attribuire l'elezione di tutti i commissari al Consiglio comunale del capoluogo della provincia.

Questo schema non esclude che alla funzione del controllo si provveda, oltreché dai due organi anzidetti — il prefetto e la Giunta provinciale amministrativa — anche da altre autorità, sia centrali come i ministri, e segnatamente il Ministro dell'Interno, sia provinciali, come i Consigli di prefettura ecc. Ma di tali sistemi e dell'opportunità di conservarli diremo successivamente.

## II.

Dal punto di vista sostanziale, per fare corrispondere ai principî di autarchia e di decentramento, è necessario operare nei controlli una riduzione e una semplificazione, in modo da rendere, per quanto possibile, meno grave e profondo l'ostacolo che essi costituiscono inevitabilmente per lo svolgimento della vita amministrativa dell'ente. A questo scopo, è necessario abolire il sistema del T. U. del 1934, che aveva reso generale il controllo di merito su tutte le deliberazioni degli enti locali, trasformando l'antico visto prefettizio « di legittimità » in un visto « di esecutività ». È questa la più grave menomazione recata dai recenti ordinamenti al principio di autarchia. Secondo noi, la generalità delle deliberazioni non solo deve essere sottratta a ogni ingerenza di merito, ma lo stesso controllo di legittimità deve essere nei suoi confronti trasformato in modo da escludere che esso importi un qualunque impedimento allo svolgimento dell'attività amministrativa. D'altra parte, le deliberazioni che per la loro importanza soprattutto dal punto di vista finanziario, devono essere conservate al controllo di merito della G. P. A. sono da sottoporre a un riesame, allo scopo di una possibile riduzione numerica.

4) Il controllo di legittimità non è istituito assolutamente necessario, tantoché a molti ordinamenti stranieri esso è del tutto ignoto. L'osservanza delle leggi e dei regolamenti costituisce per gli enti pubblici, un dovere tassativo, che esclude qualunque arbitrio e perciò qualunque pericolo di danno: gli enti devono osservare le leggi come qualunque altro soggetto, anche privato,

la cui attività non viene assoggettata a un continuo controllo, ma solo repressa quando in qualche modo si manifesti anti-giuridica. Al tradizionale controllo preventivo di legittimità potrebbe, perciò, essere sostituito un controllo successivo e repressivo degli atti risultanti contrari alle leggi. In altre parole, si propone l'abolizione del visto di legittimità, sostituito da un potere di annullamento, conferito in parte al prefetto, in parte al governo centrale.

Praticamente, al fine di rendere possibile questa forma di controllo, dovrebbe essere conservato l'obbligo della trasmissione della copia di ogni deliberazione all'ufficio di prefettura. Questo ufficio dovrebbe avere un apposito organo interno per l'esame sollecito di tutte le deliberazioni e per le proposte degli eventuali annullamenti. Contemporaneamente alla trasmissione alla prefettura, le deliberazioni dovrebbero essere pubblicate nell'albo comunale, per le eventuali opposizioni. Le deliberazioni diverrebbero esecutive immediatamente dopo l'adempimento di queste due formalità. Tuttavia il prefetto, per lo spazio di venti giorni dal ricevimento, avrebbe facoltà di annullare quelle che ritenesse illegittime, sia o non sia stata iniziata la loro esecuzione. Praticamente, gli organi del comune, ove avessero dubbi circa il pericolo dell'annullamento o volessero comunque evitare ogni responsabilità, non potrebbero che attendere il compimento del termine anzidetto. Dopo la scadenza di questo, l'annullamento potrebbe essere pronunciato soltanto dal Ministro dell'Interno, su relazione del prefetto o di ufficio, udito in ogni caso il parere del Consiglio di Stato. Contro i decreti prefettizi di annullamento, i comuni e gli altri interessati potrebbero ricorrere in via gerarchica al Ministro o in via giurisdizionale al Tribunale amministrativo territoriale; contro i decreti ministeriali sarebbe aperto il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, secondo le regole comuni.

B) Nel controllo di merito, le riduzioni da apportare nel numero delle materie a esso sottoposte non possono estendersi a tutti quanti i comuni, ma devono essere limitate soltanto ai comuni maggiori. Per i comuni di modeste possibilità finanziarie, qualunque atto che importi una spesa, specie se continuativa, non può avere effetto se non riconosciuto giustificato e proporzionato ai mezzi di cui l'ente dispone. Da ciò una classificazione dei comuni ai fini della maggiore o minore estensione del controllo di merito. Tale classificazione, auspicata dalla dottrina fino dal secolo passato, venne in parte attuata dalla riforma del 1923; il sistema di questa, eccessivamente complesso, fu più tardi sempli-

ficato da successivi atti legislativi, fino al T. U. del 1934. In questo tuttavia la discriminazione fra comuni maggiori e comuni minori, ai fini della diversa estensione del controllo di merito, è del tutto apparente: quei provvedimenti che nei comuni maggiori sono sottratti al controllo di merito della G. P. A., sono egualmente soggetti a un controllo della stessa natura, quale è il visto di esecutività del prefetto: unico effetto della classificazione è, perciò, quello di una diversa competenza nell'esercizio dello stesso controllo economico. Adottando, con alcune modificazioni, la stessa classificazione, intendiamo ora sottrarre molte deliberazioni dei comuni maggiori, ancorché di contenuto finanziario, a ogni forma di ingerenza governativa.

Da un punto di vista esclusivamente logico, la classificazione di cui parliamo dovrebbe prendere a fondamento soltanto la diversa potenzialità economica dei vari comuni, quale risulta dai rispettivi bilanci annuali. Data però la continua variabilità di questi ultimi, il criterio presenterebbe in pratica non lievi difficoltà. Per questo, le varie leggi che hanno tentata la classificazione in parola, hanno sempre adottato il criterio più empirico, ma più semplice, della diversa popolazione dei comuni. Questi potrebbero essere distinti in quattro classi: di oltre 300 mila abitanti, di oltre 100 mila abitanti, di oltre 20 mila, di popolazione inferiore a questa cifra.

In conseguenza della classificazione, le deliberazioni soggette all'approvazione tutoria dovrebbero essere divise in due gruppi fondamentali: quelle per le quali l'approvazione è richiesta per tutti i comuni, senza distinzione di valore, e quelle soggette ad approvazione solo quando il valore del loro contenuto superi determinate cifre, diversamente previste secondo l'entità demografica del comune. Dovrebbe essere stabilito quanto segue:

a) Sono soggette all'approvazione tutoria, senza distinzione di valore le deliberazioni riguardanti i seguenti oggetti:

- 1) il bilancio preventivo;
- 2) lo storno di fondi;
- 3) gli impegni di spese ultraquinquennali;
- 4) i mutui e i prestiti pubblici;
- 5) le assunzioni dirette dei pubblici servizi;
- 6) i piani regolatori edilizi;
- 7) i regolamenti organici sugli uffici e sul personale e quelli

di qualsiasi natura rivolti alla generalità dei cittadini.

b) Sono soggette all'approvazione tutoria solo quando il loro

importo superi un dato valore, variamente determinato secondo la popolazione del comune:

- 1) le liti attive e passive e le transazioni;
- 2) le locazioni ultranovennali;
- 3) l'impiego di denaro, compreso l'acquisto di titoli industriali ed escluso quello di beni immobili, di titoli di Stato e i mutui ipotecari;
- 4) l'alienazione d'immobili, di titoli di Stato, di titoli azionari e la costituzione di servitù.

A titolo puramente indicativo, i valori oltre i quali l'approvazione sarebbe richiesta possono fissarsi in lire 500 mila per i comuni nella prima classe, in lire 100 mila per quelli della seconda, in lire 50 mila per quelli della terza, e in lire 25 mila per gli altri.

### III.

Nei riguardi dei controlli speciali, sembrano opportune le seguenti osservazioni.

a) Circa la competenza del Ministro dell'Interno, sembra doversi abolire la funzione a esso attribuita con la legge 10 giugno 1937, n. 1402 nei riguardi dei bilanci dei comuni capoluoghi di provincia. È invece da conservare il potere di annullamento attribuito allo stesso Ministro e a quello delle finanze nei riguardi dei regolamenti comunali che risultino contrari alle leggi o ai regolamenti generali. In conseguenza, il prefetto, dopo l'approvazione della G. P. A., dovrà continuare a trasmettere copia di tali regolamenti ai detti Ministeri per l'esercizio del loro controllo (T. U. art. 102). Resta ferma, inoltre, l'esclusiva competenza del governo centrale nei riguardi dei controlli straordinari, ossia dello scioglimento dei Consigli comunali per ragioni amministrative e per quelle di ordine pubblico (T. U. 1915, art. 323).

b) Data la composizione che dovrebbe assumere la G. P. A., secondo le cose dette in principio, sembrerebbe giunto il momento di abolire e trasferire alla Giunta stessa le funzioni di controllo tradizionalmente proprie del Consiglio di prefettura. Come è noto, tali funzioni si esplicano specialmente sui contratti e sui conti: sui contratti, in forma consultiva, cioè mediante pareri da darsi al prefetto sui provvedimenti che autorizzano alcune forme di contrattazione, e sul visto che rende esecutivi i contratti già conclusi; sui conti, in forma giurisdizionale, mediante giudizi rivolti ad accertare le eventuali responsabilità dei tesorieri e di altri agenti

che hanno maneggio di denaro. Specialmente per quanto riguarda l'attività consultiva, è universale convincimento che il Consiglio di prefettura non corrisponda in nessun modo allo scopo della sua funzione. Per l'attività giurisdizionale non vengono ripetute le stesse critiche: ma si deve avvertire, che, per far corrispondere l'organo alla funzione, è stato necessario integrarne la composizione, aggiungendo ai tre funzionari della prefettura tre funzionari contabili, cioè il ragioniere capo della medesima, il ragioniere capo dell'intendenza di finanza e il ragioniere che ha riveduto il conto di cui si tratta (T. U. art. 13). La G. P. A., con la sua attuale composizione, sembra corrispondere in modo non dubbio a quelle esigenze che hanno consigliato la modificazione del Consiglio di prefettura; d'altra parte, la presenza nella Giunta dei commissari elettivi rende questo collegio più adatto, che non l'antico Consiglio, ad assolvere le funzioni di cui si tratta con le garanzie richieste dalle attuali tendenze politiche. Si può discutere se non sia il caso, dato il maggiore tecnicismo di queste speciali funzioni di controllo, di far partecipare alle medesime solo una parte dei cinque commissari elettivi, con un sistema già adottato per differenziare la composizione della Giunta in sede amministrativa e in sede giurisdizionale. Qualunque soluzione si adotti intorno a tali particolari, sembra evidente che il trasferimento delle funzioni di controllo dal Consiglio alla Giunta, mentre non presenta inconvenienti, giova a unificare tutte le funzioni di controllo in quello fra i due organi che offre maggiori garanzie.

A questa proposta non può opporsi la considerazione che la G. P. A., con la riforma degli istituti della giustizia amministrativa cesserà di essere un tribunale amministrativo per conservare soltanto le sue funzioni tutorie. Si può benissimo ammettere che, accanto al Tribunale amministrativo con competenza generale, possano continuare a sussistere speciali organi amministrativi investiti di giurisdizione in materie particolari. Riguardo a questo problema, nessuna ragione può indurre a ritenere giustificata la giurisdizione speciale sui conti, in quanto attribuita al Consiglio di prefettura, e a dichiarare inammissibile la medesima quando la si voglia attribuire alla Giunta provinciale.

Allegato n. 9.

## LA RAPPRESENTANZA DEL GOVERNO ALLA PERIFERIA (\*)

### I.

*Cenni storici sui rappresentanti locali del potere di governo in Italia sino all'unificazione.*

#### a) *Precedenti storici generali.*

L'organizzazione amministrativa periferica è venuta sorgendo di pari passo con lo sviluppo di ogni ordinamento politico. Anche le antiche civiltà presentano tipici esempi di una rete di uffici pubblici locali, incaricati dell'esecuzione degli ordini dei sovrani. Se ne trovano nelle antiche magistrature elleniche, e persino in quelle cretesi. Soprattutto però il diritto pubblico romano diede ampio sviluppo all'ordinamento provinciale. Già iniziato durante la repubblica con uffici dapprima solo di carattere militare o magistrature giudiziarie, fu notevolmente perfezionato durante l'impero, il quale creò molte nuove cariche, rese necessarie dai grandi possedimenti territoriali amministrati da funzionari locali ma strettamente dipendenti dall'imperatore e suoi diretti rappresentanti.

La creazione della grande circoscrizione periferica, la provincia, in un primo tempo si basò, in via principale, sulla perpetuazione di fatto della « dedicio » del popolo vinto, e sulla conseguente perpetuazione del comando supremo militare. Il governatore romano lasciava peraltro vigenti molte delle forme organizzative autonome che trovava, sia statuali che municipali. Tali concetti furono in primo luogo applicati alle comunità federate fuori d'Italia; poi la progressiva centralizzazione, facendo cadere

---

(\*) La presente relazione è stata compilata dai dott. Giuseppe Renato, Enrico Vigliar, Amedeo Cartolano.

il trattato federale, estese l'istituzione delle magistrature governative locali anche ai territori della Lega italica i quali però conservarono una certa autonomia amministrativa e finanziaria. La provincia consolare era retta annualmente da un procuratore incaricato del pieno governo civile, della direzione dell'amministrazione e della politica assistito principalmente dai questori. All'inizio dell'impero la potestà proconsolare vigeva nelle provincie senatorie sotto la vigilanza del Senato. Nelle provincie imperiali, sotto diretta giurisdizione del governatore, i governatori locali si dividevano in tre classi: i Legati Augusti, aiutanti imperiali di grado senatorio con qualità di magistrati (*propraetores*); gli aiutanti non magistrati dello stesso grado, o legali; e gli ufficiali di grado equestre cioè i tribuni e i prefetti. A essi — nominati a tempo indeterminato — mancava però il comando militare. Le regioni non ordinate come provincie erano amministrate da *Praefecti*, *Procuratores* o *Praesides* di rango equestre coadiuvati da funzionari inferiori.

Le provincie tenute sotto il diretto governo dell'Imperatore, all'epoca di Tiberio, divengono anch'esse una definitiva istituzione dello Stato. In esse il pieno diritto dei governatori provinciali spettava a un luogotenente, il quale però in taluni dei regni e principati assoggettati era sostituito dal tesoriere imperiale supremo, istituito in ogni provincia (*Procurator Augusti*), che, investito delle attribuzioni luogotenenziali, assumeva il titolo di prefetto. Lo stesso tesoriere era incaricato di sostituire il rappresentante senatorio o imperiale, governatore o luogotenente in caso di vacanza, amministrando interinalmente tutti gli affari provinciali. La nomina e la durata in carica dei rappresentanti provinciali, dapprima annuale, fu poco per volta rimessa al beneplacito dell'imperatore. A essi competevano anche funzioni giurisdizionali; ed erano vincolati dalle istruzioni del Senato e dell'imperatore. I poteri dei governatori provinciali furono diminuiti dalla Costituzione di Diocleziano e dal nuovo ordinamento da questi dato all'impero. Le antiche provincie furono diminuite nelle loro circoscrizioni territoriali, mentre i governatori furono abbassati di grado e alla maggior parte delle provincie furono preposti governatori non senatori, *Praesides* o *Correctores*. Nelle provincie di confine il loro posto fu preso dai *Duces limitum*. La denominazione di *Praefectus* la si trova nuovamente per indicare funzionari subordinati, capi di milizie di confine, ma soprattutto per designare una carica che assunse alta importanza:

quella dei Praefecti Praetorio. Questi erano praticamente a capo dell'alta amministrazione e furono poi preposti a dirigere le diocesi, ampie circoscrizioni amministrative, in origine dodici, che comprendevano più distretti di governatori provinciali. Alcune delle diocesi erano amministrate direttamente dai prefetti, altre, le più, da funzionari intermedi, rappresentanti di essi (Vicarii Praefectorum Praetorio), ma in forma delegatoria. Fu mantenuto il Praefectus Urbi di Roma, di rango eguale ai prefetti del pretorio ma con attribuzioni limitate. Tale ordinamento speciale della capitale fu dato alla città (la Praefectura Urbis) da Augusto e mantenuto in seguito anche ben oltre alla caduta dell'impero romano. Il prefetto della città aveva giurisdizione per un raggio di cento miglia. Era assistito da Curatores per le singole Regiones cittadine; aveva principalmente alle sue dipendenze il Praefectus Vigillum, capo della polizia locale, specie per la prevenzione degli incendi.

Gli istituti ben definiti e tipici dell'impero romano lasciarono profonde tracce, talché risulta che anche in Francia, quando si volle riorganizzare, dopo la caduta della monarchia, l'amministrazione locale, da taluni si ebbero espressamente di mira gli esempi della romanità, e dagli oppositori si excepì che si voleva tornare a un nuovo e moderno cesarismo.

I pubblici ordinamenti locali subirono una radicale trasformazione con le invasioni barbariche. I capi germani divisero il territorio in circoscrizioni amministrative, a capo delle quali preposero dei funzionari da loro nominati. A capo dei ducati erano i Duces, investiti di funzioni militari, amministrative e giudiziarie. I Comites avevano analoghe attribuzioni nelle circoscrizioni minori e curavano gli affari di giustizia e la polizia locale. Tuttavia è noto che la popolazione romana continuò per un certo tempo a essere nettamente divisa dagli invasori e conservò le sue magistrature, continuando a essere governata da giudici, presidi o proconsoli. L'unificazione delle cariche pubbliche andò parallela alla fusione delle due razze e civiltà. A capo di ciascuna provincia si ebbe dapprima per i Germani un solo duca o conte, con funzionari subordinati, distinti quali i saioni o capi della forza pubblica; e per i Romani: millenari, centenari, decani, capi militari. Le magistrature romane si vennero perciò limitando in un primo tempo a quelle cittadine. È discusso se esse siano mai scomparse; è però certo che i rappresentanti del potere esecutivo in provincia erano istituzioni portate dai Germani.

I territorî italiani per il tempo che rimasero sottoposti all'impero d'Oriente furono governati, come una provincia imperiale, dall'Esarca di Ravenna, dal quale dipendevano i Duces o strateghi residenti nella città maggiori, a lor volta rappresentati nelle città minori da tribuni. Tali funzionari provinciali avevano autorità militare, civile, giudiziaria e amministrativa.

Durante la dominazione dei Longobardi, l'organizzazione governativa locale fu resa assai più rigida; funzionari di nomina regia, ma a vita, i Duces, avevano i più ampî poteri nella loro provincia. Dal re pure dipendevano i gastaldi, più che altro incaricati della gestione locale del patrimonio reale. Invece dipendevano direttamente dai duchi, funzionari minori come gli sculdasci, i decani, i saltari compresi nella denominazione di locoperiti o lociconservatores, cioè magistrati locali.

Il Regno Franco abolì in Italia la carica dei Duces, ma vi sostituì quella dei Comites nelle maggiori provincie, dai quali dipendevano dei visconti nelle città minori. Tali governatori ebbero anch'essi autorità assoluta e ben presto riuscirono a rendere ereditaria la loro carica. Carlomagno tentò di limitare i poteri dei suoi delegati provinciali e creò l'istituzione dei Missi Dominici, che, con le istruzioni dei « capitula legationis » convocavano « placiti » o assemblee, ispezionavano i funzionari locali e riferivano al re. Tale istituzione decadde sotto i successori carolingi e così pure decadde tutte le istituzioni statali provinciali, sostituite da quelle altre che l'invasione dei grandi vassalli e della nuova aristocrazia locale determinò, dando luogo al sorgere del noto aspetto del feudalismo.

I territorî italiani, passati sotto il dominio degli imperatori germanici, mantennero, in parte, ma quasi sempre solo formalmente, gli ordinamenti dell'ultima epoca carolingia. Dapprima si riconobbe solo il Conte Palatino di Pavia. Però, all'amministrazione provinciale continuarono a presiedere conti e marchesi questi ultimi per le provincie confinarie, dai quali dipendevano minori ufficiali, quali i visconti, i locoperiti, sculdasci, decani, ecc. Dei conti che reggevano in nome del re una provincia o una contea, alcuni dipendevano direttamente dal sovrano; altri erano invece sottoposti all'autorità superiore di un marchese, i cui poteri si estendevano a parecchie provincie. Però le cariche pubbliche che erano, in origine, di nomina regia, divennero di fatto ben presto ereditarie, per la debole e lontana azione della potestà

imperiale e tale circostanza determinò in molte provincie dell'Italia, il più o meno rapido sviluppo e sorgere di veri e propri Stati autonomi al posto delle antiche provincie.

Agli antichi « Missi » dei re carolingi vennero sostituiti altri rappresentanti locali dell'imperatore chiamati vicari imperiali, soprattutto con il compito dell'alta giustizia. Federico II rese ereditaria anche questa carica che, in Italia, fu anche conferita ai duchi di Savoia, ai visconti di Milano, ai marchesi del Monferrato.

È pure di questa epoca il sorgere del potere temporale dei vescovi e degli abati. Ristretto dapprima alle città, si estese anche a intere regioni, come nel caso del Patriarca di Aquileia. vescovi e abati ottennero dall'Imperatore molte delle attribuzioni dei conti, la cui autorità andò scemando e avevano, come governatori imperiali, ampie facoltà in materia amministrativa e persino il potere di fare leggi. Assunsero i titoli di conti, duchi e marchesi e avevano una gerarchia amministrativa subordinata ai pubblici funzionari dei quali il più importante era il visdomus o il vicedominus, incaricato della gestione del governo temporale.

Lo sviluppo economico e demografico dopo il 1000 costituì la base della fioritura dei comuni italiani che, per alcuni secoli, rappresentarono un periodo che oggi è giustamente ritenuto il più caratteristico e il più florido della storia italiana. I rappresentanti provinciali imperiali ebbero il più fiero colpo dallo sviluppo delle autonomie comunali e in fatto scomparvero, almeno là dove non erano riusciti a trasformare la loro provincia in un forte Stato.

Senonché cause varie, non ultime le continue lotte fra città e famiglie, prepararono, via via sin dal secolo XIV, la fine delle autonomie locali e la sottoposizione dei comuni al dominio di governi assoluti di principi, a volta impostisi dall'esterno, a volta sorti dal prepotere di famiglie del luogo. Ben presto la evoluzione politica delle nuove signorie portò alla creazione di vere e proprie forme monarchiche assolute ed ereditarie. Agli antichi funzionari di nomina popolare, facilmente esautorati, i principi sostituirono altri, di nomina propria. I principati e le signorie, estendendosi a più comuni e poi a più regioni, resero necessaria una organizzazione amministrativa periferica. Così i principi cominciarono, come già secoli addietro, a nominare dei propri rappresentanti,

investiti dei poteri militari e amministrativi, a capo delle varie terre, provincie o regioni, su cui essi estendevano la loro autorità. Tali rappresentanti locali erano designati governatori, podestà, visconti, rettori, ecc. A differenza delle antiche cariche comunali assai limitate nel tempo, i rappresentanti locali dei nuovi signori erano nominati a tempo indeterminato. Siffatta organizzazione, che, per la sua varietà e mutabilità, dispensa da esempi, durò a luogo, sino quasi all'età moderna.

Un ordinamento speciale si diede la Repubblica veneta, costituitasi sin dal principio dell'VIII secolo con proprie istituzioni. Per il governo delle provincie di terraferma, delle terre di oltremare, delle città e delle isole, soggette al suo dominio, e sino alla scomparsa di essa nel secolo XVIII, la Repubblica mandava, con diversi titoli e vari poteri, a seconda delle necessità e delle consuetudini dei luoghi, governatori o podestà o tribuni, gastaldi duchi, provveditori generali, ecc. scelti dalle famiglie patrizie. Il loro ufficio era sempre di breve durata, e sottoposto a una rigorosa responsabilità sotto il controllo di sindaci o inquisitori, inviati, a somiglianza dei Missi Dominici di Carlomagno, per rivedere la loro gestione e raccogliere le lagnanze delle popolazioni.

Un'evoluzione molto più rapida e più definita dell'istituto dei rappresentanti locali governativi, si ebbe naturalmente in quelle antiche provincie imperiali che sorsero ben presto con i caratteri della monarchia assoluta: Ducato di Savoia, Regno di Napoli e Sicilia. La suprema direzione di governo si accentuò subito nelle mani del re. Il territorio dello Stato fu diviso in circoscrizioni che tennero però conto degli antichi domini feudali, tuttora in vita. Al governo delle singole provincie erano preposti funzionari nominati dal sovrano, e questa era la figura vera e propria del governatore locale, oppure eletti dalla nobiltà o da alcune comunità a seconda delle diverse condizioni politiche, privilegi o consuetudini delle singole terre. Tali funzionari, chiamati castellani e balii in Piemonte, baiuli o visconti a Napoli e in Sicilia, rettori o governatori negli Stati Pontifici, tenevano l'ufficio ad anno e a beneplacito del sovrano, ma talora, per gli abusi invalsi le cariche divennero ereditarie. I rappresentanti governativi locali in genere erano di due categorie. Quelli preposti all'amministrazione di territori ristretti avevano in genere la caratteristica di cumulare funzioni di vario genere, da quelle amministrative vere e proprie a quelle fiscali, la riscossione delle pubbli-

che entrate, la polizia locale e anche la giustizia civile ordinaria e la punizione dei reati più lievi. Invece i capi delle vere provincie curavano gli affari politici, amministrativi e fiscali, ma gli affari di giustizia erano in genere affidati a funzionari diversi. I rappresentanti del potere regio si intrecciavano con le istituzioni feudali. Potevano essere preposti anche dalle città o dai vassalli, ma nell'Italia meridionale erano quasi sempre nominati dal principe ed esercitavano la propria giurisdizione anche sulle terre dei baroni.

I suddetti rappresentanti avevano una retribuzione consistente in uno stipendio fisso o nel godimento dei proventi di determinate imposte o penalità. In taluni casi lo Stato, specie nel Napoletano, conchiudeva con i propri funzionari locali un vero e proprio contratto per il quale essi si obbligavano a pagare sui proventi delle riscossioni una certa somma al fisco, tenendo il restante per proprio emolumento. Tale sistema, detto « dare l'ufficio ad ixtallium o in gabellam » era in sostanza un vero e proprio appalto dei pubblici uffici e diede luogo a conseguenze e abusi dannosissimi sotto ogni aspetto. Vi erano d'altro canto disposizioni dirette ad assicurare la buona scelta dei funzionari locali e a impedirne gli abusi. Così i re di Sicilia e i duchi di Savoia prescrissero di affidare le cariche pubbliche a uomini idonei e onesti, escluse talune categorie; si richiedeva inoltre che fossero istruiti nelle leggi; che non fossero del posto che dovevano amministrare; che non vi avessero possedimenti o parentele; non potevano imparentarsi con famiglie della provincia che amministravano, né acquistare beni, ricevere doni o esercitarvi il commercio. Quando uscivano di carica, oppure precedentemente, erano sottoposti a un giudizio di revisione, chiamato sindacato, esteso a tutti gli atti della loro gestione. Degli ispettori erano annualmente inviati a visitare le provincie per controllare il loro operato.

Nei territori italiani passati sotto dominazione straniera nei secoli XV a XVIII, si ebbero forme di governo locale piuttosto gravose, tra cui principalmente si distinse l'amministrazione spagnola. Tali territori erano considerati e governati quali provincie del Regno di Spagna. I rappresentanti reali prendevano a Napoli, in Sicilia e in Sardegna il titolo di vicerè; a Milano quello di governatori. Erano dapprima nominati a tempo indeterminato, poi per tre anni. Erano assistiti da un consiglio, peraltro avente sola funzione consultiva, e in sostanza governavano

con potestà amplissime, regolate solo da istruzioni segrete sovrane. Solo gli affari più importanti erano riservati al Regno di Spagna, che aveva a Madrid un apposito Supremo Consiglio d'Italia, composto anche dei rappresentanti di Sicilia, Napoli e Milano. Alla lor volta i vicerè o governatori nominavano o proponevano al Supremo Consiglio i funzionari incaricati dell'amministrazione delle minori circoscrizioni.

L'evoluzione storica dei rappresentanti del potere esecutivo o governativo in provincia subì pertanto in Italia un processo assai vario e lungo. Ma fu solo alla fine del secolo XVIII che si fece più effettiva applicazione del principio basilare che gli uffici pubblici, sia centrali che locali, non sono più benefici o prebende istituiti a vantaggio di categorie sociali o di famiglie, bensì istituti creati dallo Stato per il raggiungimento dei fini generali della nazione. Con lo stabilirsi di governi liberi, anche la organizzazione amministrativa locale si separa dalla stretta considerazione del principe e si innesta più nettamente allo Stato, obbedendo non più al sovrano ma alla legge.

Cenni particolari si possono ora fare per i singoli Stati italiani preesistenti all'unità.

b) *Regno di Sardegna.*

L'amministrazione governativa dei duchi e re di Savoia in Piemonte si costituì saldamente nel corso dei secoli. Già all'inizio del secolo XIX l'amministrazione centrale aveva assunto considerevole sviluppo, attuando alcuni dei principi organizzativi moderni (regie patenti 31 marzo 1817).

L'amministrazione governativa locale iniziata dapprima con criteri puramente politici, si fondò su rappresentanti del potere regio chiamati castellani o baiuli, che erano peraltro dei veri funzionari, la cui autorità andò sempre più diminuendo sino a limitarsi agli affari della giustizia locale. La carica dei balii è tipica dell'ordinamento degli Stati di Savoia al di là delle Alpi o meglio delle terre del ramo primogenito di Savoia, mentre nelle terre dei Savoia d'Acaia del Piemonte si ha prevalentemente la carica dei castellani istituita da Filippo d'Acaia. Nei primi territori vi erano due baliati, quelli della Val di Susa e della Val d'Aosta, i quali formavano un sol corpo con gli altri sei che erano nella Savoia. Il baliato d'Aosta comprendeva le castellanie di Aosta, Castellargento, Bard, Donaz, Montaldo e Ivrea. Quello di

Susa comprendeva le castellanie di Susa, Avigliana, Rivoli e, dal XIV secolo, quelle di Caselle, Ciriè e Lanzo. La carica di balio in origine aveva amplissime potestà governative, spettandogli il comando militare nella zona, la tutela della pubblica pace, la repressione degli abusi dei nobili, dei vassalli e delle comunità, l'impiego della forza pubblica e la polizia. Sotto il ducato di Emanuele Filiberto i loro poteri furono però grandemente ridotti e rimase solo quello di Aosta ad avere una qualche caratteristica.

Un decreto dello stesso Emanuele Filiberto istituì nel 1560 le prefetture. Tale nuova rappresentanza governativa istituita « a che tutti i sudditi nostri vivano sotto una medesima norma et forma di leggi... » era però solo competente in materia di affari di giustizia. I prefetti erano nominati su una terna proposta dalle provincie, duravano in carica tre anni ed erano soggetti a sindacato.

Un cenno merita l'ordinamento della Valle d'Aosta. Essa pure era retta da un governatore o balio, ma vi era pure, secondo le antiche Coutûmes, un'assemblea delle congregazioni dei tre Stati della Valle che fu, fra l'altro, particolarmente attiva anche in occasione della riforma e revisione delle consuetudini del Ducato dal 1550 al 1588. A differenza di altri Paesi, alla fine del secolo XVI anche i sudditi dei feudatari ottennero la rappresentanza nelle assemblee accanto ai loro signori. Il governatore della Valle, per ordine reale, convocava e presiedeva le assemblee che prendevano nome di Consiglio generale del Ducato. Ben presto, date le difficoltà di riunire un Consiglio numeroso, si istituì (editto 7 marzo 1536) un Consiglio di commessi o deputati, che divenne poi stabile, composto di cinque rappresentanti della nobiltà e sessantasei dei comuni, successivamente ridotto a 25 membri. Il governo della Valle fu confidato, come venne precisato meglio nel 1629, al governatore e al Consiglio dei comuni, da lui presieduto, il quale collegio aveva piena facoltà interna di affari politici e amministrativi, finanziari, di polizia e militari. Gli antichi Stati di Aosta finirono per radunarsi assai di rado, solo per la votazione dei donativi al principe e furono interamente sostituiti dal Consiglio predetto. Le franchigie concesse alla Valle per quanto modificate e ristrette da Carlo Emanuele III, tuttavia rimasero in vita sino alla dominazione delle armate rivoluzionarie francesi.

Anche nel Marchesato di Saluzzo vi fu un ordinamento speciale. Le terre furono poste sotto il governo di un luogotenente

generale governativo, nominato dal principe su una terna proposta dalla Congregazione dei Comuni, composta dai rappresentanti di questi. Tali istituzioni ebbero vita sino alla fine del secolo XVII.

La vera e tipica figura del rappresentante amministrativo dello Stato è data però dagli Intendenti, che hanno avuto in Piemonte antica origine.

L'istituzione degli Intendenti si ritrova già nel secolo XV con la creazione prima di Referendari, istituiti da Carlo Emanuele I nel 1624, poi degli Intendenti di giustizia e di azienda, principalmente incaricati della tutela, soprattutto finanziaria, sopra i comuni, nei bilanci dei quali dovevano impostare le contribuzioni o delibere, ducali, o militari, nonché gli oneri passivi verso terzi. I poteri e le attribuzioni intendentizi, che di fatto, nel corso degli anni si erano andati assai estendendo a tutto scapito dei poteri della nobiltà feudale, furono fissati dalle regie Costituzioni e da un regolamento del 1773 mentre già analoghe regie Costituzioni del 1770 di Vittorio Amedeo II avevano meglio determinato le loro funzioni economiche, ponendoli alla diretta dipendenza della Reale Azienda (o Ministero) delle finanze. In Savoia gli Intendenti furono posti alle dipendenze di un luogotenente generale.

Gli intendenti erano incaricati di verificare le imposte e sorvegliarne la distribuzione, di curarne il pagamento da parte delle comunità; avevano giurisdizione sopra gli esattori, ricevitori e agenti comunali; provvedevano alla rinnovazione dei catasti nei comuni. Oltre a queste funzioni finanziarie originarie, ebbero ben presto e poco per volta altre funzioni amministrative. In primo luogo la vigilanza sulle municipalità che fu disciplinata dal « regolamento dei pubblici » del 6 giugno 1775. Essi autorizzavano le deliberazioni comunali, tenevano alle proprie dipendenze il Consiglio del Comune, sorvegliavano l'opera dei consiglieri e del sindaco, vigilavano a mezzo di una speciale Giunta sopra l'amministrazione dei pubblici, le finanze locali. Come rappresentanti del potere centrale avevano competenza e giurisdizione in tema di fiumi e torrenti, di boschi e foreste, di strade. Dovevano infine riferire sulla situazione dei luoghi e sulla loro circoscrizione.

La duplicità delle funzioni economiche e giuridiche degli Intendenti del Piemonte si protrasse sino alla rivoluzione francese. Essi peraltro, pur con il costante aumento di attribuzioni, non raggiunsero mai la somma di poteri arbitrari e assoluti caratteristica degli Intendenti francesi.

La rivoluzione e la successiva dominazione francese segnò naturalmente l'introduzione anche nei territori italiani di ordinamenti scaturiti dalle varie Costituzioni e leggi della repubblica, del consolato e dell'impero. L'organizzazione amministrativa locale si fondò quindi principalmente dopo la legge del piovozo dell'anno VIII (1800) sulla tipica figura del prefetto, che fu istituito sia nelle città piemontesi, sia in quelle liguri, dopo l'annessione dell'antica repubblica genovese. In quest'ultima, nel 1797, si rovesciò l'antica costituzione che fu sostituita da un'analogo alla francese, sostituita poi da quella del 1805 all'atto dell'annessione alla Francia. Nello stesso anno 1805 gli Stati genovesi furono divisi in tre dipartimenti: Genova, Montenotte e Appennini. A ognuno fu preposto un prefetto, con i poteri dati dall'analogo ordinamento francese. Il Piemonte che fin dall'occupazione francese vide sovvertite le sue originarie istituzioni anche locali, fu unito alla Francia nel 1802 e con atto dell'11 settembre fu diviso in cinque dipartimenti del Po, della Dora, della Stura, della Sesia e di Marengo. La legge francese sull'amministrazione locale del 1802 vi fu estesa e così a capo di ogni dipartimento furono preposti, con i poteri eguali a quelli esercitati in Francia dei prefetti, dipendenti da un amministratore generale, inviato dal governo di Parigi. Al governo generale del Piemonte e della Liguria fu poi aggregato nel 1806 il dipartimento del Taro, che ebbe anch'esso a capo un prefetto.

Caduto l'Impero, un decreto del 21 maggio 1814 abrogò tutte le leggi napoleoniche, rimettendo in vigore le regie Costituzioni del 1770 e 1773 e il regolamento dei pubblici del 1775, ripristinandosi la carica degli Intendenti. Con le patenti dell'11 novembre 1818 la tutela sui comuni fu divisa tra il Ministero dell'Interno e quello delle Finanze ed esercitata in luogo dagli Intendenti, senza però più l'ausilio delle Giunte sopra l'amministrazione dei pubblici sopprese con regia Patente 31 marzo 1817. Altre regie Patenti del 31 dicembre 1815 e 27 gennaio 1826 e le Istruzioni del 1° aprile 1838 aumentarono il numero dei membri dei Consigli comunali, la cui scelta definitiva spettava all'Intendente, al quale pure competeva la nomina dei sindaci delle città minori (nelle maggiori vi provvedeva il Ministro dell'Interno). Con le regie Patenti 10 novembre 1818 era stata stabilita la nuova circoscrizione generale delle provincie di terraferma.

Simile ordinamento rimase presso che immutato sino al 1842, quando, in quell'anno, le regie Patenti del 25 agosto e del 31

dicembre riorganizzarono tutta l'amministrazione locale. Fra lo Stato e le antiche provincie fu costituita una circoscrizione intermedia, la divisione, e fu riconosciuta a essa la personalità giuridica. A capo di ogni divisione fu preposto un Intendente generale al quale furono affidate attribuzioni in tutto simili a quelle dei prefetti dipartimentali francesi. Le attribuzioni, in certo senso limitate, dell'antico Intendente furono perciò estese e generalizzate, sino a formare di lui un effettivo rappresentante del potere centrale in tutti i settori della pubblica amministrazione, esclusi gli affari militari e di giustizia. Fu sottratto alle dipendenze del Ministero delle Finanze e posto specialmente alle dipendenze di quello dell'Interno. Ebbe la duplice qualità di rappresentante del governo per gli interessi dell'amministrazione generale dello Stato e di capo dell'amministrazione degli interessi locali della divisione, ente territoriale, funzione che come è noto gli rimase sino al 1889. Era coadiuvato da un Consiglio di Intendenza ai fini del primo suo incarico, e da un Consiglio di Divisione per il secondo. Doveva provvedere alla esecuzione delle leggi e delle norme amministrative ed era agente del potere esecutivo sia in nome proprio sia come delegato del potere centrale riunendo ed esercitando attivamente le funzioni politiche e quelle amministrative.

Quale amministratore locale, convocava il Consiglio divisionale, preparava il progetto di bilancio, i regolamenti, rendeva conto al Consiglio della sua gestione, nominava gli impiegati, rappresentava anche in giudizio la divisione e la provincia, curava la esazione dei tributi locali ecc. I poteri di vigilanza attribuiti all'Intendente sulle amministrazioni comunali furono così più stretti e generali affidandogli l'approvazione dei bilanci, l'approvazione di deliberazioni, la nomina di impiegati, facoltà di revoca e sospensioni di ufficio ecc.

Le regie Patenti 25 agosto 1842 crearono anche i Consigli di Intendenza, composti dell'Intendente generale e di tre o quattro funzionari governativi, di nomina regia a tempo indeterminato. I Consigli dovevano coadiuvare l'azione dell'autorità locale e avevano attribuzioni consultive e contenziose. Il voto di essi era richiesto in materia di imposte, acque, strade, opere pubbliche, ecc. Autorizzavano a stare in giudizio gli enti locali; approvavano i pagamenti sulle casse locali.

Le Patenti del 1842, mantenendo quale minore circoscrizione la provincia, misero a capo di essa l'Intendente. Le sue

funzioni, simili a quelle dei sottoprefetti francesi, furono sempre modeste, essendo privo di una autorità amministrativa propria, ma quasi solo semplice agente di trasmissione degli ordini dell'Intendente generale. Gli competeva l'approvazione di alcuni atti minori, la convocazione dei Consigli provinciali sinché durarono, e talune attribuzioni in tema di tutela su atti dei comuni. Non erano istituiti nel capoluogo della Divisione.

Le riforme costituzionali del 1848 portarono nuovi progressi nell'amministrazione comunale e provinciale e quindi toccarono anche le attribuzioni degli Intendenti in questa materia. Preceduta da un Editto del 27 novembre 1847, il 7 ottobre 1848 fu emanata una legge provvisoria che conferì ai Consigli comunali e ai Consigli divisionali maggiori facoltà e attribuzioni, introducendo principalmente il principio della loro elettività. Nel proclama reale era espressamente indicato: « di voler fondere in un sol getto l'ordinamento comunale provinciale e divisionale, estendervi il principio dell'eguaglianza civile, già consacrato dai suoi codici, separare diligentemente i poteri deliberativi dall'esecutivo per agevolarne il regolare esercizio; stabilire alla vita dei Comuni e a quella cui erasi suscitate le provincie e le divisioni le sole condizioni giudicate necessarie a tutelarne le sostanze e a corroborare l'unità nazionale.... ».

Si determinò infine la lenta diminuzione dell'importanza della provincia, osservandosi il fenomeno di un movimento progressivo che iniziato già nel 1842 condusse, mano mano, con l'estendersi degli Stati sardi, al graduale assorbimento delle circoscrizioni minori nelle maggiori, talché da alcuni fu proprio portato a esempio e giustificazione della richiesta di continuarlo sino a giungere a fare assorbire le divisioni, poi chiamate provincie dal 1859, nella regione, ritenuta la vera e naturale circoscrizione intermedia tra Stato e comune.

Le su esposte osservazioni sono state necessarie per inquadrare chiaramente la figura assunta dagli Intendenti nei riguardi delle istituzioni locali.

La citata legge del 1848 nell'apposito capo II del titolo secondo delineava definitivamente la figura dell'Intendente generale e dell'Intendente. Il primo era « capo dell'amministrazione della Divisione e delle Provincie che la compongono, ed è rappresentante del Governo » (art. 195). Aveva le seguenti attribuzioni (art. 196): « 1) convoca i Consigli divisionali; 2) forma il progetto di bilancio e dei regolamenti che debbono essere sottoposti

al Consiglio divisionale per l'amministrazione della Divisione e suoi stabilimenti ; 3) rende conto annualmente al Consiglio divisionale della sua gestione, sia economica che morale ; 4) nomina, sospende o licenzia gli impiegati il cui stipendio è a carico del bilancio divisionale, quando le leggi non provvedano diversamente ; 5) amministra le sostanze e rappresenta in giudizio la Divisione e le Provincie ; 6) fa gli atti conservatori ; 7) cura l'esazione delle entrate e dà esequimento alle spese e opere di ogni natura ; 8) presiede gli incanti e stipula i contratti. E in generale fa tutti gli atti dell'amministrazione esecutiva e quelli che gli sono affidati dal Governo ». A tali disposizioni sono da aggiungere quelle relative alle funzioni di tutela e vigilanza spettanti agli Intendenti generali nelle amministrazioni comunali.

L'art. 197 stabiliva poi che « gli Intendenti di Provincia compiono sotto la direzione e ispezione degli Intendenti generali gli atti che sono attribuiti dalle leggi e convocano i Consigli provinciali ». Ad ambedue gli Intendenti spettavano poi le funzioni di Commissari del Re quando intervenivano alle sedute dei Consigli.

Le norme del 1848 ebbero vita per un decennio e furono sostituite dalla legge Lamarmora-Rattazzi sull'ordinamento comunale e provinciale del 25 ottobre 1859 n. 3702, la quale pose veramente le basi dell'ordinamento che, pur con numerose modifiche, giunse sino a noi. Essa fu peraltro preceduta da numerosi progetti di legge generale : quello del Ministro Galvagno del 1850 ; della Commissione parlamentare del 1851 ; del Ministro Pornati del 1852 ; del Ministro Rattazzi del 1854 e 1855 ; del Ministro Cavour del 1859, non discusso. Tali progetti lasciavano però del tutto immutata la figura e i poteri dei rappresentanti governativi locali.

Le circoscrizioni amministrative furono riordinate e divise dalla nuova legge in provincie, circondari, mandamenti e comuni (art. 1.) A capo di ogni Provincia fu preposto un Governatore assistito da un vice-governatore e da un Consiglio di governo (art. 2). Il governatore aveva le seguenti attribuzioni (art. 3): « rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia, mantiene le attribuzioni della autorità amministrativa e rimuove i conflitti ; provvede alla pubblicazione e all'esecuzione delle leggi ; veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e in caso di urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio ; soprintende alla pubblica sicurezza ;

ha diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata; nell'amministrazione comunale e provinciale esercita le attribuzioni determinate dalla legge; dipende dal Ministro dell'Interno e ne eseguisce le istruzioni». Il vice-governatore rappresentava il governatore in caso di assenza o impedimento (articolo 4). Il Consiglio di governo aveva le attribuzioni giurisdizionali e consultive già affidate ai Consigli di Intendenza. La carica di Intendente fu mantenuta nelle circoscrizioni minori sia pure con qualche maggiore facoltà (art. 7): «In ogni Circondario vi è un Intendente che compie sotto la direzione del Governatore le incombenze che gli sono commesse dalle leggi, eseguisce gli ordini del Governatore e provvede nei casi di urgenza riferendone immediatamente al medesimo. Nel Circondario dov'è il capoluogo di provincia, l'ufficio di Intendente è esercitato dal Vice-Governatore».

La riforma del 1859, mentre lasciò in sostanza inalterati i rapporti tra i governatori (ex Intendenti generali) e le amministrazioni comunali, poste sotto la sua facoltà di tutela e vigilanza, toccò più ampiamente i rapporti tra i primi e le provincie (ex divisioni). L'amministrazione della provincia fu affidata a un Consiglio provinciale, con un proprio presidente, e a una Deputazione provinciale (art. 146). Il governatore continuò a partecipare alla diretta amministrazione locale provinciale in quanto presiedeva la Deputazione (art. 171), la quale rappresentava il Consiglio nell'intervallo delle sessioni; provvedeva all'esecuzione delle deliberazioni di esso; preparava il bilancio e rendeva il conto annuale economico e morale della sua amministrazione; presentava proposte; assisteva agli incanti e stipulava i contratti della provincia; spediva mandati nei limiti di bilancio; faceva atti conservativi nell'interesse della provincia e dei suoi circondari; in caso di urgenza faceva gli atti riservati al Consiglio; esercitava verso i comuni le attribuzioni riservate dalle leggi (art. 172). Al governatore infine spettava la rappresentanza in giudizio della Provincia. In effetti, come si vede, si giunse a un sistema assai più liberale, trasferendo molte attribuzioni dall'organo governativo locale, intendenza generale, a un organo collegiale che, se pure presieduto dal rappresentante dello Stato, il governatore, era peraltro espressione del corpo elettorale locale. Tale sistema misto fu tratto dagli ordinamenti del Belgio, dove era stato introdotto con la legge 30 aprile 1836.

Contemporaneamente all'emanazione della legge nel 1859 si

procedette a una larga revisione delle circoscrizioni amministrative che, per aversi una efficace azione, furono ridotte da 70 a 17 e considerate di varia importanza. I governi furono di quattro categorie; i circondarî di due.

1<sup>a</sup> Categoria - Governo di Genova - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Genova, Chiavari;

2<sup>a</sup> Categoria Albenga, Savona, Levanto.

1<sup>a</sup> Categoria - Governo di Torino - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Torino, Ivrea;

2<sup>a</sup> Categoria Aosta, Pinerolo, Susa.

1<sup>a</sup> Categoria - Governo di Milano - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Milano, Lodi, Monza, Gallarate;

2<sup>a</sup> Categoria Abbiategrosso.

2<sup>a</sup> Categoria - Governo di Alessandria - circondarî:

1<sup>a</sup> Categoria Alessandria, Asti, Casale;

2<sup>a</sup> Categoria Acqui, Novi, Tortona.

2<sup>a</sup> Categoria - Governo di Brescia - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Brescia;

2<sup>a</sup> Categoria Chiari, Breno, Salò, Verolanuova;

2<sup>a</sup> Categoria - Governo di Cuneo - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Cuneo, Alba, Mondovì, Saluzzo

2<sup>a</sup> Categoria - Governo di Novara - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Novara, Biella, Vercelli;

2<sup>a</sup> Categoria Ossola, Pallanza, Valsesia.

2<sup>a</sup> Categoria - Governo di Pavia - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Pavia, Lomellina, Voghera;

2<sup>a</sup> Categoria Bobbio;

3<sup>a</sup> Categoria - Governo di Bergamo - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Bergamo;

2<sup>a</sup> Categoria Treviglio, Clusone.

3<sup>a</sup> Categoria - Governo di Cagliari - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Cagliari

2<sup>a</sup> Categoria Iglesias, Lanusei, Oristano.

3<sup>a</sup> Categoria - Governo di Chambery - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Chambery;

2<sup>a</sup> Categoria Alta Savoia, Moriana, Tarantasia.

3<sup>a</sup> Categoria - Governo di Como - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Como, Varese Lecco;

3<sup>a</sup> Categoria - Governo di Cremona - circondarî: 1<sup>a</sup> Categoria Cremona, Casalmaggiore;

2<sup>a</sup> Categoria Crema;

- 4<sup>a</sup> Categoria – Governo di Annency – circondari: 1<sup>a</sup> Categoria Annency;  
2<sup>a</sup> Categoria Chiablese, Faucigny.
- 4<sup>a</sup> Categoria – Governo di Nizza – circondari: 1<sup>a</sup> Categoria Nizza  
2<sup>a</sup> Categoria Oneglia, San Remo.
- 4<sup>a</sup> Categoria – Governo di Sassari – circondari: 1<sup>a</sup> Categoria Sassari.  
2<sup>a</sup> Categoria Alghero, Nuoro, Ozieri, Tempio.
- 4<sup>a</sup> Categoria – Governo di Sondrio – Senza circondari.

La su esposta composizione degli uffici di governo e degli uffici di intendenza poteva essere variata con decreto reale.

Gli ordinamenti dati con la legge del 1859 furono estesi in seguito alle regioni annesse. Nell'Emilia e nelle Romagne il 27 dicembre 1859; nelle Marche il 30 settembre 1860; nell'Umbria il 22 settembre 1860; nelle provincie Napoletane il 2 gennaio 1861; nelle provincie Siciliane il 26 agosto 1860; in Toscana il 31 dicembre 1859, e definitivamente a tutti i territori del nuovo stato il 17 marzo 1861.

I governatori mantennero tale denominazione sino al 1861, quando con decreto reale del 16 ottobre assunsero l'attuale nome di Prefetti. Nome non nuovo nella legislazione piemontese poiché già nel secolo XVIII vi era la carica dei prefetti della provincia i quali però non erano che dei magistrati con funzioni più che altro giudiziarie.

La necessità di giungere al più presto all'unificazione legislativa, dopo l'unità territoriale, impose al regno d'Italia il problema di rivedere la legge del 1859. Numerosi furono i progetti al riguardo: quello del Consiglio di Stato del 1860 e quello Minghetti del 1861 furono i più notevoli poiché prevedevano la istituzione delle circoscrizioni regionali e dei governatori preposti alle regioni. Sono note le ragioni per cui tali proposte non furono attuate. In seguito al voto della Camera e su progetto Lanza si ebbe infine la legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato A. La fisionomia, le facoltà e le attribuzioni dei rappresentanti locali del potere esecutivo erano peraltro stati ormai fissate dalla legge del 1859; quella del 1865 e le successive, salvo la separazione dei prefetti dall'amministrazione attiva delle provincie, le mantennero sì può dire inalterate, nelle grandi linee, sino ad oggi.

c) *Regno delle due Sicilie.*

La rapida formazione di una salda monarchia, imposta dal Re Ruggero che nella Dieta di Ariano del 1140 restrinse le prerogative dei potenti feudatari, passò ben presto, sotto il vigoroso successivo impulso di Federico II, alla formazione di circoscrizioni locali entro le quali l'autorità regia si esplicava a mezzo dei suoi diretti e locali rappresentanti. Sin dal tempo di Federico II si ha notizia che le provincie del napoletano erano otto, divenute poi dodici sotto gli Aragonesi. Erano rette da Baiuli o Balii, i quali oltre ad avere talune funzioni militari, curavano l'amministrazione generale del territorio, la polizia di sicurezza, la riscossione delle pubbliche entrate, la manutenzione delle strade, la giustizia locale e la punizione di lievi reati; vigilavano la condotta dei castellani.

La Sicilia venne dapprima divisa in Contee con alla testa dei Balii, ma più tardi i Normanni li sostituirono con i Visconti, con attribuzioni peraltro analoghe ai primi. In Sardegna, sotto i ben noti Giudici, vi erano circoscrizioni minori con a capo dei Curatores.

Le riforme di Carlo III di Borbone non toccarono di molto le istituzioni locali. Le 12 provincie del napoletano, sino alla rivoluzione francese, continuarono a essere divise in comuni, aventi a capo, specie per l'amministrazione della giustizia, un governatore, nominato dal Re se la terra era regia, o dai baroni, se essa era feudale.

La provincia era retta da un preside, il quale univa in sé tanto il potere politico di governo quanto quelli amministrativi, giudiziari e militari. Era a capo della R. Udienza provinciale, tribunale collegiale che esercitava giurisdizione in prima istanza in materia civile e criminale.

L'amministrazione statale del Paese, com'è noto, fu sempre caratterizzata dalla separazione degli uffici del continente da quelli dell'isola, denominati dominî di qua dal Faro e di là del Faro, specialmente in conseguenza della secolare diversità di regime che aveva retto i due dominî stessi.

I moti rivoluzionari che ebbero luogo dopo la rivoluzione francese determinarono profondi mutamenti nell'ordinamento delle due Sicilie e ne alterarono gli antichi istituti. La Costituzione repubblicana del 1799 divise il territorio continentale della Repubblica napoletana in dipartimenti cantoni e comuni. I primi

erano 17 così ripartiti: Gràn Sasso, Aterno, Maiella, Liri, Vesuvio, Biferno, Calore, Sele, Palinuro, Bradano, Volturmo, Leuca, Solino, Crati, Lacinio, Lemopetra. Il potere esecutivo esercitato dall'Arcontato al centro aveva quali suoi agenti locali le stesse amministrazioni dipartimentali e municipali, secondo i principî giacobini francesi, per i quali la sovranità risiedeva direttamente nel popolo e non nei corpi amministrativi. Era sancito che le amministrazioni dipartimentali dipendevano dai ministri e quelle municipali dipendevano dalle dipartimentali. Tuttavia la Costituzione (art. 189) prevedeva che l'Arcontato nominasse un proprio Commissario sia presso le amministrazioni dei dipartimenti che presso quelle municipali. Tale Commissario aveva il compito di vigilare per l'esecuzione delle leggi e doveva essere tratto dai cittadini residenti in luogo. Riferiva all'Arcontato sulla situazione locale e ne promuoveva gli interventi.

La caduta della Repubblica Partenopea e il ritorno dei Borboni fece rivivere le preesistenti istituzioni. Ma le nuove vittorie francesi che portarono sul trono di Napoli Giuseppe Bonaparte nel 1806 determinarono nuove riforme. La legge 4 agosto 1806 integrata da quella 18 ottobre 1806, divise il territorio del Regno di Napoli in 14 provincie, distretti e comuni. A capo delle prime furono preposti degli Intendenti con ampie attribuzioni in materia politico-amministrativa. Nei distretti governavano i Sottointendenti. Organi collegiali erano previsti sia per il contenzioso presso gli Intendenti sia per le circoscrizioni, cioè Consigli generali provinciali e Consigli distrettuali. Gli Intendenti erano sottoposti a sindacato alla fine di ogni anno. Tale ordinamento fu confermato dal così detto Statuto di Baiona, cioè la Costituzione data nel 1808 da Giuseppe Napoleone alla vigilia di ascendere al trono di Spagna. Ordinamenti pure simili furono mantenuti durante il Regno di Gioacchino Murat, cioè sino al 1815, quando Ferdinando IV di Borbone fu ripristinato nella sua sovranità sul Napoletano.

In Sicilia non furono mai estesi gli ordinamenti francesi e la vitalità degli antichissimi istituti propri dell'Isola, specie del suo Parlamento, acquistò nuovo sviluppo quando la Corte Borbonica si rifugiò a Palermo, e il Re fu costretto a nuove concessioni costituzionali. Il Vicario generale di Sicilia, il Principe reale Francesco, sanzionò nel 1812 la nota Costituzione che, se pure di vita breve e travagliata, rappresentò, sull'esempio delle Carte inglesi, un documento di primaria importanza, stabilendo la pre-

minenza stessa del Parlamento sui poteri dello Stato. L'ingerenza del potere esecutivo nelle provincie si ebbe soprattutto in materia fiscale e giudiziaria. Il territorio dell'Isola fu diviso in 23 distretti. A ognuno erano preposti dei funzionari denominati Segreti di distretto e Proconservatori, coadiuvati nelle circoscrizioni minori da Prosegreti. Amministravano e riscuotevano tutti gli introiti dell'erario, curavano le scritture delle entrate e spese pubbliche, preparavano le partite del bilancio, amministravano le rendite pubbliche. I distretti erano raggruppati in unità, dipendenti da quattro Gran Camerari, a lor volta dipendenti dal Ministro delle Finanze. Tutti i funzionari suddetti erano di nomina regia a tempo indeterminato e la loro retribuzione era una percentuale sugli introiti. Le funzioni di sicurezza pubblica e polizia erano attribuite a delle distinte magistrature, specialmente ai Capitani giustizieri e ai Capitani d'arme, istituiti i primi presso le « popolazioni » i secondi in ogni Distretto. Essi dovevano esercitare la polizia giudiziaria, prevenire i delitti, mantenere il buon ordine e la quiete pubblica, eseguire le sentenze e i mandati dei magistrati. Erano posti alle dipendenze del Segretario di Stato di alta polizia. La Costituzione del 1812 istituiva pure nei comuni il Consiglio civico a base elettiva, e la Magistratura, organo esecutivo del primo. È a rilevare che il potere esecutivo non aveva ingerenza sulle municipalità. Le autorizzazioni agli atti più importanti, quali imposizione di tributi, prestiti, contratti, restrizioni al diritto di proprietà o di commercio, ecc. erano date solo dal Parlamento (art. 6 capo I). Anzi, una apposita disposizione (art. 13 capo II) stabiliva che « nessuna autorità potrà ingerirsi e regolare le operazioni di qualunque Consiglio e Magistrato municipale ». Il potere esecutivo era solo presente in grazia al puro diritto di convocare e presiedere i Consigli civici che spettava ai Capitani giustizieri.

Dopo la restaurazione, l'unificazione di fatto degli ordinamenti napoletani con quelli siciliani non si ebbe neppure con la legge 8 dicembre 1816 che, annullando le promesse reali ai siciliani, proclamò uniti i due Regni anche nell'amministrazione. In Sicilia si continuò ad avere un luogotenente generale scelto fra i membri della famiglia reale o dell'alta aristocrazia.

L'amministrazione locale napoletana fu regolata, dopo la restaurazione, dalla legge organica 12 dicembre 1816, la quale fu estesa alla Sicilia solo il 7 maggio 1838. Molte delle innovazioni portate dal dominio francese rimasero. Le circoscrizioni territo-

riali erano però già state regolate, nei domini al di qua del Faro, dalla legge 1° maggio 1816, che divise il territorio in provincie, distretti e comuni. Una vera amministrazione provinciale con compiti di amministrazione generale si ritiene peraltro che avesse origini piuttosto recenti e fosse un portato degli ordinamenti francesi. La provincia esisteva dai tempi del Re Ruggero, sino al 1806, ma aveva scopi limitati di carattere soprattutto giudiziario e fiscale. Le nuove provincie furono divise in tre classi. Nei domini al di là del Faro le circoscrizioni furono regolate dalla legge 16 aprile 1819. Le circoscrizioni provinciali furono determinate nella Costituzione del 1821 e quelle distrettuali meglio precisate nella legge elettorale provvisoria del 29 febbraio 1848, come segue:

Provincia di Napoli: Distretti di: Napoli, Casoria, Castellamare, Pozzuoli.

Terra di Lavoro o Campania: Distretti di: Caserta, Nola, Gaeta, Sora, Piedimonte.

Principato Citra o Lucania occidentale: Distretti di: Salerno Sala, Campagna, Vallo.

Principato Ultra o Irpino: Distretti di: Avellino, Ariano. S. Angelo dei Lombardi.

Basilicata o Lucania orientale: Distretti di: Potenza, Matera, Melfi, Lagonegro.

Molise o Sannio: Distretti di: Campobasso, Isernia, Larina.

Capitanata o Daunia: Distretti di: Foggia, Sansevero, Bovino.

Terra di Bari o Peucezia: Distretti di: Bari, Barletta, Altamura.

Terra d'Otranto o Salento: Distretti di: Lecce, Taranto, Gallipoli, Brindisi.

Abruzzo Citra o Frentania: Distretti di: Chieti, Lanciano, Vasto.

Abruzzo Ultra 2°: Distretti di: Aquila, Sulmona, Avezzano, Cittaducale.

Abruzzo Ultra 1° o Pretuziana: Distretti di: Teramo, Città S. Angelo.

Calabria Citra o Calabria Cosentina: Distretti di: Cosenza, Castrovillari, Paola, Rossano.

Calabria Ultra 2° o Calabria Brezia: Distretti di: Catanzaro, Cotrone, Monteleone, Nicastro.

Calabria Ultra 1° o Calabria Reggina: Distretti di: Reggio, Gerace, Palmi.

Nell'Isola di Sicilia le provincie furono dalla stessa Costituzione del 1820 così fissate:

Palermo - Messina - Catania - Siracusa - Caltanissetta - Girgenti - Trapani.

Si abolì così l'antica divisione dei tre Valli di Mazzaro, Demona e Noto, estendendosi con l'abolizione delle antiche e autonome istituzioni l'ordinamento intendentizio.

A capo delle provincie delle due Sicilie era preposto un Intendente, nominato dal Re e con un trattamento economico che variava a seconda della classe in cui era posto. La sua figura fu ampiamente influenzata dagli istituti importati durante la dominazione francese. Aveva la duplice qualità di rappresentante generale dell'amministrazione centrale e di organo di tutela e vigilanza sugli enti pubblici locali. Sotto il primo aspetto l'Intendente vigilava alla pubblicazione ed esecuzione delle leggi e dei provvedimenti governativi; sorvegliava l'amministrazione finanziaria e la ripartizione delle imposte; curava i reclutamenti militari; sovrintendeva alla polizia; presiedeva ogni commissione o consiglio fisso o temporaneo stabilito nella provincia per ogni ramo di pubblica amministrazione; provvedeva sulle istanze degli enti pubblici e dei privati; elevava i conflitti di attribuzione ecc. Dipendeva specialmente dal Ministro dell'Interno, ma anche da altri quali quelli delle Finanze, della Guerra e Marina, della Polizia. Le funzioni di polizia a Napoli spettavano però a un apposito prefetto di polizia, alle cui dipendenze stavano, per tale materia, i Sottointendenti provinciali. Così pure a Palermo era istituito un Direttore generale di Polizia, dal quale dipendevano, a tal fine, gli Intendenti. Anche l'amministrazione comunale di Napoli era tenuta in forma a sè dal Corpo di Città, sotto la dipendenza immediata dell'Intendente della provincia.

Quali organi di tutela, questi ultimi approvavano i bilanci dei comuni e dei pubblici stabilimenti, omologavano le deliberazioni dei Sindaci, dei Giudici municipali e del Decurionato, ne autorizzavano i lavori, provvedevano sulle loro istanze, deferivano al Consiglio di Intendenza le questioni del contenzioso amministrativo e provocavano le decisioni sugli affari riservati ai ministri. Erano obbligati a fare ogni triennio una visita a tutti i comuni e enti pubblici per studiarne i bisogni e denunciarne gli abusi. Contro i provvedimenti intendentizi era dato ricorso devolutivo al ministro competente.

Gli Intendenti, secondo la legge del 1816, erano coadiuvati

da un Segretario generale, da un Consiglio di Intendenza e da Sottointendenti. Il Segretario generale aveva funzioni assai più estese del funzionario di egual nome previsto nell'ordinamento francese. Egli infatti poteva sostituire completamente l'Intendente, salvo che nella presidenza del Consiglio di Intendenza.

Quest'ultimo era composto da 3 a 5 Consiglieri, nominati dal Re. Il Consiglio aveva funzioni consultive e giurisdizionali. Dava parere su tutti gli affari sottopostigli dall'Intendenza, con ampia competenza specialmente in tema di tutela sui comuni. Era poi giudice ordinario del contenzioso amministrativo.

I Sottointendenti stavano a capo di ogni Distretto. Erano nominati dal Re, ma rappresentavano l'Intendente ed esercitavano sotto la sua direzione le loro funzioni nel distretto. Con successive disposizioni le loro attribuzioni furono estese. Così un decreto del 16 giugno 1824 li istituì anche quali agenti della polizia ordinaria; il decreto 25 febbraio 1826 conferì loro la speciale sorveglianza sui lavori pubblici e sulla buona tenuta delle strade. Presiedevano i Consigli di distretto, le cui attribuzioni erano piuttosto vaghe e limitate, principalmente in tema di ripartizione di imposte.

Le provincie del Regno delle due Sicilie avevano personalità giuridica. Esse però avevano funzioni così limitate che la legge non prevedeva neppure un organo esecutivo. A differenza di altri ordinamenti contemporanei, mancava poi quell'intervento diretto dell'Intendente nella loro amministrazione e il Consiglio provinciale come quello distrettuale avevano un proprio presidente di nomina regia. Nella Costituzione del 1821 era prevista una Deputazione provinciale presieduta da un Capo superiore o in sua mancanza dall'Intendente di Finanza, e composta di membri elettivi.

Un tratto caratteristico del sistema borbonico erano le ampie facoltà concesse agli Intendenti in materia di polizia. Questa fu riordinata dalle istruzioni 22 gennaio 1817, modificate dal decreto 16 giugno 1824 e dal decreto 24 novembre 1827 ed era assai pesante, tanto che gli Intendenti dovevano stabilire molte precauzioni e restrizioni persino per i passaggi da luogo a luogo (decreti 30 novembre 1821 e 12 febbraio 1836). Gli Intendenti e Sottointendenti curavano anche la vigilanza sulla stampa in base al decreto 27 marzo 1849.

La legge organica 20 ottobre 1819 attribuiva poi agli Intendenti funzioni di carattere generale in materia di sanità e igiene. A tal fine essi dipendevano da un Magistrato di Sanità e dalle due

Sovrintendenze di Napoli e Palermo, e avevano in sottordine le deputazioni locali per il servizio sanitario marittimo, e gli ufficiali comunali. I regolamenti 1 gennaio 1820 e 23 maggio 1853 disciplinarono compiutamente le attribuzioni intendentizie in materia.

Altre funzioni svolgevano gli Intendenti in materia di pesca, boschi e foreste, bonifiche, agricoltura, acque pubbliche, vigilanza sulla stampa.

L'ordinamento su accennato rimase presso che immutato sino all'unificazione italiana. Esso era basato su un complesso di leggi che spesso si rivelarono ottime e improntate ad un progressivo sviluppo sociale. In fatto però l'azione dei rappresentanti locali e del governo non seppe approfittare di esse e l'amministrazione, specialmente quella periferica, andò lentamente deteriorandosi e chiudendosi nei suoi poteri di polizia che, in breve, divennero oppressivi.

d) *Granducato di Toscana.*

La moderna amministrazione del Granducato fu costituita dalla legge 25 aprile 1739. L'amministrazione centrale fu poi modificata dalle leggi 6 aprile 1789, 5 novembre 1793 e infine dal decreto organico 16 marzo 1848. Esso unificò anche istituti già propri dell'antica repubblica di Lucca, nella quale pure con il Principato del 1805 erano stati introdotti gli ordinamenti francesi. L'amministrazione locale toscana era basata su ampie circoscrizioni denominate Governi, suddivise in Vicariati, Podesterie, ecc. A capo di esse erano preposti Governatori, o talora Commissari. Essi, sin da vecchia data, avevano le funzioni di amministrazione generale politica e amministrativa conferite agli attuali nostri prefetti. Le loro attribuzioni furono da ultimo regolate dalla legge 30 settembre 1772, che conferì loro un'autorità assai vasta. Avevano contemporaneamente funzioni civili e militari, impartivano ordini a nome del sovrano per l'osservanza delle leggi e per il regolamento della provincia.

La dominazione francese sovvertì sia le istituzioni del Granducato toscano, sia quelle dell'aristocratica Repubblica di Lucca. Quest'ultima, dopo le prime alterne vicende, fu divisa in tre circondari; a capo di essi erano Commissari governativi, rappresentanti generali del potere esecutivo, e giudici di pace e di prima istanza. Essi durarono fino alla costituzione del Principato nel 1805 quando vi furono creati i prefetti.

In Toscana, dopo l'effimera vita del Regno di Etruria, il decreto 12 maggio 1808 creò una Giunta straordinaria per l'amministrazione e il governo della Toscana, esercitante la sua autorità in nome dell'Imperatore dei francesi. Il territorio dello Stato fu diviso in tre Dipartimenti, dell'Arno, dell'Ombrone e del Mediterraneo (Firenze, Siena, Livorno). A capo di ognuno era il Prefetto, in base alla legge francese del 1802 che ebbe piena applicazione.

La Restaurazione fece tornare in vita gli antichi istituti. Le istruzioni generali 16 aprile 1816 e il motu proprio 13 settembre 1832 conferirono alla vecchia carica dei governatori anche mansioni giudiziarie, avendo essi potestà coercitiva e punitiva in materia di polizia e del così detto buon governo. Un successivo motu proprio del 29 novembre 1858 mantenne però loro solo le attribuzioni politiche e amministrative, passando le altre agli Uditori di governo, considerati consultori legali del governatore e anche direttori dei processi criminali dei loro distretti.

Nel 1816 i governatori erano quattro: a Livorno, a Siena, a Pisa, nell'isola d'Elba. Firenze si trovava sotto la diretta giurisdizione del Granduca. Il successivo decreto 9 maggio 1848 modificò però tutte le circoscrizioni amministrative abolendo Governi, Commissariati Regi, Vicariati, Podesterie, Giudicature civili, Commissariati di polizia, Giurisdicenze del cessato Ducato di Lucca e divise il territorio dello Stato in sette compartimenti: Firenze, Pisa, Lucca, Siena, Arezzo, Pistoia, Grosseto. Furono invece mantenuti i due governi civili e militari di Livorno e dell'Isola d'Elba. I compartimenti alla loro volta furono divisi agli effetti sia governativi che giudiziari, in circondari e questi in preture. Agli effetti puramente amministrativi furono divisi in distretti e questi in comunità.

I distretti, che avevano anche importanza ai fini elettorali, per la legge elettorale 3 marzo 1848 furono così distribuiti:

Compartimento di Firenze: Distretti di: Borgo S. Lorenzo, Empoli, S. Miniato, Fiesole, Firenze, Figline, Campi, Prato, Rocca S. Casciano, Casciano;

Compartimento di Lucca: Distretti di: Borgo, Lucca, Pietrasanta;

Compartimento di Pisa: Distretti di: Lari, Pisa, Pontedera, Rosignano, Volterra;

Compartimento di Siena: Distretti di: Colle, Montalcino, Montepulciano, Radicondoli, Siena;

Compartimento di Arezzo: Distretti di: Arezzo, Cortona, Poppi, S. Giovanni, S. Sepolcro;

Compartimento di Pistoia: Distretti di: Pescia, Pistoia, S. Marcello;

Compartimento di Grosseto: Distretti di: Arcidosso, Grosseto, Orbetello;

Governo di Livorno: Distretto di: Livorno.

Governo dell'Isola d'Elba: Distretto di Portoferraio.

Sovente i circondarî coincidevano con i compartimenti, e ciò meno che a Firenze, Pisa e Siena.

Il decreto del 1848 mise a capo di ogni compartimento un prefetto. Rimasero i governatori per Livorno e l'Isola d'Elba, ma ebbero attribuzioni identiche a quelle dei prefetti, salvo in materia militare e sanitaria.

I Prefetti erano di due classi e la nomina veniva dal Granduca. Dipendevano principalmente dal Ministro dell'Interno, ma corrispondevano anche con altri dicasteri. Come rappresentanti del potere centrale provvedevano alla pubblicazione ed esecuzione delle leggi; procuravano il benessere del compartimento, vigilavano alla quiete e al buon ordine, disponevano delle forze di polizia e delle truppe, sovrintendevano ai pubblici funzionarî. Come capi amministrativi del compartimento, assistevano al Consiglio dipartimentale e curavano l'esecuzione delle sue deliberazioni. Avevano poi funzioni di tutela sui comuni e sugli enti pubblici locali, ne vigilavano le finanze e ne approvavano le deliberazioni, salvo quelle soggette al visto degli organi centrali. Le funzioni di vigilanza si estendevano anche ai patrimoni ecclesiastici, ai conventi, alle pie fondazioni. Erano coadiuvati da un Primo Consigliere che aveva facoltà generale di sostituirli.

In ogni compartimento la legge del 1848 istituì un Consiglio compartimentale o di prefettura, composto di un numero vario di membri, nominati dal Granduca. Esso era destinato a coadiuvare il prefetto, specie nelle funzioni di tutela sugli enti locali, a provvedere agli interessi di tutto il compartimento nei rapporti delle strade, della beneficenza e della pubblica salute. Aveva funzioni consultive, dando pareri sia individuali che collettivi, ma il voto era talora vincolato. Il regolamento 20 novembre 1849 affidò ai Consigli anche attribuzioni contenziose in tema di amministrazione comunale. Negli stessi affari contenziosi la competenza fu ampliata dal regolamento 28 settembre 1853.

A capo di ogni circondario erano preposti i sottoprefetti di nomina regia. In essi, e salvo nel circondario ove aveva sede il prefetto, esercitavano le funzioni governative del prefetto stesso sotto la sua diretta dipendenza e settimanalmente gli inviavano un rapporto sullo stato della circoscrizione. Potevano essere sostituiti, per breve tempo, dai pretori.

L'intervento dei rappresentanti governativi negli affari municipali fu parzialmente previsto dal motu proprio 26 maggio 1774, che in verità concedeva ai comuni non poche facoltà autonome. Però, anche in seguito alle modifiche attuate con la legge 16 settembre 1816, alcuni degli stessi organi comunali, quali il Gonfaloniere e il Cancelliere, erano di nomina governativa, erano considerati rappresentanti del potere centrale e dipendevano dai Governatori o Commissari regi, per quanto funzioni di tutela sugli atti dei comuni fossero esercitate da istituti speciali (Camera delle Comunità a Firenze, istituita con motu proprio 22 giugno 1779 - Ufficio generale della Comunità a Siena - Ufficio dei Fossi, ecc.). Perciò la riforma data dal Granduca con il motu proprio del 1774, annunciata con l'intendimento di dare alla Comunità: « la facoltà di governare le loro aziende per mezzo dei loro rispettivi magistrati e ministri », fu in seguito assai limitata con la nomina di funzionari governativi in seno alle comunità stesse con una più rigida intromissione dei rappresentanti locali del potere esecutivo. Dopo la promulgazione dello Statuto, si rese necessaria una nuova riforma che fu data con la legge organica 20 novembre 1849, la quale introdusse il sistema elettivo e diede alle attribuzioni dei comuni carattere più completo e definito con maggiore autonomia. Le funzioni di vigilanza e di tutela furono assunte dai prefetti nelle forme sopra viste. Tuttavia con il ristabilimento del potere assoluto, la libertà comunale fu nuovamente ristretta e il Regolamento 28 novembre 1853 fece tornare le cose quasi all'antico dopo un intervallo così liberale rinnovatosi dopo quello già avuto nel 1774. Le attribuzioni del prefetto rimasero però inalterate, anzi di fatto divennero più ampie e penetranti.

Una caratteristica del Granducato di Toscana è data dalla mancanza di un'amministrazione provinciale autarchica. Le provincie e i governi costituivano circoscrizioni governative ma non ebbero mai propria personalità giuridica e proprio bilancio. Vi fu l'esempio di taluni Consorzi fra le Comunità ma ebbero vita grama.

Le attribuzioni dei governatori e dei loro subordinati erano

pure assai ampie in materia di polizia, e a tal fine dipendevano dalla Presidenza del Buon Governo, secondo le norme date dal decreto 22 aprile 1774. La polizia fu poi riorganizzata dalla legge 9 marzo 1848 e affidata, in luogo, ai prefetti e sottoprefetti, i cui poteri furono notevolmente estesi dal Regolamento 20 giugno 1853. Essi avevano anche la vigilanza sulla stampa (decreto 22 settembre 1850).

Ai governatori e ai prefetti competevano anche talune funzioni in tema di sanità e di sanità marittima. Invece le materie relative alla caccia e pesca, miniere, agricoltura, commercio, strade, acque, furono quasi sempre affidate a funzionari governativi locali, ma di carattere tecnico o di rango minore, per quanto si fosse formata al riguardo una legislazione importante che diede ottimo incremento alla vita economica locale. Sotto la vigilanza assai attiva dei governatori erano le Opere Pie di ogni sorta, regolate dalle Istruzioni 16 novembre 1773.

In complesso l'amministrazione locale governativa fu condotta dai Capi dei governi o delle Province con uno spirito concordemente riconosciuto equo ed obiettivo, temperante talvolta le asprezze di talune leggi.

e) *Lombardo Veneto.*

Anche nel Lombardo-Veneto il sorgere di una circoscrizione intermedia, la provincia, tra il governo e i comuni fu un prodotto spontaneo dovuto alle nuove esigenze dello stato moderno. Essa ha origine nelle riforme di Maria Teresa e di Giuseppe II nel secolo XVIII, per quanto anche prima si trovassero forme di aggruppamenti locali e il termine di provincia fosse usato dai governatori spagnoli nel secolo precedente. Anzi, si deve all'antica distinzione fra città e contado l'istituzione di alcune figure di rappresentanti locali del governo. Più comunità, sotto la dominazione spagnola, formavano una Pieve e un certo numero di queste ultime formavano un Contado, a capo del quale era preposto un Capitano, avente attribuzioni in materia di amministrazione e di polizia. Nel territorio delle provincie si trovava pure un vero e proprio rappresentante dello Stato, il Referendario, il quale rappresentava il potere centrale ed esercitava il controllo sulle comunità locali. Analoghe funzioni erano esercitate, in sottordine, dai podestà dei Contadi sulle città, funzionari peraltro, questi ultimi, più espressione degli amministrati che del governo.

Sotto il regime spagnolo, il Ducato di Milano aveva i suoi Referendari nelle seguenti circoscrizioni :

Principato di Pavia, Casalmaggiore, Contado di Lodi, Contado di Como, Valle d'Intelvi, Novarese, Lomellina, Tortonese, Vigevanasco ; oltre a terre separate : Castelleone, Fontanellato, Treviglio, Soncino, Feliciano, Cassino, Annone, Pasturana (Grida 5 settembre 1667).

Le riforme di Maria Teresa dal 1756 al 1758 divisero il territorio del Ducato come segue : Città e Principato di Pavia, Terra separata di Treviglio, Città e Contado di Cremona, Terre separate di Soncino, Fontanellato, Pizzighettone e Castelleone, giurisdizione della Calciana, Città e Contado di Lodi, Città e territorio di Como, Valle Intelvi, Città e territorio di Casalmaggiore. A capo di ognuna era preposto un rappresentante del potere regio, con funzioni generali, pur essendosi salvate le antiche circoscrizioni tradizionali e lasciate alle comunità forme di autonomia. Le deliberazioni delle provincie dovevano sottoporsi all'approvazione del Regio Tribunale o Magistrato Camerale.

Nel 1784 e 1886 Giuseppe II apportò nuove modifiche riordinando le provincie che divennero otto : Milano, Mantova, Cremona, Pavia, Lodi, Como, Bozzola e Gallarate, poi sostituite da Casalmaggiore e Varese. In ognuna fu istituita la carica del Regio Intendente che cumulava le attribuzioni politico-amministrative con quelle finanziarie. Riferivano sulla situazione locale, vigilavano l'esatta osservanza degli ordini, sorvegliavano i pubblici funzionari e dipendevano, per la parte finanziaria, dal Magistrato Camerale che rappresentavano in provincia.

La denominazione di prefetto fu data al Capo delle Congregazioni municipali, collegi locali di amministrazione cittadina. Nel 1790 e 91 fu data all'amministrazione provinciale una certa rappresentanza elettiva e furono istituiti i regi delegati, sottoposti agli Intendenti, e con funzioni di semplice amministrazione (sanità, catasto, imposte, ecc.).

L'occupazione delle armate francesi e la successiva instaurazione della Repubblica Cisalpina prima, nel 1802, e poi del Regno d'Italia nel 1805, introdussero anche nel Milanese gli ordinamenti della Francia. Fu applicata la legge del pluvioso 1802, per cui tutto il territorio fu diviso in dipartimenti con a capo dei Prefetti e dei Sottoprefetti, assistiti i primi dai Consigli generali dipartimentali.

L'amministrazione del Regno Lombardo-Veneto, successiva-

mente, nonostante la sua soggezione a uno Stato straniero, presentò un organismo omogeneo con istituzioni spesso apprezzate. L'autorità regia, stabilita dall'atto del 1815, fu a lungo rappresentata da un vicerè che, in virtù delle Patenti 7 aprile 1815, ebbe due governi, a Milano e a Venezia. Tali governi, separati tra loro, dipendevano non solo dal Vicerè, ma pure direttamente dai ministeri dell'Impero austriaco. Essi constavano di un collegio governativo, presieduto da un Governatore e da un vice-presidente alle cui dipendenze si aveva un ministero con funzioni di amministrazione generale. Ogni governo si divideva poi in due Senati: uno politico, per l'amministrazione e la polizia; uno camerale, per gli affari economici, sostituito poi, con Regolamento 1º agosto 1840, da due magistrati. Diversi corpi consultivi coadiuvavano i governatori: la Direzione generale di Polizia; l'Ufficio di revisione dei libri e stampe; l'Amministrazione generale del censo e delle imposte dirette; la Direzione delle costruzioni pubbliche; l'Ufficio fiscale; la Ragioneria centrale. I Magistrati camerale, che concentravano la finanza e le imposte indirette, dipendevano invece direttamente dalla Imperiale Regia Camera Aulica generale, cioè dal Ministero delle Finanze austriaco.

L'organizzazione politico-amministrativa fu modificata dopo gli avvenimenti del 1848. In un primo tempo l'amministrazione civile fu affidata a un unico ministro di Stato residente a Verona. In seguito, il proclama 21 ottobre 1849 concentrò le funzioni civili e militari in un governatore generale del Regno Lombardo-Veneto, che sostituì il vicerè.

Le ordinanze 31 dicembre 1850 e 30 marzo 1856, modificarono ancora l'assetto del regno, istituendo due distinte luogotenenze: la lombarda e la veneta, le cui attribuzioni furono analoghe a quelle degli antichi governi. A capo di esse furono preposti dei luogotenenti generali, dipendenti dal governo centrale, e contemporaneamente dai ministri imperiali. I luogotenenti rappresentavano il potere centrale e costituivano un'autorità dirigente in materia di amministrazione politica, e di polizia generale. Le loro attribuzioni si estendevano agli affari di culto e di istruzione, di commercio, industria e agricoltura, alle costruzioni pubbliche non affidate ad altre autorità, all'esazione delle imposte alla sicurezza pubblica, alla vigilanza sulla stampa, sugli spettacoli e teatri, all'amministrazione carceraria, alla nomina di funzionari. Inoltre provvedevano alla vigilanza sugli affari dei Comuni, delle opere pie, degli istituti di istruzione, ne approvavano

le spese, le opere pubbliche, ecc. Essi erano coadiuvati da un Consiglio di luogotenenza, composto di un consigliere aulico, costituito del luogotenente, e di un numero vario di consiglieri. Il parere del Consiglio era talvolta obbligatorio.

I luogotenenti, come prima i governatori, presiedevano poi le congregazioni centrali aventi sede a Milano e a Venezia, istituto caratteristico del regno. I loro membri erano di nomina regia, ma su terne proposte dagli enti locali. Erano regolate dalle II. RR. Patenti del 7 e 15 aprile 1815 e costituivano una specie di rappresentanza del regno, oltre ad essere un corpo consulente e un corpo deliberante in materia di amministrazione economica, pur non avendo un loro organo esecutivo. La competenza delle congregazioni si estendeva alla ripartizione ed esazione delle contribuzioni straordinarie, alle operazioni catastali, al riparto delle prestazioni militari, al riparto delle spese tra città, comuni e territorî, all'amministrazione di opere idrauliche e stradali. Partecipavano alla tutela economica sugli enti locali, approvandone i bilanci e sorvegliando le entrate delle opere pie. Le deliberazioni su tali materie erano soggette all'approvazione del luogotenente. Tali congregazioni furono sospese nel 1848, ma furono ricostituite con ordinanza 15 luglio 1855, aumentando sempre più la loro importanza. Nuovi poteri furono a esse conferiti dall'ordinanza 2 novembre 1856 e 31 maggio 1860, tanto da essere autorizzate a emettere direttamente le loro deliberazioni salvo ricorso ai ministri competenti.

Le circoscrizioni amministrative minori del Lombardo-Veneto furono regolate dalle II. RR. Patenti 7 aprile 1815, che divisero il territorio in provincie, distretti e comuni. Solo a questi ultimi fu riconosciuta la personalità giuridica; tuttavia anche alle provincie fu accordata una rappresentanza, ma non un'amministrazione propria; mentre i distretti erano circoscrizioni intermedie di semplice trasmissione.

La provincia durante la dominazione francese era retta da un Prefetto, secondo gli ordinamenti della legge dell'anno VIII. Dopo la restaurazione fu costituita in R. Delegazione e vi fu posto a capo un delegato, coadiuvato da altri funzionari. Egli, di nomina regia, dipendeva dal rispettivo luogotenente. Aveva funzioni di ufficiale del governo e le esercitava in tutti i rami dell'amministrazione politica e generale, con il concorso di commissari distrettuali, commissari di polizia, censori e revisori delle stampe, protomedici o medici provinciali, ingegneri provin-

ciali. Avevano ampie facoltà in materia di polizia. Quali organi di vigilanza e tutela, i delegati esercitavano le loro attribuzioni sulle città regie, su quelle del capoluogo e sui comuni di prima classe, intervenendo alle sedute dei rispettivi Consigli come commissari governativi, approvando i bilanci, i contratti, le accettazioni di legati e doni, autorizzando lo stare in giudizio ecc. I comuni di 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> classe dipendevano da essi mediatamente, a mezzo dei commissari distrettuali. Eguale tutela si estendeva alle opere pie.

I delegati presiedevano poi le congregazioni provinciali, aventi composizione e competenza simile a quelle centrali. Le attribuzioni delle congregazioni provinciali erano deliberative e di tutela; deliberavano in tema di affari censuari, di lavori idraulici e stradali ecc. Nei loro compiti di tutela rientrava la vigilanza sull'andamento dell'amministrazione finanziaria della città e dei Comuni della provincia e delle opere pie, ne approvavano i contratti e i lavori sino a un certo limite spesa. È notevole poi il fatto che le congregazioni potevano impartire ordini ai commissari distrettuali e ai comuni per provvedere a qualunque ramo di amministrazione. Esse furono riorganizzate con ordinanza 23 novembre 1855 che ne accrebbe le competenze, estendendole a tutti gli affari relativi alle amministrazioni comunali, alla pubblica beneficenza, al catasto, alle acque e strade, affari già prima sottoposti all'approvazione governativa.

I commissari distrettuali ebbero attribuzioni modeste. Posti alle dipendenze dei regi delegati esercitavano l'ispezione sui comuni di 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> classe, vegliavano all'esecuzione delle leggi politiche e all'osservanza delle leggi e dei provvedimenti dell'autorità, riferendo al delegato, salvo la facoltà di adottare provvedimenti d'urgenza. Avevano anche estese attribuzioni in materia censuaria. Il loro ordinamento, che fu regolato dalla notificazione 12 aprile 1816, si protrasse anche sotto il Regno d'Italia, anzi, com'è noto, fu solo alla fine della prima guerra mondiale che essi furono definitivamente soppressi nelle provincie rendente.

Le attribuzioni dei rappresentanti del governo in materia di comuni furono regolate compiutamente sin dall'editto 30 dicembre 1775 e, occorre notare, come l'ordinamento municipale godesse di forme e di istituti che diedero ottima prova, senza che l'ingerenza governativa riuscisse eccessiva.

Non altrettanto si può dire dei poteri di polizia affidati ai vari organi del governo. Il regolamento per la polizia generale

è del 27 marzo 1802, integrato dalla legge 20 agosto 1802 in seguito modificato più volte, specie dalle ordinanze 10 agosto 1852 e 25 aprile 1854.

Ai luogotenenti e ai delegati competevano inoltre funzioni varie in materia di espropriazione per causa di pubblica utilità, regolata dal decreto 31 marzo 1804 e da norme successive.

Ai Delegati provinciali erano affidate le attribuzioni in tema di sanità e igiene e avevano alla loro dipendenza personale e commissioni tecniche, regolate dalla notificazione 7 settembre 1850 e da una abbondante legislazione.

Agli stessi delegati spettava la sorveglianza sulle acque, come pure la vigilanza sulla stampa e, come si è visto, sull'amministrazione delle opere pie di ogni natura.

Le attribuzioni invece su altri affari economici, sui boschi e foreste, sulle strade, sulle finanze furono conferite o ai magistrati camerati o a funzionari tecnici locali direttamente dipendenti dagli organi centrali.

f) *Ducati di Parma, Piacenza e Guastalla.*

L'amministrazione di questi Stati, che fu riordinata interamente sotto Napoleone I dal Generale Moreau de Saint Mery, fu soggetta a grande incertezza e mutabilità, e dopo l'ordinamento dato agli organi centrali, o Presidenze, con il decreto 26 dicembre 1816, le modifiche furono numerosissime (1829, 1831, 1841, 1842, 1846, 1852); ultime quelle date con i decreti 11 gennaio 1851 e 11 giugno 1852.

L'amministrazione governativa locale fu stabilita con due decreti provvisori del 16 febbraio e 15 giugno 1814, i quali mantennero la divisione introdotta dall'ordinamento francese in provincie, circondari e comuni. Il regolamento 6 agosto 1814 ripartì invece i Ducati in governi e comuni, stabilendo i primi in Parma e in Piacenza. Il successivo decreto 30 aprile 1821 ripartì poi il territorio in 14 distretti e 106 comuni. Infine il decreto 9 giugno 1831 discorporò i distretti in cinque territori amministrativi, composti dei governi di Parma e di Piacenza, e dei tre commissariati di Guastalla, Borgo San Donnino, Borgotaro. Solo ai comuni fu riconosciuta la personalità giuridica.

Alle suddette circoscrizioni erano preposti governatori e commissari, le cui funzioni sostanzialmente corrispondevano, comprendendo tutte le funzioni già esercitate dai cessati prefetti e

sottoprefetti dell'ordinamento francese inizialmente introdotto negli Stati. Anche qui la funzione era duplice: come rappresentanti dell'amministrazione centrale, i governatori avevano le funzioni politiche di direzione degli affari generali del territorio, dirigevano la politica, sovrintendevano alla formazione dei ruoli delle imposte, verificavano le pubbliche casse, vigilavano sulla istruzione e sui lavori pubblici. Quali organi di vigilanza e tutela sugli enti locali, sorvegliavano l'amministrazione dei comuni, ospizi, opere pie, ecc. convocando i Consigli comunali e approvandone o annullandone le deliberazioni. Dipendevano dalla Presidenza dell'Interno e per un certo tempo fecero parte del Consiglio di Stato (decreto 22 aprile 1816).

Funzioni simili furono attribuite ai successivi commissari distrettuali istituiti dal decreto 30 aprile 1821. Dipendevano oltre che dalla Presidenza dell'Interno anche da quella delle finanze e dell'esercito, e dalla Direzione di Polizia e dovevano, di massima, essere cambiati ogni cinque anni (decreto 28 maggio 1828). Vigilavano sull'adempimento delle leggi politiche e sull'esecuzione dei decreti sovrani, sulla polizia, sulle strade, sugli argini, sulle opere pubbliche; e compilavano i ruoli per i riparti di spese necessarie per provvedere ai lavori di manutenzione. Sovrintendevano anche alla sanità e all'annona; custodivano gli atti catastali; provvedevano a compilare i ruoli di taluni tributi; avevano in materia fiscale funzioni contenziose. Mantenero egualmente, ed estesero, tutte le funzioni tutorie sugli enti locali.

Il decreto 9 giugno 1831 affidò ai due governatori di Parma e Piacenza e ai tre commissari di Guastalla, Borgo San Donnino e Borgotaro le funzioni dei soppressi commissari distrettuali.

A fianco dei governatori fu inizialmente costituito un Consiglio di governo che doveva dare voto consultivo sulle opere pubbliche e sui provvedimenti utili per la prosperità del Paese, esaminando i bilanci delle comunità e determinando le sovvenzioni di cui abbisognavano. Ebbero però scarsa importanza e, soppressi nel 1821, non furono più ricostituiti.

I poteri dell'autorità governativa locale sulle amministrazioni municipali furono stabiliti dal decreto 30 aprile 1821. I Consigli comunali erano peraltro elettivi e i podestà dipendevano direttamente dalla Presidenza dell'Interno, anche quando (decreto 16 marzo 1834) la loro nomina fu di competenza dei governatori o commissari.

g) *Ducato di Modena.*

L'assetto dell'amministrazione generale del Ducato fu dato da un decreto 28 agosto 1814, subito dopo la restaurazione. Solo però l'editto 11 agosto 1848 fissò le basi organiche degli uffici del potere esecutivo.

Lo stesso decreto del 1814 trattò dell'amministrazione locale, dividendo il territorio dello Stato in governi e in comuni. I primi erano stabiliti a Modena, Reggio e Castelnovo di Garfagnana, ma non avevano né personalità giuridica né amministrazione propria. A capo di ogni circoscrizione fu posto il governatore, che costituì il prefetto dell'ordinamento francese. Esso aveva molta autorità, tanto che per molti affari riferiva direttamente al sovrano, specialmente a causa della cattiva organizzazione degli organi ministeriali. Come rappresentante del potere centrale il governatore provvedeva alla pubblicazione ed esecuzione delle leggi e delle ordinanze amministrative, e vigilava sui servizi di stato civile e di anagrafe. Vaste attribuzioni erano loro conferite in materia di politica, per le quali dipendevano dal Consigliere per la polizia generale, e dirigevano, oltre alla polizia provinciale, quella comunale a mezzo dei podestà e dei sindaci.

Quali organi di tutela e vigilanza, dipendevano direttamente dal Duca ed esercitavano le loro attribuzioni nominando o proponendo i sindaci, gli anziani, i consiglieri comunali e gli amministratori delle opere pie, approvando gli atti consiliari, autorizzando le spese e le sovraimposte, vistando i bilanci ecc. Alcune di queste funzioni tutorie furono ridotte dall'editto 11 agosto 1848, il quale, istituendo il Ministero dell'Interno, pose i governatori sotto la dipendenza di esso anche per le attribuzioni relative agli enti locali.

Ai tre governi su indicati, il chirografo 30 marzo 1832 aggiunse il governo di Massa e Carrara, ristabilendo l'antica provincia del Frignano. Essa fu però posta alle dipendenze anziché di un Governatore, di un delegato governativo.

Il regolamento 21 giugno 1856 modificò l'ordinamento amministrativo locale, abolendo i governi e sostituendoli con sei provincie. A capo di ognuna fu posto un regio delegato provinciale, il quale nella cerchia provinciale più ristretta aveva le stesse funzioni e poteri dei governatori: A questi furono poi affidate le funzioni di giudicare in appello sulle ordinanze dei magistrati comunali.

I poteri delle autorità governative sulle amministrazioni comunali furono regolati dai decreti 12 gennaio e 29 dicembre 1815 che divisero i comuni in tre classi, con Consigli elettivi solo per censo, con sindaci o podestà, incaricati di funzioni di polizia sotto la vigilanza governativa e di altri servizi statali, e con delegati nelle frazioni. Un regime speciale vigeva per molti luoghi, principalmente per i comuni di Massa e di Carrara, dato a questi dal regolamento 7 marzo 1844. Fu solo con l'editto 12 marzo 1856 e con il regolamento organico 28 giugno 1856 che a tutta la materia fu dato assetto uniforme. I regi delegati provinciali avevano poteri assai estesi sui comuni e in pratica anche il nuovo ordinamento vincolava strettamente i comuni.

Lo stesso regolamento del 1856 trattò per la prima volta di Consigli provinciali. Essi erano presieduti dai regi delegati provinciali e composti dai podestà di taluni comuni. Avevano competenza in tema di strade, di riparto di spese, di prestiti, di acque pubbliche, di mutamenti di circoscrizioni locali. I regi Delegati provvedevano all'esecuzione delle deliberazioni consiliari, ma il voto riunito dei podestà poteva porre limiti alla loro azione.

I poteri dei governatori e poi dei delegati sulle amministrazioni delle opere pie furono regolati dal decreto 5 gennaio 1815. Essi principalmente ne esaminavano i bilanci, vegliavano sullo impiego dei fondi e ne ispezionavano i servizi.

Ampie attribuzioni ancora competevano ai regi Delegati in materia di polizia di sicurezza e di censura sulla stampa, corrispondenti al criterio e alle tendenze dell'amministrazione generale dello Stato, caratteristico per l'oscurantismo di cui i suoi ordinamenti diedero prova sino alla stessa unificazione italiana.

#### h) *Stati Pontifici.*

Gli antichi ordinamenti degli Stati Pontifici furono assai simili, nella loro organizzazione periferica, a quelli degli stati assoluti del tempo. Le riforme del Cardinale Alborno, vicario generale del Pontefice, resero l'ordinamento degli Stati più uniforme. Essi si ripartivano in provincie e: distretti e presidi. Rappresentante del governo era il rettore o capo della provincia, nominato per un triennio, coadiuvato da quattro giudici per gli affari contenziosi, e da un consiglio consultivo locale. I rettori, che avevano facoltà di nominare i loro sostituti, eleggevano i podestà e governatori delle singole città o terre, secondo gli sta-

tuti locali. Erano a capo di un certo numero di assessori, detti baiulli, e sovrintendevano a mezzo di un maresciallo alla pubblica forza e all'esecuzione delle sentenze. Talora più provincie erano poste sotto il governo di un solo rettore il quale allora assumeva il titolo di rettore o governatore generale (es. Bologna). Spesso al di sopra dei rettori veniva preposto un legato o vicario papale al quale erano conferite le facoltà più ampie. Occorre peraltro rammentare che la carica di vicario apostolico fu sovente conferita a potenti famiglie che stabilirono così i loro poteri personali su talune terre, come Da Polenta a Ravenna; Malatesta in Rimini; Fano e Cesena; gli Ordelaffi a Forlì; gli Alidosi a Imola; i Manfredi a Faenza; i Montefeltro ad Urbino; i Varani a Camerino; i Vitelli a Città di Castello; gli Estensi a Modena e Ferrara.

In origine le circoscrizioni pontificie erano le seguenti: Terre del patrimonio di S. Pietro, Romagna, Marca anconitana, Ducato di Spoleto, Campania, Marittima, Contea di Urbino, Territorio di Ravenna, Terre di Benevento. Ai legati o rettori competeva infine il diritto di ispezione generale e l'esame dei conti dei podestà, camerari e altri ufficiali delle città. Spesso i legati e rettori convocavano in assemblea i rappresentanti delle singole provincie e altri ufficiali di governo; più noto, fra tutti, il parlamento della Marca anconitana.

Un ordinamento del tutto speciale mantenne sempre nei secoli la città di Roma.

Siffatta organizzazione durò a lungo e giunse presso che immutata alla fine del XVIII secolo.

L'occupazione di Roma da parte dei francesi nel 1798 determinò la nuova costituzione che divise il territorio della Repubblica romana in otto dipartimenti: Cimino, Circeo, Clitumno, Metauro, Musone, Tevere, Trasimeno e Tronto; ognuno di essi si divideva in cantoni e comuni. A capo dei dipartimenti - e dipendenti dai cinque consoli di Roma - erano preposti dei Commissari governativi con ampie funzioni e poteri di vigilanza sulle amministrazioni locali, che anch'esse erano considerate agenti del governo. Tale ordinamento cessò con la sopraggiunta occupazione di Roma da parte delle truppe napoletane. Senonché, dopo la seconda occupazione francese, il senatoconsulto 17 febbraio 1809 riunì lo Stato Pontificio alla Francia, mentre già le Legazioni e le Marche erano state riunite al Regno d'Italia. L'ordinamento francese dei dipartimenti e dei prefetti fu completamente applicato agli Stati.

Dopo la parentesi delle Costituzioni francesi, l'amministrazione generale delle terre della Chiesa fu riordinata nel secolo scorso dall'editto 29 dicembre 1847, modificato da quello del 10 settembre 1850.

L'amministrazione locale però era già stata regolata da un motu proprio di Pio VII del 6 luglio 1816. Il territorio dello Stato fu diviso in 19 delegazioni di tre classi diverse, di cui alcune prendevano il nome di legazioni, se vi era preposto un Cardinale. Un regime speciale vigeva per i luoghi suburbani soggetti alla capitale. La notificazione 1° giugno 1831 e l'editto 22 novembre 1850 fissarono poi stabilmente le legazioni in quattro, cioè: Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì, alle cui dipendenze furono poste 16 delegazioni o provincie. Una delegazione speciale era formata dal circondario di Romà che comprendeva la capitale, la Comarca e le provincie di Viterbo, Civitavecchia e Orvieto. A loro volta le delegazioni si divisero in governi e in comuni. Le provincie acquistarono la personalità giuridica solo dopo molto tempo.

I Cardinali Legati in origine ebbero funzioni analoghe, ma territorialmente più estese, a quelle dei delegati. La loro autorità e giurisdizione aumentarono quando questi ultimi furono posti alle loro dipendenze e ne dovettero approvare le deliberazioni. Erano nominati dal Pontefice, per un tempo determinato dal Breve di nomina. Rappresentavano la Santa Sede e corrispondevano direttamente con il Cardinale Segretario di Stato. Curavano la esecuzione delle leggi, sorvegliavano la condotta di tutti i pubblici funzionari; provvedevano alla sicurezza pubblica e disponevano delle forze armate; compilavano i progetti dei lavori pubblici; proponevano i provvedimenti utili in tema di commercio industria e agricoltura. Anche in materia di tutela sugli enti locali le loro facoltà erano assai ampie. Decidevano le questioni tra provincie e comuni, o fra più comuni di diverse delegazioni; esaminavano e approvavano, per la parte di loro competenza, gli atti dei Consigli provinciali; rivedevano le decisioni sui bilanci comunali e provinciali; autorizzavano le alienazioni, transazioni e prestiti. Al fine del libero esercizio della potestà governativa, i Cardinali Legati non avevano funzioni ecclesiastiche o giudiziarie. Essi erano coadiuvati da un Consiglio di legazione, rinnovantesi ogni tre anni per metà, e composto di quattro consiglieri, del direttore di polizia, del segretario generale e di altri funzionari, di nomina sovrana. Il Consiglio aveva generiche at-

tribuzioni consultive. Deliberava poi sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali.

Nel territorio del circondario di Roma le attribuzioni su indicate venivano esercitate da un Cardinale Presidente e da un Consiglio. Il Presidente aveva funzioni analoghe a quelle dei Cardinali Legati, ma non aveva quelle di natura politica nè i poteri in tema di sicurezza pubblica, che invece spettavano direttamente ai ministri di Stato.

I delegati provinciali, pure essi di nomina sovrana e scelti fra prelati, diminuirono la loro importanza quando non dipesero più dal governo centrale, ma direttamente dai Cardinali Legati. Avevano anche loro attribuzioni di governo e di amministrazione; erano incaricati della direzione della polizia e delle carceri; disponevano della forza pubblica; provvedevano alla esecuzione delle leggi; facevano ai legati le proposte sui bisogni e riferivano sulla situazione della provincia, specie in materia di industrie. Esercitavano poi la vigilanza e l'autorità disciplinare sui loro impiegati.

I delegati erano assistiti da una congregazione governativa composta di quattro membri di nomina sovrana, e avente funzioni consultive e deliberanti. Queste ultime, regolate dall'editto 5 luglio 1831, riguardavano i bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali e le questioni attinenti agli stessi.

A capo della Comarca di Roma era preposto un funzionario ecclesiastico con le funzioni dei delegati, eccettuate quelle relative alla forza pubblica e quelle politiche. Era assistito da un Consiglio amministrativo simile alle congregazioni provinciali. Anche i delegati non avevano attribuzioni ecclesiastiche o giudiziarie. Presiedevano però i tribunali provinciali.

A capo di ogni governo era preposto un governatore di nomina sovrana. Le sue attribuzioni erano contemporaneamente giudiziarie e amministrative. Sotto il primo aspetto era giudice civile e criminale con competenza limitata e conosceva in grado di appello delle decisioni dei magistrati municipali in materia di polizia urbana e rurale. Esercitava poi funzioni di polizia alle dipendenze del delegato, manteneva l'ordine pubblico, aveva la vigilanza sugli spettacoli, le fiere, i mercati. I delegati potevano altresì affidargli altri incarichi amministrativi. Nella Comarca di Roma non dipendevano dai delegati, ma trattavano direttamente con la Segreteria di Stato e con altri ministeri. Con decreto 31 dicembre 1855 fu facoltativamente prevista la istituzione di vice-

governatori nei comuni i quali se ne accollassero le spese. Avevano funzioni limitate di carattere giudiziario e funzioni di polizia sotto la direzione dei governatori; la Notificazione 30 ottobre 1856 attribuì loro anche i giudizi di contravvenzione ai regolamenti di polizia municipale.

I poteri di tutela e vigilanza sulle amministrazioni comunali furono esercitati, soprattutto, dai delegati provinciali. Nel secolo scorso tali poteri furono regolati soprattutto dall'editto di Pio VII del 6 luglio 1816, da quello di Leone XII del 1824, dall'editto Bernetti del 5 luglio 1831 e dall'editto Antonelli del 24 novembre 1850. Il principio elettivo fu applicato in grado sempre maggiore e le attribuzioni dei rappresentanti del potere esecutivo furono contenute. Ogni atto dei Consigli comunali o del Magistrato, composto del Gonfaloniere e degli Anziani, abbisognava però dell'approvazione del delegato o della congregazione provinciale o dei ministeri. Così pure per gli atti dei luoghi appodiatizi o feudi, dipendenti da un comune principale ai quali era preposto un sindaco. Un ordinamento tutto proprio ebbe invece il comune di Roma, dato dal motu proprio 1° ottobre 1847. Il Cardinale Presidente del circondario di Roma, presiedeva il numeroso Consiglio ed esercitava anche la tutela sugli atti di questo e sulla Magistratura, o Senato romano, con una ingerenza maggiore che non per gli altri comuni.

Negli Stati Pontifici una forma di amministrazione provinciale autonoma sussisteva, ma con poteri assai limitati. Il Consiglio provinciale era formato dai rappresentanti dei comuni e aveva attribuzioni in materia di bilancio preventivo e consuntivo di soppressione e classificazione di strade; della statistica provinciale; dei reclami dei Consigli comunali nei rapporti di interessi con la provincia; formulavano voti e proposte in materia agricola e commerciale; provvedevano all'alloggio della forza pubblica e delle autorità governative e giudiziarie; vigilavano sugli ospedali e sugli altri stabilimenti pubblici; provvedevano alla ripartizione e riscossione delle imposte e in genere agli affari amministrativi di utilità provinciale. Una Commissione provinciale curava l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio. I delegati presiedevano anche i Consigli provinciali e avevano facoltà di sospenderli. Però la tutela sugli atti della provincia competeva ai legati, salvo alcuni atti di competenza sovrana; per questi i delegati inoltravano le deliberazioni con il loro parere.

Negli affari di polizia, come già si è accennato, i legati

provvedevano con ampie facoltà. Essi, in base al decreto 23 ottobre 1816, dipendevano dal governatore di Roma che aveva qualità di segretario generale di polizia. Avevano alle proprie dipendenze a tal fine, l'arma dei carabinieri (1).

## II.

### *Svolgimento storico dell'Istituto del prefetto in Francia*

#### a) *Del prefetto nel periodo pre-napoleonico.*

La figura dell'attuale prefetto francese, se pure, come è noto, ha avuto la sua definitiva sistemazione durante il periodo napoleonico, tuttavia ha in Francia, come del resto anche in taluni antichi Stati italiani, origini e tradizioni assai antiche. Il rappresentante del potere esecutivo centrale in provincia ha avuto, nel corso dei

---

(1) *Bibliografia*: — M. GIRIODI, *I pubblici uffici e la gerarchia amministrativa*, Milano, SEL 1897. — SCHUPFER, *I precedenti storici del diritto amministrativo italiano*, Milano SEL 1897. — PORRINI, *I Ministeri*, Milano, SEL 1897. — PERTILE, *Storia del diritto italiano*, Torino 1896. — SALVIOLI, *Manuale di storia del diritto italiano*, Torino, UTET 1930. — RINALDI, *Il Comune e la Provincia nella storia del diritto italiano*, 1881. — MONSENN, *Lineamenti del diritto pubblico romano*, Milano, ISPI 1923. — SCLOPIS, *Storia dell'antica legislazione pubblica per gli Stati di S. M. il Re di Sardegna*, Torino 1860. — MARCHI, *Gli uffici locali dell'Amministrazione generale dello Stato*, Milano, SEL 1907. — DE FERRON, *Institutions municipales et provinciales comparés*, Paris 1884. — *Collezione delle leggi e decreti reali del Regno delle due Sicilie dal 1814 al 1860*, Napoli. — MANNA, *Il diritto amministrativo delle Due Sicilie*, Napoli 1840. — DE CESARE, *L'organizzazione amministrativa esposta secondo l'ordine nazionale storico e positivo*, Napoli 1860. — SCHIPA, *Il Regno di Carlo III di Borbone*. — TRIFONE, *Feudi e demani nell'Italia meridionale*. — SIMIONI, *Le origini del risorgimento nell'Italia meridionale*. — *Raccolta delle leggi e bandi da osservarsi nel Granducato di Toscana*, Firenze 1859. — *Raccolta degli atti del governo e delle disposizioni generali emanati dalle diverse autorità in oggetti amministrativi e giudiziari nel Regno Lombardo-Veneto*, Milano 1866. — *Raccolta generale delle leggi per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla, dal 1814 al 1859*, Parma. — *Collezione generale delle leggi, costituzioni, editti, proclami, ecc. per gli Stati estensi*, Modena 1859. — *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione dello Stato Pontificio*. — PIVANO, *Albori costituzionali in Italia*, 1910. — SABINI, *I primi esperimenti costituzionali in Italia*, Torino, UTET 1911. — VISCONTI, *La pubblica amministrazione nello stato milanese durante il predominio straniero*, Roma Athenaeum 1933.

secoli, nomi diversi, ma la natura delle funzioni e attribuzioni ad esso conferite configura una netta continuità, nel corso delle varie epoche storiche, dell'istituto di cui trattasi.

Si può dire che il sorgere e lo svilupparsi di esso sia andato di pari passo con il procedere della unificazione politica e amministrativa francese. Quanto più il Paese si organizzava in grande Stato unitario, analogamente meglio si determinavano le figure dei rappresentanti del potere esecutivo, e, fra essi, di quelli provinciali, i quali assumevano in sé sempre maggiori poteri, così come al centro avveniva per le monarchie assolute, di cui essi erano espressione.

Il fenomeno non è certo particolare alla sola Francia, ma è comune a quasi tutti gli Stati europei, eccetto quelli, come la Gran Bretagna e la Confederazione Elvetica, nei quali lo speciale sviluppo storico determinò istituzioni politiche e amministrative ben diverse.

In un primo tempo in Francia si trova una notevole riaffermazione delle libertà locali. Città e villaggi si organizzano sulla base di statuti locali. I poteri del re, all'alba del medioevo, sono, sotto un certo aspetto, ancora assai tenui e devono vincere forti resistenze periferiche.

Tuttavia le tendenze eminentemente assolutiste e centralizzatrici del regno franco-carolingio presentavano i primi esempi di un'organizzazione statale provinciale. Per sorvegliare l'amministrazione di tutto il vastissimo Impero, per assicurarne l'unità e per collegarne le parti al potere centrale, Carlo Magno riordinò l'istituto dei « Missi dominici », rendendone frequenti le ispezioni, per tenere a freno le ambizioni dei grandi vassalli e dell'aristocrazia locale, e divise l'Impero in un certo numero di circoscrizioni (missiatica). I Missi vegliavano all'esecuzione dei capitolari regi, ispezionavano gli agenti, o funzionari regi subordinati, verificavano l'amministrazione dei benefici e del patrimonio reale, e la regolare prestazione del servizio militare, tenevano assemblee provinciali, inquisivano sulle condizioni locali, sull'ordine pubblico, riferendone al re, e giudicavano certe cause in appello. Essi funzionarono bene finché furono nominati annualmente; l'istituzione decadde rapidamente quando si incominciò a nominarli a vita, e ciò accadde al principio del secolo decimo, determinando la vittoria delle aristocrazie feudali, per le quali la rete amministrativa statale costituita dai Carolingi era un grande ostacolo. La formazione del feudalismo di tipo franco vide così scomparire uno dei maggiori

ostacoli di ordine politico. Tuttavia, anche nel successivo periodo di prevalenza delle grandi famiglie feudali, si trovano ancora numerosi esempi di rappresentanti locali dello Stato, sia nei territori soggetti al dominio diretto del re, sia nelle città cosiddette « di borghesia » non molte veramente, e che erano amministrate da funzionari statali. In tali casi si era però ben lontani dal concetto del vero rappresentante generale dello Stato, come si vide durante l'epoca carolingia.

Bisogna giungere all'inizio del secolo quattordicesimo per trovare il principio di una organizzazione amministrativa uniforme provinciale, che, attraverso parecchie modifiche, giungerà sino ai tempi moderni. La costituzione della potente feudalità, se turbò la Francia durante tutto il medioevo, ricevette i primi colpi dalla lotta iniziata da Luigi XI e vittoriosamente compiuta dai suoi successori. L'autorità reale si fece perciò sentire abbastanza presto in tutta la Francia e, anzi, in nessun paese d'Europa, l'obbedienza alle leggi dello Stato, fu più completa. Ma fu, ancor prima, Luigi IX che costituì i quadri dei rappresentanti provinciali dello Stato, nominando in tutto il Regno dei « baillis » e dei « senescalchi », incaricati di fare rispettare la sua autorità. Essi all'inizio cumulavano tutti i poteri statali; presiedevano alla giustizia, avevano vaste attribuzioni militari, erano percettori del demanio reale, ecc. A poco, a poco tali poteri furono distribuiti ad altri funzionari provinciali; si ebbero i tesoriere generali, i ricevitori delle rendite della corona, i capitani generali comandanti delle milizie in ogni « baillage ». Infine, furono nominati dei commissari incaricati di ispezionare le provincie per assicurarsi dell'esecuzione degli ordini reali e dell'adempimento di ogni funzionario ai propri doveri.

Da tali commissari principalmente ebbe origine la riforma attuata sotto Luigi XIII, da Richelieu. Allora la Francia era ancora distinta in « Paesi di Stato », che godevano di una certa maggiore autonomia, e in provincie vere e proprie. Richelieu istituì in ognuna di tali regioni un rappresentante del potere esecutivo centrale, nel senso vero e proprio quale oggi noi lo concepiamo, chiamato Intendente. Nelle circoscrizioni minori, cioè nei distretti, vi erano dei subdelegati. Tali funzionari non prendevano parte all'amministrazione attiva. L'Intendente vigilava solamente all'osservanza delle ordinanze reali; aveva il diritto di controllare le amministrazioni; giudicava in materia di contenzioso amministrativo.

Questa riforma, a differenza della precedente, fu attuata ra-

pidamente in tutto il regno. Si ebbe, per conseguenza, un sensibile affievolimento delle libertà locali e anche gli « stati provinciali », cioè le assemblee delle principali regioni, non si riunirono che per ordine reale e per decreto dovettero essere approvate le loro più importanti deliberazioni. Le antiche Carte statutarie cittadine vennero assai spesso trascurate dagli interventi degli Intendenti, che man mano assunsero di fatto sempre maggiore autorità. Tutta la vita locale fu sottoposta a un rigido controllo e la tutela amministrativa, senza cessare durante il secolo decimottavo, fu assai chiaramente lumeggiata dal Tocqueville. Le principali conseguenze furono la disorganizzazione dei poteri locali a causa dell'invasione di quelli statali, la decadenza delle antiche costituzioni democratiche delle città e regioni, il dominio di classi ristrette, la passione dell'autorità, l'uso della vendita delle cariche pubbliche con tutti i suoi nefasti effetti.

Poteri illimitati furono concessi agli Intendenti, scelti nelle categorie più legate alle classi dominanti, ed essi furono perciò gli avversari più accaniti delle libertà municipali e provinciali. Ebbero nuovamente un complesso di attribuzioni politiche, amministrative, finanziarie, giudiziarie e militari. Furono incaricati di ripartire le imposte, della nomina dei funzionari, dell'impiego delle rendite locali, della costruzione dei pubblici edifici, del servizio delle poste, della sorveglianza, della mendicizia e del vagabondaggio, della sorveglianza delle università, dei collegi, delle biblioteche, ecc. Gli Intendenti avevano ancora attribuzioni in materia di agricoltura, e di acque e foreste; prendevano provvedimenti in tema di commercio, industria, viabilità, navigazione, stampa, polizia, e arruolamenti militari ecc. Erano altresì giudici del contenzioso amministrativo, anzi la maggior parte degli editti reali erano seguiti dalla seguente formula: « Ordonne en outre Sa Majesté que toutes les contestations qui pourront survenir sur l'exécution du présent arrêté, seront portées devant l'Intendant pour être jugées par lui, sauf appel au conseil du Roi; défendons à nos Cours et Tribunaux d'en prendre connaissance ».

Al di sotto degli Intendenti e da questi scelti, erano, i sotto-delegati le cui funzioni furono fissate in un editto del 15 aprile 1704. Essi avevano: « il diritto di riferire, ma non quello di decidere ». Ricevevano le domande dei cittadini e le trasmettevano all'Intendente; curavano la stretta osservanza, da parte dei sindaci e degli scabini, degli ordini intendenzi.

Dopo la riforma di Richelieu e prima della Rivoluzione non si ebbero modifiche importanti, ma solo alcuni progetti.

Nel 1774 Turgot presentò al re un progetto dovuto a Dupont de Nemours, capo dei fisiocratici, che prevedeva una specie di consigli di parrocchia, di circondario, di distretto, che nominavano elettivamente quelli delle provincie, i quali, alla loro volta, con elezione di quarto grado, nominavano una specie di consiglio nazionale ma avente più che altro funzioni consultive.

Un altro piano fu proposto dal Ministro Necker e approvato con i decreti del 1778 e 1779.

Essi stabilirono, quale esperimento, delle Assemblee provinciali, di nomina regia, nel Berry e nel Delfinato ma, avversati da molti ambienti, i decreti stessi non ebbero esecuzione.

Il piano di Necker fu ripreso dal Calonne nel 1787, il quale prevede una serie di Consigli locali eletti gli uni dagli altri, e di cui il primo, quello municipale, era il solo eletto dagli abitanti.

Tali progetti rimasero tutti lettera morta e la figura e le attribuzioni degli Intendenti rimasero perciò pressoché inalterate quali furono configurate dagli editti di Luigi XIII e dalle decessive consuetudini.

Le riforme della Rivoluzione francese non potevano non tralasciare di apportare ampie modifiche anche nell'amministrazione locale.

L'Assemblea Costituente del 1789 discusse il 29 settembre il progetto presentato dal Thouret per la riforma amministrativa dello Stato. Egli proponeva la divisione della Francia in 80 grandi dipartimenti, a loro volta divisi ognuno in 9 distretti, che avrebbero dovuto essere le principali unità politico-amministrative francesi. In ogni dipartimento e in ogni distretto, anziché mantenersi la carica degli Intendenti, si sarebbe avuta un'amministrazione composta di due parti: una deliberante, sotto il nome di Assemblea amministrativa; l'altra, esecutiva, sotto il nome di Direttorio.

Tali amministrazioni non avrebbero dovuto avere tuttavia, che agenti del potere esecutivo centrale, depositarie dell'autorità reale.

Il progetto non fu approvato e, sotto l'impulso specialmente di Mirabeau, fu invece promulgata la legge del gennaio 1790. Essa divise la Francia in dipartimenti (da 75 a 95), alla loro volta suddivisi in distretti (da 3 a 9) con un numero non fisso di Cantoni. Le istruzioni dell'Assemblea Nazionale dell'8 gennaio 1790 e la

legge 4 marzo 1790 precisarono meglio le nuove disposizioni e le circoscrizioni amministrative, senza spezzare le affinità naturali delle antiche provincie e creando dei dipartimenti aventi un assetto non artificiale. I distretti furono regolati dal proclama reale 20 agosto 1790. I cantoni erano più che altro dei centri elettorali e giudiziari, mentre in passato rappresentavano anche taluni interessi locali. Malgrado che il progetto Thouret non fosse stato accolto, le leggi del 1790 mantennero l'istituzione dell'Assemblea Dipartimentale e del Direttorio. Però si stabilì che tali organi esercitavano le funzioni loro affidate dalle leggi, anziché dipendere dal potere esecutivo, e si precisò ancora che: « non vi sarà alcun intermediario tra il potere esecutivo supremo e le amministrazioni di dipartimento. Gli Intendenti e i loro subdelegati cesseranno ogni funzione non appena le amministrazioni di dipartimento saranno entrate in attività ». Fu appunto una reazione alla pratica di dispotismo di cui avevano dato una prova gli Intendenti, tanto che un rappresentante, Regnauld de Saint Jean d'Angély, affermava: « Esistono nelle provincie degli agenti dell'autorità, nemici della pubblica libertà, gli Intendenti. Il ricordo dei loro opprimenti poteri ha determinato le inquietudini che si sono manifestate (nell'Assemblea) ». A sua volta il principio direttivo della Costituente fu formulato dal Dupont in un rapporto sulla giustizia criminale del dicembre 1790: « La massima fondamentale del nostro governo è che la forza esecutiva del sovrano non possa mai raggiungere gli individui se non attraverso agenti eletti dal popolo ».

Le stesse leggi nel 1790 stabilirono che i due organi dipartimentali fossero denominati Consiglio dipartimentale e Direttorio dipartimentale; il primo, di 36 membri era eletto dai cittadini aventi 25 anni di età e un certo censo; il secondo, di otto membri, veniva eletto dal Consiglio. Entrambi si rinnovavano per metà ogni due anni.

Tale organizzazione era completata da un Procuratore Generale Sindaco, nominato dagli elettori dipartimentali.

Analoga organizzazione vigeva per i distretti i quali, però, agivano sotto gli ordini del dipartimento. Le deliberazioni di quest'ultimo che interessavano l'amministrazione generale del regno erano peraltro soggette all'approvazione del potere centrale. Lo stesso già citato proclama del 20 agosto 1790 stabilì che: « Le funzioni dei Consigli di dipartimento sono di deliberare su tutto ciò che interessa l'insieme del dipartimento »;

di fissare in forma generale tanto le regole di amministrazione che i mezzi di esecuzione ; di ordinare i lavori e le spese di ogni anno e di vigilare le contabilità ».

Le funzioni dei Direttori dipartimentali erano : « di eseguire tutto ciò che è stato prescritto dai Consigli e di spedire tutti gli affari particolari ».

Figura caratteristica, che avrà anche in seguito uno sviluppo, era quella del Procuratore Generale Sindaco, elettivo. Egli non era un semplice agente dell'ordine amministrativo, per quanto si dicesse che aveva le funzioni di ministero pubblico, secondo l'Istruzione 8 gennaio 1790 : « I Procuratori Generali Sindaci vigileranno e agiranno per gli interessi del dipartimento. Saranno incaricati del seguito di tutti gli affari, ma non provvederanno su alcun oggetto relativo agli interessi e all'amministrazione del dipartimento che di concerto con il Direttorio ». Trasmettevano agli impiegati e agenti gli ordini del Direttorio, assistevano alle sedute collegiali, dovevano essere sempre intesi. Essi in sostanza furono creati riproducendo in parte l'istituto dei Procuratori Generali Sindaci di taluni degli antichi « Paesi di Stato » dove essi erano incaricati dell'esecuzione delle deliberazioni degli Stati.

Il potere esecutivo nei dipartimenti durante la Costituente divenne perciò contemporaneamente collettivo e unitario, essendo affidato al Direttorio o al Procuratore. Tale organizzazione ebbe poi notevole sviluppo negli altri Stati europei, specialmente nel Belgio, avendosi nelle grandi linee, un Consiglio provinciale deliberante, una commissione permanente esecutiva, un governatore o prefetto (peraltro divenuto di nomina statale) incaricato di fare eseguire le deliberazioni consiliari, senza però diritto di modificarle.

Notevole fu il fatto, conseguenza dell'intreccio tra gli interessi nazionali con quelli locali, della attribuzione dei Consigli di dipartimento di distretto delle funzioni del contenzioso amministrativo.

Le riforme della Costituente del 1789 ebbero però breve vita. Con decreto 14 gennaio anno II il governo rivoluzionario si stabilì anche nei dipartimenti. I Direttori di questi restarono, incaricati dell'amministrazione, ma le misure di salute pubblica furono affidate alle Municipalità, sotto la direzione dei Direttori dei distretti. Al posto dei Procuratori Generali Sindaci, la Convenzione nominò degli agenti incaricati della esecuzione delle leggi. La Costituzione del 24 giugno 1793, sotto l'influenza delle teorie di Rousseau e dei Giacobini respinse ogni idea di indipendenza

locale e di decentramento: « La sovranità risiede nel popolo ; essa è una indivisibile » (art. 25) e : « Le amministrazioni e gli ufficiali municipali non hanno alcun carattere rappresentativo ». (art. 28).

Il pensiero che ogni forma di decentramento fosse un dannoso federalismo, ispirò anche i compilatori della successiva Costituzione dell'anno III (22 agosto 1793). Il relatore del progetto di essa, Boissy d'Anglas, si espresse addirittura in questi termini : « I 547 distretti e le 44.000 municipalità erano una dannosa superfetazione. Questa immensità di amministrazioni, contemporaneamente in azione, spesso in direzioni contrarie, erano, nel corpo politico, un germe di anarchia e di morte ». Nel corso delle discussioni il Riblandeau disse : « Le amministrazioni provinciali (e dipartimentali) avevano potuto avere una loro utilità quando si trattava di diminuire l'influenza del governo dispotico, ma sotto un governo di libertà era un non senso ».

La Costituzione dell'anno III riprende perciò l'idea, respinta dalla Costituente, di fare delle Amministrazioni locali dei semplici agenti del potere centrale. È logico pertanto che ritornasse la figura di un rappresentante locale del potere esecutivo centrale. Infatti l'articolo 191 della Costituzione stabilì : « Il Direttorio esecutivo nomina, presso ogni amministrazione dipartimentale, un commissario che uno revoca quando lo crede opportuno. Il commissario sorveglia e impone l'osservanza delle leggi ». Non mancarono dissensi temendo sì che risorgesse l'antica figura degli Intendenti, ma fu osservato che il governo doveva conoscere e apprendere esattamente ogni cosa ; che doveva dunque avere dei propri agenti presso gli amministratori popolari, e che, senza tale istituzione, la Repubblica sarebbe stata esposta all'anarchia. L'art. 192 stabilì comunque che i commissari avrebbero dovuto essere scelti fra i cittadini residenti nel dipartimento. I commissari del governo dovevano assistere a tutte le deliberazioni, che non potevano essere adottate se non con il loro consenso. La subordinazione e la tutela amministrativa fu resa assai rigida ; esse erano esercitate dai ministri, con il tramite dei commissari, nei dipartimenti, da questi nei cantoni e dai cantoni nei comuni.

b) *Del prefetto, dall'impero napoleonico ai giorni nostri.*

L'assetto sopra riferito durò sino al 1800. In questo anno si procedette a una ancor più completa separazione degli interessi

generali da quelli locali. Bonaparte tirò le conseguenze logiche della riforma dell'anno III. Dal momento che le amministrazioni dipartimentali e municipali non erano che agenti del potere centrale, si doveva necessariamente giungere alla nomina da parte dello stesso potere, degli agenti incaricati di amministrare gli interessi generali locali.

Una legge del 3 gennaio anno VIII stabilì il principio della centralizzazione degli interessi generali, dettando norme in materia di imposte, istruzione, lavori pubblici, giustizia.

Le norme che gettarono le basi della organizzazione che rimase poi, pur con le successive modifiche, tipica alla Francia, furono però date dalla legge 28 pluvioso, anno VIII (1800), presentata al Tribunale dal Roederer.

L'articolo 2 della legge stabilì: « Vi sarà in ogni dipartimento un prefetto, un Consiglio di prefettura e un Consiglio penale di dipartimento, i quali adempiranno le funzioni esercitate attualmente dalle Amministrazioni e dai commissari di dipartimento ». L'articolo 3: « Il prefetto è il solo incaricato dell'amministrazione ». Con tali disposizioni si osservò che la centralizzazione già iniziata nell'anno III fu notevolmente aumentata. La Costituzione dello anno III aveva centralizzato la deliberazione, mediante un sistema di tutele; ma l'amministrazione attiva rimaneva nelle mani di elementi eletti dai dipartimenti, dai cantoni, dai comuni.

La legge dell'anno VIII non determinò quali dovevano essere le funzioni dei prefetti. A ciò si provvide con norme successive, spesso date con decreti governativi. Dal complesso di esse, si giunse ad attribuire ai prefetti molte delle funzioni già appartenenti agli intendenti dell'antico regime. Essi ebbero ai loro ordini tutta l'amministrazione generale; conservarono talune attribuzioni militari; curavano le operazioni di reclutamento; sovrintendevano alla polizia; erano incaricati di amministrare i dipartimenti e i comuni; autorizzavano le deliberazioni dei consigli generali; dei sindaci e dei consigli municipali.

La nuova legge stabilì anche la circoscrizione amministrativa degli « arrondissements » o circondari, istituendo in essi i sottoprefetti e i Consigli di arrondissements. Per l'articolo 9 « il sottoprefetto svolgerà le funzioni esercitate attualmente dalle amministrazioni municipali di cantone e dai commissari di cantone, con riserva di quelle che sono attribuite ai consigli di arrondissements e alle municipalità ».

I prefetti, i membri dei Consigli generali di dipartimento,

i sottoprefetti, i membri dei Consigli di arrondissements, i sindaci e gli aggiunti delle città con più di 5.000 abitanti, erano nominati dal Primo Console (articolo 18). Le altre cariche municipali erano nominate dal prefetto. Si ebbe in seguito un Senato consulto del 16 termidoro anno X (4 agosto 1802), con il quale si invitarono i cittadini a designare i candidati alle funzioni di consiglieri municipali, sindaci e aggiunti, ma esso cadde ben presto in desuetudine, ed essi continuarono a essere nominati dall'Imperatore o dai prefetti.

A fianco dei prefetti la legge dell'anno VIII istituì i Consigli di prefettura, ma essi furono principalmente dei tribunali del contenzioso amministrativo, anziché costituire un organo collegiale di collaborazione. Questo ultimo sistema fu anzi volutamente respinto non volendosi creare nulla che ricordasse l'amministrazione collettiva dei Direttori. L'ampliamento delle funzioni dei Consigli di prefettura avvenne più tardi e lentamente.

L'ordinamento dato con la legge dell'anno VIII fu ed è assai criticato. Il Roederer volle applicare la massima: « Deliberare è di molti, amministrare è di uno solo ». Tuttavia la nuova organizzazione fu approvata dagli uomini più liberali del Tribunale ai quali si associò anche Beniamino Constant. Del resto, essa aveva una lunga tradizione in Francia, se pure data dall'*ancien régime*. Lo svolgimento successivo, avvenuto in forme sempre più progressive, fu considerato soddisfacente da molti dei pubblicisti francesi.

Comunque le sommesse critiche che, nei campi anche diversi, circolavano contro la eccessiva centralizzazione napoleonica, esplosero alla caduta dell'Impero e alle Camere sotto la Restaurazione furono presentati e discussi, ma nessuno votato, numerosi progetti di decentramento. Nel 1819 il Ministero Decazes presentò un progetto di legge sulle situazioni dipartimentali e comunali ma esso venne respinto. In alcuni ambienti si temeva ancora che le innovazioni portassero a un ritorno all'antico regime. Un nuovo progetto fu presentato nel 1821 dal Ministero De Villèle, e un altro nel 1829 dal Martignac. Essi introducevano forme elettive, ma non ottennero l'approvazione durante la Restaurazione, perciò la figura del prefetto rimase sostanzialmente quale fu configurata da Bonaparte, con le stesse funzioni e attribuzioni.

Il principio elettivo nella nomina dei rappresentanti comunali fu attuato dal governo del 1830, e precisamente con la legge 23 marzo 1831. La legge 18 luglio 1837 fissò poi le attribuzioni muni-

cipali. Le istituzioni dipartimentali furono invece oggetto di un progetto presentato nel 1831, riproposto dal Ministro d'Argout nel 1832 con modifiche, discusso e divenuto legge il 22 giugno 1833 la quale creò i Consigli generali dipartimentali elettivi. Le attribuzioni dei Consigli furono contemplate in un progetto di legge del 1831, presentato poi nel 1833. Un nuovo testo fu presentato dal Ministro De Gasparin nel 1837 e divenne in seguito la legge 10 maggio 1838; legge che trattò anche delle attribuzioni dei Consigli di arrondissements.

Anche le nuove succitate disposizioni mantennero inalterata la figura del prefetto francese. Egli rimaneva il solo vero ed effettivo amministratore del dipartimento e, se le leggi del 1833 e 1838 davano nuova vita alle collettività dipartimentali, tuttavia i compiti dei Consigli generali erano limitati a deliberare, senza poter prendere alcuna deliberazione. Ci fu invero un progetto di Merlin de Douai, discusso nel 1832, il quale, fondandosi sulle promesse contenute nella Carta statutaria del 1830, proponeva di fare amministrare il dipartimento da un comitato composto di membri eletti in ogni arrondissement e che sarebbe stato presieduto dal prefetto, avente voto deliberativo. Ma tale proposta venne unanimemente respinta.

La seconda Repubblica riprese vigorosamente le tendenze anti accentratrici, ma trovò ostacoli di ogni genere.

Mentre la legge 3 luglio 1848 applicò il suffragio universale alle elezioni per i Consigli generali dipartimentali, si accese una viva discussione sull'articolo 77 del progetto di Costituzione che diceva: « In ogni dipartimento vi è una amministrazione composta di un prefetto, di un Consiglio generale e di un Consiglio di prefettura ». Il deputato Bechard e altri 43 membri, quasi tutti di destra, presentarono un emendamento per il quale la gestione degli interessi dipartimentali doveva essere data agli amministratori eletti dal suffragio universale. I prefetti e i sottoprefetti sarebbero rimasti gli agenti del potere esecutivo incaricati di vigilare all'esecuzione delle leggi e per curare il buon andamento delle amministrazioni locali. L'emendamento fu assai discusso e avversato, specie dal Thiers, il quale sostenne che non vi era stato mai tanto bisogno di accentramento. Esso cadde.

L'Assemblea legislativa del 1851 nominò una Commissione incaricata di preparare i progetti di legge per la formazione di un completo codice di amministrazione interna. Furono presentati quattro progetti: sui comuni, sui Consigli cantonali, sui Consigli

generali, sui Consigli di prefettura. La figura del prefetto da tali progetti era lasciata inalterata nelle sue forme principali di rappresentante del potere centrale. Egli avrebbe potuto annullare le deliberazioni dei Consigli municipali, ma solo per violazione di legge e sentito il Consiglio di prefettura. Gli sarebbe stata tolta l'amministrazione degli interessi dipartimentali, affidata invece a un delegato nominato dal Consiglio generale. I prefetti sarebbero rimasti investiti delle sole funzioni politiche. L'Assemblea legislativa, iniziò la discussione dei progetti, ma essi furono impediti, nella loro realizzazione, dal colpo di Stato del 12 dicembre.

Il secondo Impero procedette in un primo tempo a ritroso sulla via delle libertà locali e una legge del 7 luglio 1852 tolse varie facoltà ai Consigli generali dei dipartimenti. Tuttavia le necessità del decentramento portarono ad attribuire ai prefetti, con decreto 25 marzo 1852, modificato da quelle del 13 aprile 1861, la facoltà di decidere su un vasto complesso di affari, prima attribuito alla competenza dei ministri e anche del Capo dello Stato.

Nel 1865 fu presentato poi un progetto di legge sulle attribuzioni di Consigli generali dipartimentali e sui Consigli municipali: essendosi riconosciuta dallo stesso Napoleone III la necessità di conferire loro maggiori poteri. Esso, scindendosi, diede luogo alla legge 18 luglio 1866 sui Consigli generali, e alla legge 24 luglio 1867 sui Consigli municipali, le quali estesero considerevolmente le loro attribuzioni come assemblee deliberanti, dando a esse il diritto di regolare definitivamente un certo numero di questioni sulle quali prima non erano neppure chiamate a dare il loro parere, oltre ad altre sulle quali, i Consigli deliberavano soltanto. I poteri dei prefetti quali amministratori dei dipartimenti furono, di conseguenza, assai ridotti. Alcuni deputati chiesero poi che venisse creata una Commissione permanente, eletta nel seno del Consiglio, incaricata di assistere il prefetto nell'amministrazione dipartimentale, incaricata di vigilare all'esecuzione delle decisioni del Consiglio. Il Maguire, uno dei sostenitori della proposta, tenne a precisare che le attribuzioni esercitate dal prefetto nell'interesse dello Stato non sarebbero state toccate, ma che si trattava solo di rendere l'esecuzione dipendente dalla deliberazione. Per allora però la proposta fu respinta.

Un'altra proposta fu presentata e appoggiata da molte personalità politiche e giuristi nel 1865, tendente a conservare il prefetto quale rappresentante del potere esecutivo centrale, ma

a togliergli tutta l'amministrazione dipartimentale, che avrebbe dovuto essere affidata a una Commissione permanente, eletta dal Consiglio generale. Proposte simili furono quelle del Barrot, di Maguire e Bethmont, di Randot.

Tale movimento fu subito ripreso all'inizio della terza Repubblica.

L'Assemblea Nazionale nominò una Commissione dai cui lavori sorse la legge sull'organizzazione dipartimentale del 10 agosto 1871, che, con le successive modifiche, è tuttora vigente nelle sue linee fondamentali. Con questa legge si intese soprattutto rimpiazzare, in giusta misura, l'azione esclusiva del prefetto nell'amministrazione dipartimentale, con l'azione dei rappresentanti eletti dal dipartimento stesso. La parte più originale della nuova legge è quella relativa alla istituzione di una Commissione dipartimentale permanente, eletta in seno al Consiglio (artt. 2 e 69 segg.). Tale nuovo organo deve agire in stretto contatto con il prefetto, e adempie parecchie delle funzioni prima a questo attribuite.

La figura del prefetto venne disciplinata dall'art. 3 della legge: « Il prefetto è il rappresentante del potere esecutivo, nel dipartimento. Egli è inoltre incaricato dell'istruzione preliminare degli affari che interessano il dipartimento, così come dell'esecuzione delle decisioni del Consiglio penale e della Commissione dipartimentale, conformemente alle disposizioni della presente legge ». Il D. L. 5 novembre 1926 stabilì poi che: « Il Prefetto sorveglia l'esecuzione delle leggi e delle decisioni del governo. I capi dei servizi regionali e dipartimentali sono tenuti a fornirgli tutte le notizie utili all'espletamento della sua missione ». Come si vede il prefetto francese continuò ad avere una duplice caratteristica; da un lato è l'organo locale del potere esecutivo e cura interessi generali, dall'altro provvede ancora alla cura di interessi locali in collaborazione con gli organi elettivi dipartimentali.

Sotto quest'ultimo aspetto il prefetto, oltre a quanto stabilito nell'articolo 3, cura lo svolgimento delle operazioni elettorali; convoca in sessione straordinaria il Consiglio generale (articolo 24); assiste e ha parola alle sedute del Consiglio (articolo 27); cura la legalità delle deliberazioni (art. 34); accetta o rifiuta le donazioni e i legati fatti al dipartimento (articolo 53); intenta azioni giudiziarie, compie atti conservativi e stipula i contratti in nome del dipartimento (art. 54); presenta un rapporto al Consiglio generale dipartimentale sulla situazione locale e sullo stato dei vari servizi pubblici (art. 56); prepara il progetto di bilancio diparti-

mentale e lo presenta alla Commissione dipartimentale (art. 57); presenta al Consiglio generale i conti di amministrazione relativi alle entrate e alle spese del bilancio dipartimentale e sottopone allo stesso organo il conto annuale dell'impiego dei proventi municipali relativi alle strade di grande comunicazione (art. 66); porta il suo concorso alla Commissione dipartimentale per l'attuazione del suo servizio (art. 71); invia a tale Commissione lo stato dettagliato degli ordini di delegazione ricevuti e dei mandati di pagamento che egli ha rilasciato nel corso di ogni mese, relativi al bilancio dipartimentale (articolo 78); propone alla Commissione taluni provvedimenti relativi a certi introiti ai bilanci, a lavori pubblici, a prestiti (articolo 81). In caso di disaccordo tra la Commissione dipartimentale e il prefetto l'affare è devoluto al Consiglio generale, che deciderà definitivamente (articolo 85). Così pure il prefetto può appellarsi al Consiglio contro talune decisioni della Commissione dipartimentale.

Il D. L. 5 novembre 1926 ha stabilito poi che le deliberazioni, per le quali il Consiglio dipartimentale può statuire definitivamente, sono esecutorie se entro 10 giorni dalla fine della sessione il Prefetto non abbia domandato l'annullamento per eccesso di potere o per violazione di legge.

Si è di proposito voluto più ampiamente trattare delle attribuzioni del prefetto in rapporto al dipartimento poiché, come si è visto, tuttora si conserva un intreccio notevole di funzioni.

Le attribuzioni del prefetto in ordine ai comuni furono invece regolate dalla legge 5 aprile 1884, tuttora vigente, se pure in più punti modificata. Le attribuzioni prefettizie in ordine alle municipalità si pongono pertanto sul piano della tutela e vigilanza. Sono particolarmente soggette al controllo del prefetto o del sottoprefetto, secondo i casi, le deliberazioni dei Consigli municipali, riflettenti il patrimonio e le finanze. L'intervento del potere centrale fu reso, durante la guerra e dal governo di Vichy, più rigido con le leggi 14 novembre 1940 e 28 giugno 1941 attribuendo ai prefetti facoltà e poteri assai estesi. Essi però, data la origine delle due leggi, sono destinati a cessare.

All'infuori delle funzioni del prefetto in materia di amministrazione locale, è a dirsi che le sue attribuzioni quale organo generale locale dell'amministrazione statale ebbero uno svolgimento comune a quello di tutti i Paesi. Dapprima il prefetto assommava in sé molteplici servizi. A poco per volta, e attraverso una numerosa serie di disposizioni legislative, cedette man mano

parti delle sue attribuzioni ad altri uffici statali creati in provincia. Ogni ministero volle avere i suoi organi periferici, e a ciò portò anche la estensione dei compiti statali, divenuta nell'epoca moderna sempre più vasta. Tuttavia il prefetto mantenne ancora la direzione di taluni servizi, non propriamente politici, ma esclusivamente tecnici. Così:

1) provvede alla nomina di alcune categorie di impiegati governativi locali, come gli agenti delle amministrazioni carcerarie, gli agenti delle poste e telegrafi, dei ponti e delle strade, i ricevitori delle imposte, gli impiegati degli enti di beneficenza, gli insegnanti delle scuole di istruzione primaria pubblica, ecc.;

2) dirige alcuni servizi: carceri, assistenza, istruzione primaria, leva e reclutamento, riscossione delle imposte dirette, viabilità;

3) sovrintende alla polizia di sicurezza, alla stampa, agli spettacoli, ai servizi di caccia e pesca, ecc.

4) rappresenta lo Stato nei contratti e in giudizio;

5) ha facoltà di emanare ordinanze e, in casi più limitati, norme regolamentari, ecc.

La figura del sottoprefetto partecipa ancora a talune funzioni prefettizie, ma si è ormai ben lungi dal poterlo paragonare agli antichi subdelegati degli Intendenti. Essi sono ormai agenti locali dello Stato e le loro funzioni principali sono quelle della vigilanza e tutela, in dati casi, sugli atti dei comuni, in materia elettorale, in materia di leva, ecc.

Di un'ultimo aspetto della figura dei prefetti francesi, si può far cenno. Si intende alludere ai così detti prefetti regionali. Essi furono istituiti durante la guerra dal Governo di Vichy, e presumibilmente non saranno conservati. Avevano funzioni quasi esclusivamente di carattere politico. Non fu però creata una nuova organizzazione amministrativa, ma solo si conferì tale qualifica e le connesse attribuzioni ai prefetti dei più importanti capiluogo di dipartimento (Nizza, Marsiglia, Lione, ecc.), i quali avevano perciò il compito e la facoltà di coordinare l'azione politica e le iniziative dei prefetti dei dipartimenti minori. Siffatta organizzazione fu poi anche estesa ai servizi della polizia di sicurezza (1).

(1) DRENDIAS, *Le gouvernement local, la centralisation et la décentralisation*. Paris 1939. — DE PERRON, *Institutions provinciales et communales comparées*. Paris 1884. — SCHUPPER, *I precedenti storici del diritto amministrativo italiano*. Milano 1897. — GIRIODI, *I pubblici uffici*. Milano 1897. — MARCHI,

## III

*La rappresentanza del governo alla periferia secondo le conclusioni della commissione per la riforma dell'amministrazione.*

Il problema della conservazione o della soppressione dei prefetti, è stato, a ragione, definito il più delicato fra quelli che sono strettamente connessi all'azione concreta e alla esistenza dello stesso potere in tutto il territorio della nazione, in quanto tale problema investe peraltro, non solo questioni politiche e costituzionali, ma anche quelle di tecnica amministrativa.

La Commissione per la riforma dell'Amministrazione, resasi conto della gravità che il problema rappresenta specialmente nell'attuale momento, lo ha esaminato ampiamente, giungendo a conclusioni pressoché analoghe a quelle risultanti dai lavori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato presso il Ministero per la Costituente.

L'argomento fu oggetto di particolare studio da parte del Prof. La Torre, il quale, nella relazione da esso presentata, sostiene preliminarmente l'insopprimibilità dell'istituto del Prefetto, quale indispensabile organo politico, diretto ad assicurare le condizioni essenziali per il benessere collettivo, a promuovere il progresso sociale, a evitare le cause di malcontento e di disordine; funzioni che da una parte non possono essere accentrate nel governo perché per la distanza dal luogo i provvedimenti sarebbero intempestivi, e dall'altra non possono essere affidate ai competenti organi locali, per l'unicità d'indirizzo in ossequio alle direttive del governo centrale.

Nella relazione non si nasconde il pericolo di abusi e di devia-

---

*Gli uffici pubblici locali.* Milano 1907. — DOUPRIER, *Les ministres dans les principaux Pays.* Paris 1880. — AMENDOLA, *La Provincia.* Milano 1917. — *Bibliothèque de droit contemporain. La vie juridique des peuples.* Paris 1935. — *Encyclopedie juridique française.* Paris 1935. — FERRARIS, *L'amministrazione locale in Italia.* PADOVA 1930. — ZANOBINI, *L'amministrazione locale.* Cedam. — SOLMI, *La provincia.* Cedam 1935. — *Recueil Dellois de legislation française.* Nice 1942. — HAURIU, *Droit administratif français.* — JEZE, *Droit administratif français.* — BARTHELENY, *Droit administratif français.* — SALVIOLI, *Storia del diritto.* Torino 1890. — PERTILE, *Storia del diritto italiano.* Torino 1896.

zioni del cosiddetto « potere politico » ma in parte si ritiene che tale pericolo possa essere evitato con una serie di misure complesse che possono così sintetizzarsi : a) revisione della legislazione amministrativa, con eliminazione di ogni eccesso di discrezionalità, ed eliminazione di ogni controllo inutile e invadente. In particolare si sostiene che debbasi sopprimere la norma introdotta nel 1926 e oggi inclusa nell'art. 19, comma 6, della legge comunale e provinciale, lasciando in vita soltanto la generica vigilanza del prefetto sull'andamento delle pubbliche amministrazioni della circoscrizione ; b) libertà di stampa ; c) controllo parlamentare ; d) controllo giurisdizionale, esteso per quanto possibile al merito ; e) diminuzione delle attribuzioni di carattere politico. In questo caso anche il controllo sugli enti locali, ad avviso del relatore, potrebbe essere tolto al prefetto e deferito a un organo apposito, a base collegiale costituito da elementi tecnici e da alcuni rappresentanti elettivi. Tuttavia avverte il pericolo cui si potrebbe andare incontro per l'impossibilità da parte del prefetto di esercitare l'alta vigilanza su tutti i servizi.

Una tale riforma dovrebbe in ogni caso essere graduale, in guisa da arrivare quando i tempi si dimostreranno maturi ad una separazione notevole se non assoluta dell'attività politica da quella amministrativa.

Scartata l'ipotesi di un prefetto elettivo perché occorre affiancare per quanto è possibile l'amministrazione dalla politica, nella relazione si esprime in ultimo l'avviso che il prefetto — salvo casi eccezionali — sia normalmente un funzionario di carriera per la necessaria esperienza amministrativa richiesta.

La Commissione, pur convenendo che la soluzione del problema si riconnette con l'organizzazione politica e costituzionale dello Stato, tuttavia, dal punto di vista tecnico, ha ritenuto di poter fare alcune precisazioni e cioè che, qualunque sia la futura organizzazione politica, si debba necessariamente procedere sulla via della riduzione delle attuali attribuzioni dei prefetti, specialmente nel campo politico. Tale limitazione ha lo scopo di evitare pericoli di abusi, dato che molte volte si è attribuito ai fatti un colore politico mentre tale colore non esisteva affatto.

Nel contempo, si è ravvisato opportuno proporre lo sviluppo delle libertà locali, anche se in primo tempo tale innovazione possa dar luogo al verificarsi di inconvenienti. Pertanto, è stato auspicato non solo la soppressione del citato articolo 19, ma anche la revisione in tal senso di altre leggi.

In ordine poi alla separazione fra le attribuzioni di carattere politico e quelle di carattere amministrativo, mentre si è confermata la necessità che gli enti locali debbano avere una certa autonomia, la Commissione ha espresso avviso contrario, sia per le difficoltà pratiche per distinguere gli atti politici da quelli amministrativi, sia perché in ordine alle funzioni politiche, l'organo dovrebbe essere sempre l'espressione del pensiero politico del governo e quindi non dovrebbe assumere un atteggiamento personale o comunque divergente dalle direttive del governo.

Quanto, infine, alla creazione dell'organo consultivo in sostituzione del Consiglio di prefettura, la Commissione, in via di massima, non ha ritenuto opportuno aderire alla proposta del relatore in quanto in sede politica il prefetto deve assumersi in *toto* la propria responsabilità, salvo per singole e determinate decisioni da prevedere espressamente nella legge e per le quali è opportuno il ricorso a un organo consultivo ritenuto più idoneo.

#### IV.

##### *La rappresentanza del governo alla periferia secondo il pensiero della stampa quotidiana e periodica.*

Il problema della conservazione o soppressione dei prefetti è stato oggetto di vive discussioni anche da parte della stampa quotidiana e periodica, il cui pensiero può essere tratteggiato come segue.

Con un articolo del gennaio 1945, Cesare Ciotti dichiarava esplicitamente che i prefetti preposti alle provincie allora soggette all'A. M. G. avevano enormemente aumentati e allargati i loro poteri facendo ratificare i provvedimenti più illegittimi dalle autorità militari alleate. Egli lamentava, in sostanza, il fatto che il cosiddetto dispotismo dei prefetti del tempo fascista invece che crollare insieme a quel regime era invece aumentato.

Il *Popolo* del 15 aprile 1945 in un articolo siglato O. P. difende coraggiosamente il prefetto, la sua delicata e importante funzione e depreca la scelta dei prefetti cosiddetti « politici » cioè uomini che, non avendo altro merito all'infuori di quello di appartenere ad un certo partito ed esserne tra i maggiorenti, mancano poi di ogni altro requisito.

Nell'agosto del 1945 si lancia il primo passo contro i prefetti :

(*Voce Repubblicana* del 2 agosto) « Prefetto » è termine antitetico di democrazia ; fino a che non si abolirà il prefetto, gli Italiani non saranno governati democraticamente. La dittatura del prefetto nell'ambito della provincia non è male del solo tempo fascista, ma anche del periodo precedente. Occorre quindi abolire i prefetti.

Nell'agosto 1946 Panfilo Gentile, richiamandosi appunto alle dichiarazioni che sull'argomento ha fatto alla stampa il presidente della II Sottocommissione per la Costituente (on. Terracini) spezza una lancia per questo funzionario che, molti anni fa, rappresentava, veramente con prestigio, l'autorità del governo centrale nella periferia, e che mano a mano è scaduto nella considerazione di tutti perché ha cominciato con l'abbandonare il proprio prestigio e la propria dignità, per divenire galoppino elettorale e ha finito, col fascismo, per essere l'esecutore degli ordini del federale. Questo scadimento di prestigio non è comunque una buona ragione per sopprimere quest'organo. Occorre invece ridargli prestigio, difenderlo dalle ingerenze illegittime del governo in carica. Se si elimina il prefetto si avranno delle repubblicette provinciali e regionali venendo a mancare l'organo coordinatore tra poteri centrale e locale, e verrà a mancare il controllo sugli enti autarchici. Questi due inconvenienti dovrebbero essere sufficienti a non far commettere ai futuri legislatori un tale errore.

Un cenno particolare merita però un articolo del consigliere di prefettura Giorgio Flagiello apparso sulla *Nuova Rassegna di Legislazione* (n. 13) nel quale, trascritto un giudizio apparentemente sui prefetti di Silvio Spaventa (1880 !) e chiamati in causa gli inglesi i quali sostengono (giustamente dal loro punto di vista) che non vi sarà in Italia democrazia se non si abolirà il prefetto, attacca a fondo l'organo per chiederne l'eliminazione nel quadro dell'autonomia regionale cui si tende.

Il prefetto è un colosso con i piedi d'argilla a causa dell'articolo 19 della legge comunale e provinciale e delle norme sul suo collocamento a disposizione. Il vincolo della gerarchia stretta che lo lega al governo, e la mancanza di garanzie giurisdizionali ne fanno uno strumento cieco nelle mani del potere esecutivo. Dopo aver criticato le norme dell'art. 19 e gli organi consultivi e giurisdizionali della provincia, nonché la mancanza assoluta di autonomia dei comuni, conclude affermando la necessità della sua abolizione. È rimarchevole che la direzione della Rivista, in una nota redazionale, computi brevemente la tesi dell'articolista, ripromettendosi di ritornare in maniera più ampia sull'argomento.

*Allegato n. 10*

#### DEI CONSORZI FRA COMUNI E PROVINCE (\*)

Nell'esprimere il suo parere sul progetto del vigente T. U. della legge com. e prov., il Consiglio di Stato osservò che la denominazione di questo titolo pare inesatta, in quanto dei consorzi che vi sono previsti possono far parte non solo comuni e provincie ma anche altri enti pubblici. Secondo il detto parere, il titolo avrebbe dovuto denominarsi « Dei consorzi » ovvero « Dei Consorzi fra comuni, provincie e altri enti pubblici ».

Questo rilievo, a differenza di altri, non fu accolto. Evidentemente i compilatori del testo unico considerarono essere caratteristica essenziale dei consorzi regolati dalla legge com. e prov. quella di provvedere a servizi e opere rientranti nelle funzioni proprie dei comuni e delle provincie; onde se pure altri enti pubblici interessati agli stessi scopi entrano nei consorzi che li perseguono, questo è elemento secondario e inidoneo a mutare la finalità e il carattere dei consorzi di cui si tratta.

In ciò si può convenire. Non sembra pertanto necessario modificare la denominazione del titolo in esame.

Sino a epoca recente è mancata nella nostra legislazione una disciplina generale e completa dei consorzi fra comuni e provincie.

Il T. U. della legge com. e prov. del 1915 conteneva in questa materia due articoli riprodotti dal testo del 1908. Disponeva allo art. 117 che « più comuni contermini possono, con l'approvazione del prefetto, avere un solo ufficio, un solo archivio e provvedere consorzialmente ad altri servizi e ad altre opere obbligatorie ». Nell'art. 163, riferendosi al consorzio per il segretario comunale, stabiliva come dovesse procedersi alla formazione dell'assemblea consorziale e alla deliberazione di nomina di quell'impiegato;

---

(\*) La presente relazione è stata compilata dal Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Dott. Raffaele Montagna.

ma non regolava gli altri momenti della vita dello stesso consorzio, né faceva alcun accenno alla costituzione e al funzionamento degli altri consorzi di cui all'art. 117. Soccorreva, sebbene in parte, il sommario disposto dell'art. 53 del Regolamento 12 febbraio 1911, n. 297 per l'esecuzione della legge com. e prov. così concepito: «Per i comuni riuniti in consorzio, in quanto non provvedano speciali disposizioni, ciascun consiglio nomina i propri rappresentanti per deliberare collegialmente coi rappresentanti degli altri comuni. Sono applicabili alle deliberazioni delle rappresentanze consorziali le disposizioni relative alle deliberazioni comunali».

Fu col R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839 di riforma sulla legge com. e prov. che venne codificata una disciplina generale relativamente ampia dei consorzi fra comuni, provincie e altri enti pubblici. Accanto ai consorzi sorti per libera determinazione degli enti e a quelli obbligatori per disposizione di leggi speciali, la riforma del 1923 istituì una terza categoria di consorzi che, pur non essendo imposti da leggi possono aver vita con decreto del prefetto fra più comuni della stessa provincia per provvedere a determinate spese o servizi di carattere obbligatorio quando i comuni non siano in grado di provvedervi isolatamente. Questa nuova specie di consorzi, che la dottrina chiama coattivi, non fu, con la detta riforma, estesa alle provincie.

Intanto, sia prima che dopo il 1923, importanti leggi amministrative seguitarono a favorire o ad imporre per l'impianto o l'esercizio di singoli servizi la formazione di consorzi intercomunali: così il T. U. 2 aprile 1885 n. 3095 per i porti di quarta classe, la legge 25 giugno 1911, n. 586 per la costruzione e manutenzione di acquedotti, il T. U. 9 maggio 1912, n. 1447 per la costruzione e l'esercizio di ferrovie e tramvie, il T. U. 17 ottobre 1922, n. 1401 per la riscossione delle imposte dirette, il D. L. 30 dicembre 1923 n. 2889 (sostituito dal T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, del quale in seguito si dirà), per varie forme di assistenza sanitaria, la legge 27 giugno 1927, n. 1276 per la difesa antitubercolare (trasfusa nell'indicato T. U. del 1934), T. U. 15 ottobre 1925, n. 2578 per l'assunzione diretta dei pubblici servizi, il T. U. 14 settembre 1931, n. 1175 per la gestione delle imposte di consumo, ecc. Alcune di queste leggi si rimettevano, per quanto da esse non regolate, alle disposizioni della legge com. e prov.

Il progressivo aumento dei casi in cui veniva riconosciuta la convenienza che a singoli servizi comunali o provinciali si provvedesse mediante consorzi, ed il rinvio supplementare ed espresso

alle disposizioni generali della legge com. e prov. vennero naturalmente accrescendo l'importanza di queste disposizioni. Fu pertanto avvertita la necessità di integrarle ancora per quanto possibile e di codificare una disciplina completa, la quale, senza discostarsi dai lineamenti fondamentali, e pur riservando la dovuta parte al compito normativo degli statuti, regolasse ciascun momento della vita dei consorzi dal loro costituirsi in maniera volontaria o coatta, al loro funzionamento e finanziamento, al loro estinguersi. Una tale completa disciplina fu inserita negli artt. 156-172 del titolo IV del T. U. della legge com. e prov. del 1934.

Questa disciplina non si estende a tutti i tipi di consorzi di cui il comune e la provincia facciano parte. Non si applica ai consorzi cui l'uno e l'altra partecipino quali proprietari di beni privati o insieme a privati proprietari: ne restano quindi fuori i consorzi idraulici, di bonifica, agrari, forestali, minerari, e simili. Il suo campo di applicazione comprende essenzialmente i consorzi per la costituzione e manutenzione di opere pubbliche e quelli per l'impianto e l'esercizio di servizi pubblici nell'ambito delle funzioni comunali e provinciali. E siffatta applicazione non è sempre totale: è più o meno limitata quando per un determinato tipo di consorzi esista una speciale legge regolatrice.

Sono interamente regolate dalle disposizioni del titolo IV della legge com. e prov. i consorzi costituiti in base alla stessa legge e cioè:

a) I consorzi fra comuni della stessa provincia fra loro vicini e associati per avere un solo segretario e un solo ufficio (art. 41, ultimo comma);

b) I consorzi, volontari o coattivi, di comuni fra loro e con la provincia per provvedere a determinati servizi od opere di comune interesse (art. 156 e 157);

c) I consorzi, volontari o coattivi, di provincie fra loro ovvero con uno o più comuni, per provvedere a determinati servizi od opere di comune interesse (art. 169 e 170);

d) I consorzi coattivi promossi dalla Commissione centrale della finanza locale fra comuni che non siano in grado di assicurare il pareggio dei propri bilanci (art. 332). La stessa possibilità non è prevista per le provincie dissestate; ma non parrebbe esclusa dalle generiche prescrizioni dell'art. 336.

Trovano la loro disciplina integrale nelle disposizioni dello stesso titolo i consorzi, volontari od obbligatori, previsti dalla legge sanitaria (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265) la quale per la

costruzione, organizzazione e cessazione, nonché per il funzionamento di essi, la tutela e la vigilanza governativa contiene un duplice rinvio alle norme sancite nella legge com. e prov. per i consorzi pubblici (art. 65 e 95).

Tali consorzi sanitari sono :

a) quelli fra comuni per il servizio di vigilanza igienica e di profilassi (art. 33).

b) quelli fra Comuni per il servizio di assistenza medico-chirurgica, ostetrica e veterinaria (art. 63) ;

c) quelli fra provincie contermini per l'integrazione dei servizi comunali di igiene e di profilassi « istituendo o sussidiando condotte sanitarie, dispensari specializzati e altre forme di provvidenze per la prevenzione e la cura delle malattie sociali » (art. 92);

d) quelli fra provincie contermini per integrare o sostituire l'opera dei comuni diretta all'impianto e all'esercizio di istituti per l'isolamento o per la disinfezione (art. 93) ;

e) quelli fra provincie contermini per il concorso nelle spese di spedalità sostenute dal consorzio provinciale antitubercolare per il ricovero di ammalati di tubercolosi o bisognosi di cure anti-rabbiche che si trovano in condizioni di povertà (art. 94).

Allorché le norme del titolo IV si applicano in via suppletiva, a complemento di altre norme che non regolano tutti gli aspetti e le questioni che l'organizzazione, il funzionamento, la cessazione dei consorzi intercomunali o interprovinciali presentano, tale fenomeno di integrazione legislativa può avere luogo per due motivi, i quali in sostanza si riducono a uno :

a) per espresso richiamo che leggi speciali, relative a singoli servizi disimpegnati da consorzi, facciano alla legge com. e prov. per tutto quanto non sia da essa regolato. Trattasi di un tipico caso di rinvio ricettizio nell'ambito dello stesso ordinamento amministrativo. Tale rinvio, che ha minore ampiezza di quello previsto per i consorzi sanitari testé elencati, si verifica per il consorzio anti-tubercolare obbligatorio in ogni capoluogo di Provincia (art. 272, ultimo comma T. U. 27 luglio 1934, n. 1265), e per i consorzi fra comuni, fra provincie e fra comuni e provincie costituiti per l'assunzione diretta dei pubblici servizi (art. 22 del T. U. 15 ottobre 1925, n. 2578) ;

b) per la portata generale che hanno di regola le norme della legge com. e prov. contenenti, com'è noto, molte norme direttive vavevoli oltre la stretta cerchia dei rapporti regolati ; onde i principî da essa fissati per un istituto hanno l'organica forza di

supplire alle lacune che possono presentare le norme particolari regolatrici di ciascuna realizzazione dello stesso istituto.

Ciò è stato riconosciuto anche dal Consiglio di Stato, cui dopo l'entrata in vigore dell'attuale legge com. e prov., venne presentato il quesito se, in materia di consorzi stradali intercomunali, si dovessero in base a questa legge ovvero alle preesistenti leggi del 1865 e 1889 determinare gli organi competenti a costituire i consorzi e a decidere i ricorsi amministrativi. Le Sezioni consultive 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> insieme riunite si pronunziarono nel senso che le antiche norme rimangono in vigore, salva l'applicazione della legge com. e prov. in via supplementare per quanto da esse non regolato.

Per evidenti ragioni questa conclusione è da adottarsi per tutti gli altri tipi di consorzi fra comuni e provincie, per i quali siano tuttora vigenti leggi particolari, emanate anteriormente o anche posteriormente alla legge com. e prov. del 1934. A tal riguardo sono da menzionarsi, oltre ai consorzi stradali sopra ricordati, i consorzi costituiti fra le istituzioni pubbliche di beneficenza, previsti come facoltativi dalla legge del 1890, ma poi anche come coattivi dal R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841 e dalla legge 17 gennaio 1926, n. 1187. Non mancano infatti per essi particolari disposizioni, le quali, senza regolare tutti i problemi che si presentano, si conformano in massima parte all'ordinamento comunale. Pertanto l'incompleta disciplina data a questa importante categoria di enti consorziali può da quell'ordinamento ricevere utili e appropriati complementi.

Analoghe osservazioni possono farsi per i consorzi esattoriali cui sono consacrate scarse norme nell'art. 2 del T. U. 17 ottobre 1922, n. 1401, e per altri ancora.

I punti fondamentali che caratterizzano l'ordinamento dato ai consorzi della legge com. e prov. e che dalla dottrina, dalla pratica e dalla giurisprudenza sono considerati e utilizzati come generali direttive per tutti i consorzi intercomunali e interprovinciali sono i seguenti:

1) I consorzi, obbligatori o facoltativi, sono enti morali: persone giuridiche staccate e diverse dagli enti che li compongono, adempiono agli stessi scopi perseguiti da questi ultimi con gli stessi loro poteri e con la collaborazione e sorveglianza dello Stato onde hanno carattere di enti pubblici e autarchici.

2) I consorzi facoltativi hanno un largo potere di autonomia essendo riservato alla loro determinazione il compito di sta-

bilire con gli statuti, nel quadro generale posto dalla legge, numerosi elementi della loro organizzazione e del loro funzionamento. Altra manifestazione di autonomia, che si estende ai consorzi coattivi, è la facoltà regolamentare.

3) L'ordinamento dei consorzi, che gli statuti devono rispettare, si modella su quello comunale e provinciale, il che ben si comprende ove si rifletta che le loro funzioni non sono diverse da quelle dei comuni e delle provincie.

Sarebbe arduo e vano dissentire da queste linee fondamentali del titolo IV. Tuttavia, qualche variante appare desiderabile per i consorzi coattivi, rilevando come la loro costituzione e organizzazione non sia assolutamente incompatibile con un maggior riguardo per l'autonomia degli enti collegati. Ma, a parte qualche ritocco che sarà più innanzi proposto, il complesso delle norme racchiuse nel titolo IV segna un progresso nella nostra legislazione amministrativa.

Ciò posto, non conviene attribuire alcun peso alla coincidenza puramente cronologica che tale progresso sia stato realizzato in epoca fascista. Oltre ai pregi tecnici della regolamentazione, si impongono alla nostra attenzione altri elementi di giudizio.

Se l'ordinamento dei consorzi è venuto completandosi e perfezionandosi tra il 1923 e il 1934, l'affermarsi della necessità dei consorzi e di una legge che li regoli risale a parecchi decenni innanzi. Già le leggi del 1865 prevedevano, come si è sopra ricordato, i consorzi intercomunali per l'ufficio, il personale e i servizi generali del comune; nonché i consorzi intercomunali e interprovinciali per la costruzione, la sistemazione e il mantenimento delle strade degli enti che li componevano. Da quell'epoca, per provvedere ai bisogni più vari, tutta una fioritura di consorzi privati e pubblici cominciò ad aver vita e vigore, così da costituire una forma caratteristica della nostra organizzazione amministrativa. Sin dal 1862 il Minghetti auspicò per essi una legge generale; uguale necessità fu poi avvertita dal Crispi, ma l'elaborazione di una legge generale non divenne possibile se non quando fu perfezionato l'ordinamento comunale e progredirono gli studi circa le questioni concernenti le persone giuridiche di diritto pubblico, particolarmente quelle dei loro requisiti necessari, della loro posizione rispetto all'organismo amministrativo dello Stato, dei loro obblighi e poteri istituzionali, del controllo da parte dello Stato, delle conseguenze della loro estinzione. Su tutti questi punti, notevoli sono stati i contri-

buti della dottrina italiana in epoca anteriore all'avvento del fascismo, ed è a questi contributi che si è ispirato l'ordinamento dato ai consorzi pubblici dalle leggi del 1913 e del 1924.

La formazione dei consorzi dipende essenzialmente dalla necessità di associare e potenziare le forze singole, le quali isolate non basterebbero al raggiungimento di finalità essenziali. Si associano per la stessa ragione gli individui nei consorzi privati, si associano gli Stati nelle unioni internazionali. Quanto ai comuni, una nota relazione presentata nel 1887 dal Crispi alla Camera dei deputati così spiegava la necessità di associarle: « Molti borghi e villaggi hanno il nome di comuni senza averne le vitalità. Impotenti a provvedere ai loro bisogni e ad amministrare i loro interessi, vivono una vita languida e inerte. Per toglierli dall'impotenza o dall'isolamento in cui sono, e per collegare meglio l'interesse locale al generale, si concede a essi la facoltà di riunirsi in consorzio. . . . ».

Queste parole sono oggi più che mai attuali. Da un prospetto preparato, con la consueta diligenza, dalla Segreteria della Commissione, risulta che sui 7339 comuni del regno l'ultimo censimento eseguito il 21 aprile 1936 ha accertato l'esistenza di 788 comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti, mentre 1656 oscillano fra i mille e i duemila, e 2912 fra i duemila e cinquemila; in definitiva poco meno dei tre quarti dei Comuni hanno scarsa o scarsissima popolazione: appena 22 oltrepassano i centomila abitanti. Se poi si guarda alla loro situazione finanziaria e a quella delle provincie, le cifre sono impressionanti. Alla data del 1° gennaio 1942, i debiti risultanti dai mutui in ammortamento, dalle passività fuori bilancio e dal disavanzo di amministrazione ascendono agli importi seguenti:

Per i comuni capoluoghi . . .	L.	8.169.317.000
Per gli altri comuni . . . . .	»	6.100.778.000
Per le provincie . . . . .	»	<u>2.683.347.000</u>
	L.	16.953.442.000

La guerra, come si sa, ha notevolmente accresciuto il dissesto dei nostri enti locali. Secondo i dati aggiornati al 1° settembre 1945 ma di necessità incompleti perché non si estendono alle provincie non restituite all'Amministrazione italiana, bisogna aggiungere al totale sopra indicato la cifra di L. 2.602.257.640.

In tali condizioni, il sistema dei consorzi è l'unico che possa

consentire ai moltissimi comuni poco popolosi e assai dissestati di far fronte ai servizi obbligatori e di attendervi con tollerabile dispendio. Considerazioni identiche valgono per le provincie, le quali, tacciate come sono di scarsa attività e di deficiente iniziativa, possono vedere di molto accresciuta, consorziandosi fra loro o con i comuni, la loro sfera di azione.

E poiché, come l'esperienza insegna, numerose circostanze, che vanno dall'apatia all'incomprensione e alle rivalità campanilistiche, sono assai spesso di ostacolo al formarsi di spontanee consociazioni specie quando si tratti di opere o servizi trascendenti la sfera territoriale di un singolo ente, appare manifesta la inevitabilità di consorzi coattivi, cui leggi recenti hanno fatto largo posto non solo per i comuni, ma anche per le provincie e le istituzioni pubbliche di beneficenza, che in un primo tempo ne erano rimaste fuori.

È stato da più parti osservato che la formazione coattiva del consorzio o l'aggregazione a esso di un ente il quale vi sia riluttante recano una non lieve limitazione all'autarchia degli enti consorziali. L'osservazione è esatta, e non può non tenerne conto la Commissione, la quale condivide la generale preoccupazione di rispettare l'autarchia degli enti locali.

Ma, nelle attuali condizioni, la cui gravità non ha bisogno di essere sottolineata, se sono possibili — e saranno in seguito proposte — talune attenuazioni della coazione, non è assolutamente consigliabile il ritorno alla situazione esistente prima del 1923.

È appena il caso di rilevare che, se anche tal ritorno fosse da auspicarsi, non sarebbero con ciò eliminate tutte le restrizioni apportate, nella materia di cui si tratta, alla libertà di determinazione degli enti autarchici, in quanto seguiterebbero a comprimerla i consorzi obbligatori per legge, a meno che non si estendesse la riforma a tutto il campo del nostro diritto amministrativo, il che sarebbe impresa sotto vari aspetti deprecabile.

Tornando al titolo IV; non è privo d'interesse notare che la formazione dei consorzi coattivi, prevista entro confini regionali, limitatamente cioè all'espletamento di determinati servizi e opere di carattere obbligatorio, è in relazione all'obbligo giuridico che ha ogni ente autarchico verso lo Stato, in qualunque clima politico, di curare il raggiungimento delle sue finalità. La formazione di consorzi coattivi, così condizionata e circoscritta, è preceduta da opportune istruttorie nel corso delle quali vanno interpellate le rappresentanze elettive dei gruppi di popolazione interessati.

Essa non aggrava, ma favorisce gli enti consorziati: non crea compiti nuovi: di quelli esistenti — che sono indeclinabili — favorisce l'attuazione e riduce l'onere, e in ogni caso elimina l'ingerenza degli organi dello Stato che si esplicherebbe in forme sostitutive ben più pregiudizievoli per l'autarchia degli enti.

La verità è che la costituzione di consorzi coattivi rappresenta sovente l'unico rimedio per ovviare a situazioni insostenibili: come tale è prevista dall'art. 332 della legge com. e prov.; e poichè nell'eccezionale momento che il nostro Paese attraversa le situazioni insostenibili si verificano nella maggior parte dei comuni e delle provincie, non resta che dare il maggior impulso possibile alla formazione dei Consorzi secondo le norme del titolo IV, se i servizi obbligatori non hanno da essere aboliti.

Si propone pertanto di lasciare immutata nei suoi lineamenti fondamentali la disciplina dei consorzi contenuta nel titolo IV, salvo i ritocchi di cui appresso.

*Art. 156.* — Si potrebbe lasciare all'autonomia dei comuni che intendono consorziarsi la scelta della sede, la quale naturalmente sarebbe, come lo statuto, soggetta all'approvazione del prefetto.

L'articolo dispone che il decreto prefettizio o ministeriale di costituzione del consorzio è emesso udita la Giunta provinciale amministrativa o le Giunte provinciali amministrative competenti. Poichè queste si sono pronunziate in precedenza sulle singole deliberazioni dei comuni di unirsi in consorzio secondo lo schema di statuto predisposto, si potrebbe, forse, senza inconvenienti eliminare la necessità di un secondo parere.

*Art. 157.* — Invece dei podestà menzionare i Consigli comunali; invece del rettorato i Consigli provinciali.

Al fine di comprimere il meno possibile l'autarchia degli enti da consorziare, pur lasciando al prefetto e al Ministero dell'Interno la facoltà di imporre, secondo la rispettiva competenza, la costituzione del consorzio, si potrebbe lasciare agli stessi enti l'elaborazione dello statuto e la scelta della sede, salva l'approvazione dello stesso prefetto o Ministero. Vi è nella legge attuale (art. 160) un elemento che conforta tale proposta, e cioè il concorso degli enti nelle spese consorziali è fissato d'accordo, anche nei casi di consorzi coattivi: si possono quindi rimettere all'accordo degli enti anche le altre determinazioni dello statuto.

*Art. 158.* — Aggiungere, in conformità di quanto sopra osservato, la sede.

Invece che « gli organi che lo rappresentano » sembra più proprio dire: « gli organi che lo amministrano ».

*Art. 159.* — Che ogni consorzio, anche se di piccola importanza, debba avere un consiglio direttivo oltre all'assemblea consorziale e al presidente può apparire esagerato. I consorzi limitati all'ufficio e al personale di segreteria di due comuni non abbisognano di tanti organi. Si potrebbe per essi accogliere quanto è disposto per i consorzi esattoriali, nell'art. 2 del T. U. 17 ottobre 1922, n. 1401, e cioè farli amministrare dal collegio dei sindaci dei comuni associati sotto la presidenza del sindaco del comune più popoloso. È compito degli statuti di adeguare all'importanza e alle esigenze di ciascun consorzio i suoi organi amministrativi. L'articolo, nel primo comma, va quindi riveduto.

Quanto al personale proprio del consorzio, che non appartenga cioè al ruolo della provincia o di uno dei comuni consorziati, converrebbe prescrivere, in relazione anche ai risultati dei lavori della Sottocommissione per la Burocrazia, i contratti di assunzione a tempo determinato, rinnovabili.

*Art. 160.* — « In ragione complessa » non sembrò espressione corretta al Consiglio di Stato, che propose: « In ragione composta », poiché nei testi di matematica si parla di proporzionalità in ragione composta, quando una grandezza varia in funzione non di una sola, ma di più altre. Il Consiglio di Stato enunciò anche la proposta di determinare il concorso finanziario nelle semisomme delle quote spettanti in ragione della popolazione e in ragione del contingente dell'imposta fondiaria.

All'ultimo comma converrebbe aggiungere: « Udite le Giunte Provinciali Amministrative competenti ».

*Art. 161.* — Nel primo comma sostituire « dal Podestà » e « dal Rettorato » con « dal Consiglio Comunale » e « dal Consiglio provinciale ».

Nel secondo comma invece che « per la nomina a consultore comunale » dire: « per l'iscrizione nelle liste elettorali amministrative ».

Nell'ultimo comma è da segnalare la proposta del Consiglio di Stato che fosse precisato trattarsi del prefetto della provincia ove ha sede l'ente inadempiente. Tale proposta non è stata accolta dai compilatori del T. U.; ma vi si è conformato l'avviso, espresso

dal Ministero dell'Interno in una circolare del 28 marzo 1934 diretta a interpretare la norma. Se così deve intendersi, converrebbe dirlo espressamente, in relazione al caso che gli enti appartenano a provincie diverse.

Sarebbe forse utile precisare nella legge che l'assemblea consorziale elegge nel suo seno, a maggioranza assoluta, il consiglio direttivo, e, quando c'è, il presidente.

Per evitare che troppo numerose siano le assemblee consorziali e che quindi funzionino male, converrebbe esaminare se non sia il caso di aggiungere nel terzo comma che il numero dei rappresentanti di un singolo ente non può essere superiore a tre.

*Art. 162.* — Vedere le osservazioni esposte nella prima parte.

*Art. 163.* — Nessuna osservazione circa l'obbligo del presidente di prestare giuramento; ma non si vede perché debbano prestarlo anche i componenti del consiglio direttivo. La formula del giuramento, naturalmente, come quella del sindaco, va riveduta.

*Art. 164.* — La formulazione dell'articolo va modificata se si vuole ammettere che mediante l'accordo di tutti gli enti consorziati, seguito dall'approvazione del prefetto o del ministero, possa modificarsi lo statuto del consorzio *anche* coattivo, e che viceversa possa coattivamente modificarsi dal prefetto e dal ministero, uditi gli enti interessati, lo statuto *anche* dal consorzio volontario. In questo senso si è pronunciato qualche commentatore, ma le parole della legge non sembrano prestarvisi sicuramente.

Tra le modificazioni della composizione del consorzio vi è quella del recesso (o della esclusione) di uno o più enti, non in misura tale da determinare la cessazione del consorzio stesso ai sensi del successivo articolo 167. Il recesso è regolato dall'articolo 164, com'è chiarito anche dalla relazione ministeriale.

Nel caso di consorzi volontari, costituiti con l'accordo di tutti i partecipanti « gli stessi modi e le stesse forme » richiedono dunque l'accordo di tutti gli enti perché possa esservi recesso. Tale esigenza serve evidentemente a garantire la serietà degli impegni vicendevolmente assunti dai comuni e ad assicurare la vita del consorzio contro il capriccio, il malvolere, i facili pentimenti di qualcuno dei suoi componenti. L'esigenza stessa è stata, però, oggetto di critiche. È stato autorevolmente rilevato che quando il recesso di un comune è giustificato dal danno effettivo che esso risente per la continuazione dell'esercizio diretto consorziale, non è prudente lasciare gli altri enti consorziati arbitri di consentire

o rifiutare il recesso, perché non le ragioni dell'equità, bensì quelle del proprio tornaconto possono ispirare le loro determinazioni. Sembrerebbe quindi opportuno regolare a parte il recesso di uno o più enti, il quale non dia luogo alla dissoluzione del consorzio. Invece di richiedere il consenso degli altri enti, si potrebbe stabilire che essi siano intesi e lasciare al prefetto o al ministero, secondo le note di competenza, il compito di valutare se il danno allegato dall'ente che vuol recedere sia tale da dover prevalere sugli interessi degli enti che rimangono o possa essere altrimenti ovviato, o sia comunque conforme alle esigenze dell'interesse generale che la composizione del consorzio non venga alterata, specialmente se attende ad un servizio obbligatorio.

Infine non sarebbe inutile aggiungere dopo « nuovi servizi » le parole « di comune interesse ».

*Art. 165.* — La formulazione va riveduta in relazione alla proposta di riforma fatte dalla Sottocommissione circa i vari punti dell'ordinamento comunale, per es. per quanto riguarda la giurisdizione contabile del Consiglio di prefettura.

*Art. 166.* — Bisognerebbe stabilire il termine per la sospensione dell'amministrazione del consorzio intercomunale, termine che è invece stabilito, nell'art. 171, per la sospensione dell'amministrazione del consorzio interprovinciale. Si potrebbe adottare la stessa misura di due mesi.

*Art. 167.* — Nessuna osservazione.

*Art. 168.* — Si fanno in questo articolo due ipotesi: la cessazione del consorzio e la separazione da esso di alcuno dei suoi membri. Sono due ipotesi che non vanno insieme considerate né egualmente regolate; giacché la separazione dal consorzio di alcuno dei suoi membri, se questi non rappresentano la metà almeno dei contributi, non vale, ai sensi del precedente articolo a provocare la dissoluzione del consorzio.

Deve pertanto essere preveduto e regolato a parte il caso del recesso che lasci in vita l'ente collettivo. In questo caso la ripartizione del patrimonio potrebbe essere dannosa al pubblico interesse e determinare indirettamente la fine del consorzio, che è invece esclusa da altra norma. Come si potrebbe infatti ripartire il patrimonio consorziale costituito dagli impianti di una ferrovia, di una tramvia, di un ospedale, di un acquedotto senza liquidare detto patrimonio e, porre fine inevitabilmente al pubblico servizio.

Anziché decretare la ripartizione del patrimonio si potrebbe, quindi, prescrivere che di regola all'ente che recede venga liquidata una somma di danaro proporzionata al suo contributo e ad altri eventuali apporti. Una disposizione di questo genere trovasi sancita nell'art. 2289 sul codice civile per il recesso del socio da società private. Tanto più sembra necessaria quando si tratti di far cessare una impresa o un servizio di pubblica utilità.

Per il caso di estromissione di ufficio di alcuno dei membri del consorzio, potrebbe valere lo stesso principio.

*Art. 169.* — Si ripetono le osservazioni fatte per l'art. 156 quanto alla scelta della sede ed al parere della G. P. A.

*Art. 170.* — Per quanto riguarda la giurisdizione contabile ora affidata al Consiglio di prefettura, bisogna tener conto delle riforme proposte.

*Art. 172.* — Nessuna osservazione.

Allegato n. II

SULL'ORDINAMENTO DEL CIRCONDARIO (\*).

I.

*Utilità di riesaminare, agli effetti del decentramento amministrativo, i soppressi circondari.*

Un problema sempre dibattuto in materia di organizzazione della pubblica amministrazione è quello dell'accentramento e decentramento amministrativo; problema che nelle sue due opposte soluzioni ha avuto fautori e oppositori in considerazione anche della sua complessa natura.

La soluzione che, maggiormente oggi, viene data a esso è, però, nel senso di un profondo decentramento dei vari settori della Amministrazione dello Stato. Accettata tale soluzione occorrerà allora affrontare un nuovo problema molto importante e anch'esso variamente risolto dagli ordinamenti positivi: il problema delle circoscrizioni. Si tratterà cioè di vedere con quali criteri esse dovranno essere determinate, sia per quanto riguarda la loro estensione (grandi circoscrizioni come le regioni e le provincie, oppure piccole circoscrizioni come il circondario ed i comuni), sia per quanto si riferisce alla loro organizzazione (circoscrizioni di un solo grado oppure ripartite in più gradi e ordinate gerarchicamente). Sul modo di addivenire alla determinazione di tali circoscrizioni, almeno in linea di principio, vi è stata sempre una certa uniformità di vedute. Si è cioè sempre concordemente affermato che le circoscrizioni amministrative devono risultare formate in base a criteri naturali, ossia geografici, demografici, storici e di affinità economica e culturale. Solo in tal modo le circoscrizioni amministrative potranno corrispondere al loro scopo.

---

(\*) La presente nota è stata compilata dal Dott. Giuseppe Cataldi e dal Dott. Giuseppe Renato.

Nei lavori delle Sottocommissioni per l'Amministrazione locale e per la regione, come risulta dalla relazione conclusiva, è stato tra gli altri, preso in esame questo grosso problema, addivenendo a quelle soluzioni di massima che sono state messe in luce nella relazione menzionata e cioè: costituzione dell'ente e conseguente soppressione dell'ente provincia.

Le ragioni che giustificano la soppressione della provincia sono varie. Si afferma che l'ente provincia non è un ente naturale e non ha in Italia nessuna tradizione, essendo stato introdotto su imitazione del dipartimento francese; non ha avuto perciò vita fiorente data anche la scarsezza delle sue attribuzioni e la mancanza di una solida finanza propria. Inoltre anche se è vero che nella provincia si ha una localizzazione di interessi — localizzazione che del resto, si può trovare in qualunque altro aggruppamento territoriale medio come il mandamento e il circondario — non sembra che questi interessi siano tali da non poter essere tutelati dall'ente maggiore (regione) o, in certi casi, anche da più enti minori (comuni) raggruppati nella forma di un consorzio. Vi è poi il fatto della profonda diversità di risorse economiche tra provincia e provincia per cui non sempre a questo ente potrebbe venire affidato convenientemente l'esercizio di alcuni servizi spettanti alla regione.

A prescindere però dalle precedenti considerazioni, non si può non riconoscere che, una volta istituita la regione ed eliminata la provincia, alcune funzioni amministrative debbono necessariamente rimanere decentrate, come in un sistema capillare, rispetto alla regione stessa. Sorge perciò l'interrogativo come tale decentramento potrebbe attuarsi? Si parla di uffici regionali istituiti negli attuali capoluoghi di provincia e in genere, nei maggiori centri della regione; oppure si riaffaccia l'ipotesi di attuare quel decentramento in organismi più piccoli delle provincie, corrispondenti, grosso modo, al circondario.

È noto come, con i provvedimenti del 21 ottobre 1926, n. 1890 e 2 gennaio 1927, n. 1 la figura del circondario veniva nel nostro ordinamento definitivamente soppressa: essa, come circoscrizione dell'amministrazione governativa generale posta in seno alla circoscrizione provinciale, presentava degli inconvenienti di varia natura nei confronti di quest'ultima. Si può dire che, esistendo la provincia, l'utilità di attribuire determinate funzioni ad un altro ente circoscrizionale, perdeva gran parte del suo valore.

Oggi invece, qualora si dovesse porre in atto la riforma che pre-

vede appunto l'eliminazione dell'ente provincia, potrebbe essere utile prendere in considerazione la ricostruzione della vecchia figura della circoscrizione circondariale. Non può disconoscersi l'esistenza, oltre la provincia e la regione, di un'altra circoscrizione locale, che, seppure attualmente non è contemplata nel nostro ordinamento, non è un fatto accidentale. Invero — a eccezione di talune provincie dell'Italia settentrionale nelle quali è facile la viabilità e agevoli sono le comunicazioni — in quasi tutto il territorio dello Stato si rilevano centri minori che fanno capo a un centro maggiore che serve di mercato economico, da centro di comunicazioni, di studi e di molteplici altri affari. Tutta la vita di questi centri maggiori presuppone la confluenza in esso dei centri minori. Questo insieme di comuni tra loro legati, corrisponde all'incirca ai vecchi circondari.

Di una circoscrizione meno ampia di quella della provincia esistono tuttora degli esempî per alcune amministrazioni dello Stato. Basti pensare che la circoscrizione circondariale — si chiami « circondario », « distretto », « mandamento », « circolo », o altrimenti — si trova nella nostra organizzazione amministrativa per gli uffici giudiziari (tribunali), finanziari, (imposte dirette, registro e imposte indirette ecc.), scolastici, (ispettorati ecc.).

Non potendosi ignorare le predette entità territoriali — che lo Stato non dovrebbe « istituire » come nuove circoscrizioni ma soltanto riconoscere come situazione di fatto, — i servizi pubblici, siano essi statali che regionali, provinciali, consortili e anche comunali, debbono avere una organizzazione periferica o capillare tale da poter effettivamente e tempestivamente giungere ai cittadini che ne sopportano l'onere. Per questi ultimi è indifferente se il servizio provenga da un organo dello Stato o da un ente autarchico; se venga disposto da un prefetto o da un presidente; se per esso paga una imposta o una sovraimposta o un contributo allo Stato, alla regione, alla provincia, al comune o a un consorzio.

Ma oltre che per i singoli servizi pubblici, appare l'opportunità nel momento attuale di esaminare se non sia il caso di affidare a un circondario tutte quelle altre funzioni che in passato lo facevano classificare tra le circoscrizioni dell'amministrazione governativa generale. Inoltre è stato osservato che tali circoscrizioni potrebbero praticamente corrispondere al collegio elettorale, il che avrebbe il pregio di far coincidere l'unità amministrativa con l'unità politica e, riconducendo ad un principio territoriale la rap-

presentanza politica, renderebbe possibile anche una molteplicità di rappresentanze in corrispondenza delle varie funzioni dello Stato.

Si reputa perciò utile far seguire alcuni cenni sull'ordinamento italiano dei circondari; cenni che potrebbero essere di qualche utilità ad un'ulteriore studio del problema.

## II.

### *Sviluppo della legislazione italiana sul circondario fino alla sua estensione a tutto il territorio dello Stato.*

La circoscrizione governativa circondariale, quale fu poi regolata nelle leggi italiane, trae le sue origini dalle norme vigenti negli Stati di Sardegna e particolarmente dalla legge piemontese 7 ottobre 1848 (art. 184 e segg.) la quale costituiva, come vere persone giuridiche le « divisioni », (corrispondenti alle moderne provincie) e dava alle « provincie » (corrispondenti ai circondari) una specie di vera autonomia amministrativa, con una propria rappresentanza elettiva, togliendo però loro l'antica personalità giuridica fino allora posseduta.

La successiva legge sarda del 23 ottobre 1859 tolse ai circondari la rappresentanza elettiva, ma provvide, con numerose disposizioni, ai molti interessi amministrativi e patrimoniali delle antiche provincie divenute circondari.

Con l'unificazione del regno, la legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. A, estese ai nuovi territori italiani le norme succitate, stabilendo, con l'art. 1 quella divisione del regno in provincie, circondari, mandamenti e comuni che si mantenne pressoché inalterata sino a qualche anno dopo l'avvento del regime fascista.

I circondari divennero semplici circoscrizioni amministrative governative, rette dal sottoprefetto il cui ufficio si definì come il secondo grado della gerarchia locale dell'Amministrazione generale dello Stato, avente lo scopo di richiamare al concetto dello Stato l'attività dei comuni compresi nella circoscrizione circondariale. Le sottoprefetture si concepivano, allora, come uffici statali di informazione, di trasmissione e di sorveglianza, esercitanti in casi limitati, una autorità propria.

Tuttavia la stessa legge del 1865 non potè fare a meno di rilevare talvolta la realtà obiettiva dei circondari, tanto che parlò

anche di « beni e attività patrimoniali della provincia e dei suoi circondarî » e di « istituzioni e stabilimenti pubblici ordinati a favore della provincie e dei suoi circondarî » (art. 182) e la stessa dizione si mantenne anche nel T. U. del 1908.

Non solo, ma in base a leggi pre-unitarie, i seguenti circondarî mantennero ancora, per vario tempo, una speciale amministrazione e speciali bilanci: Genova, Albenga, Chiavari, Savona, La Spezia (Provincia di Genova) — Alessandria, Aquis, Asti, Casale Monferrato, Novi Ligure, Tortona (Prov. di Alessandria) — Pavia, Voghera, (Prov. di Pavia).

La legge del 1865 (art. 7) stabiliva che in ogni circondario vi era un sottoprefetto per compiere, sotto la direzione del prefetto, le incombenze che gli fossero commesse dalle leggi, per eseguire gli ordini del prefetto e provvedere nei casi di urgenza, riferendone immediatamente al prefetto. Le funzioni dei sottoprefetti erano previste e regolate da numerose leggi, fra cui si citano le principali che indicano anche le materie nelle quali si svolgevano le loro competenze: *a*) legge comunale provinciale 20 marzo 1865 alleg. *A* — *b*) legge 20 marzo 1865 alleg. *B* sulla pubblica sicurezza — *c*) legge 30 giugno 1889, n. 1144 sulla pubblica sicurezza — *d*) legge 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione — *e*) legge 20 marzo 1865 alleg. *F* sui lavori pubblici — *f*) legge 25 giugno 1865, n. 2359 sull'espropriazione per pubblica utilità — *g*) legge 30 agosto 1868, n. 4613 sulle strade comunali obbligatorie — *h*) R. D. 23 dicembre 1866, n. 3459 sui consorzi agrari — *i*) legge 28 luglio 1861, n. 132 sui pesi e le misure — *l*) legge 20 aprile 1871, n. 192 sulle imposte dirette — *m*) legge 6 agosto 1888, n. 5655 sul reclutamento dell'esercito, ecc.

La funzione principalé che meglio caratterizzava l'istituto delle sottoprefetture era quella relativa alla vigilanza sulle Amministrazioni comunali, in quanto l'esercizio dei poteri di vigilanza spettanti allo Stato è retta applicazione del principio che « si governa da lontano, ma si amministra da vicino », applicato rispettivamente al prefetto e al sottoprefetto.

A quest'ultimo era applicabile, come al prefetto, il principio della garanzia amministrativa per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni. Contro i suoi atti era ammesso il ricorso gerarchico al prefetto, salvo per quelli da lui compiuti per delegazione diretta della legge e che si presumevano compiuti dal prefetto stesso.

L'istituto delle sottoprefetture non fu modificato dalle leggi successive a quella comunale e provinciale del 1865, fra cui

principalmente la legge 30 dicembre 1888, n. 5855; le leggi 11 luglio 1894, n. 286 e n. 287, modificanti rispettivamente la legge com. e prov. per le parti relative alla compilazione delle liste elettorali e relative alle operazioni elettorali, amministrative e politiche, alle sanzioni penali, alla eleggibilità e alla permanenza in carica dei consiglieri comunali e provinciali e la legge 23 luglio 1894, n. 340 sulle sovrimposte comunali e provinciali.

Le discussioni sorte e autorevolmente condotte tra il 1861 e il 1865 circa l'opportunità del mantenimento dei circondari e delle sottoprefetture o l'abolizione di entrambe, continuavano però anche in seguito, talché più volte in Parlamento si propose la loro abolizione. Basti citare il progetto Chiaves, presentato al Senato nel 1866; i progetti Cantelli sull'abolizione dei commissariati distrettuali del Veneto, simili ai circondari nel residuo ordinamento austro-ungarico, presentati alla Camera nel 1869; il progetto Lanza, presentato alla Camera nel 1874, il progetto Nicotera presentato alla Camera nel 1876; il progetto Di Rudini, presentato alla Camera nel 1897. Ma le ragioni di economie nel bilancio dello Stato, poste a principale fondamento di tali proposte, non prevalsero di fronte alla riconosciuta esigenza dei servizi amministrativi e all'utilità dell'organo (1).

Lo stesso ordinamento rimase inalterato anche con il nuovo T. U. della legge com. e prov. approvato con R. D. 21 maggio 1908, n. 269, il cui articolo 205 fissò, in particolare, i poteri di vigilanza del sottoprefetto sulle amministrazioni comunali.

La circoscrizione circondariale fu poi stabilita per tutto il territorio del regno, essendo stata estesa con il R. D. 19 maggio 1912, n. 554 anche a cinque provincie venete, con la soppressione dei commissariati distrettuali che il T. U. del 1908 aveva colà ancora mantenuto. Rimanevano sempre circondari e sottoprefetture nelle provincie di Ancona, Arezzo, Sondrio, oltre che nelle rimanenti cinque provincie venete.

Norme più dettagliate sulle funzioni e competenze delle sottoprefetture vennero altresì sancite con il R. D. 12 novembre 1911, n. 297 che approvò il regolamento alla legge com. e prov., tuttora parzialmente vigente.

Una grave limitazione ai poteri dei sottoprefetti era però

---

(1) — È però da ricordare che, fin da allora, si rilevavano le scarse funzioni assegnate alle sottoprefetture e, taluni, ne invocavano la soppressione più per tale motivo che per le ragioni di economia.

contenuta in tali leggi, in quanto i prefetti potevano delegare ai sottoprefetti le loro attribuzioni amministrative, ma non quelle per le quali occorresse l'intervento della Giunta provinciale amm.va o di altro collegio deliberativo o consultivo, e purché non si trattasse di attribuzioni a essi delegate dal potere centrale.

Si confermò poi che i sottoprefetti erano istituiti solo nei capoluoghi di circondario, ma non in quelli che fossero anche capoluoghi di provincia; in questi ultimi continuò a provvedere direttamente il prefetto.

Il successivo T. U. com. e prov. approvato con R. D. 4 febbraio 1915, n. 148 nulla mutò nell'ordinamento e nelle funzioni delle sottoprefetture.

### III.

#### *Movimento per la riforma della legislazione sul circondario fino alla sua abolizione.*

Alla fine della prima guerra mondiale tutti gli ordinamenti amministrativi dello Stato furono sottoposti a revisione. Per la loro importanza e attualità, occorre accennare alle osservazioni e proposte in tema di sottoprefetture contenute nella relazione presentata nel 1921 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta presieduta dall'on. Cassis. Rilevando l'eccessivo numero delle sottoprefetture, l'irrazionalità della loro distribuzione territoriale e l'esiguità delle funzioni loro attribuite, la commissione si dichiarò d'avviso che dovessero essere conservate solo quelle situate in centri lontani e non facilmente comunicanti col capoluogo di provincia, aumentando notevolmente le loro competenze con tutte quelle altre attribuzioni che potessero loro venir delegate. Ciò nella considerazione che le sottoprefetture rispondevano alle seguenti necessità: 1) avvicinare quanto più possibile l'azione del potere centrale alla periferia; 2) irradiare con la più ampia diffusione in tutto il territorio l'azione governativa con funzionari rappresentanti l'autorità dello Stato, più numerosi che non i prefetti; 3) assicurare al governo informazioni e elementi desunti dal diretto contatto con la popolazione. La Commissione propose pure che alle sottoprefetture costituite nei centri di speciale importanza fosse conferito il rango di viceprefetture, con poteri e mezzi più ampi di quelli ordinariamente dati alle prime.

Le proposte suddette furono in buona parte tenute presenti dallo speciale Comitato dei ministri presieduto dall'on. Bonomi che, nella sessione 1921-22, presentò alla Camera anche un progetto di riforma della legge comunale e provinciale.

Secondo tale progetto si riconosceva più chiaramente la realtà del circondario, prescrivendo che « il numero dei circondari, la circoscrizione di essi e la designazione dei rispettivi capoluoghi, sono determinati con decreti reali, sentito il Consiglio superiore delle provincie e dei comuni » (art. 1 del progetto), mentre venivano così previste le nuove più ampie funzioni: « in ogni circondario vi è un sottoprefetto il quale, sotto la direzione del prefetto, esercita nel circondario le attribuzioni conferite dalle leggi a questo ultimo e per le quali non occorra l'intervento di corpi collegiali, compie le incombenze che gli sono commesse dalle leggi, esegue gli ordini del prefetto e provvede nei casi di urgenza, riferendone immediatamente al medesimo. Le funzioni di sottoprefetto sono affidate a funzionari aventi grado di consigliere o di vice prefetto ». Fra le attribuzioni conferite, una delle più importanti sarebbe stata quella di annullamento delle deliberazioni illegali venendo soppresso l'istituto della sospensione delle deliberazioni stesse e il parere necessario per il loro annullamento del consiglio di prefettura (art. 214 T. U. 1915).

La riforma suddetta, non potuta attuare dal governo Bonomi, fu ripresa dal primo governo fascista, il quale pubblicò, in base alla legge generale sui pieni poteri, il R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, che modificò ampiamente la legge comunale e provinciale. Nella relazione al decreto si formularono le seguenti osservazioni: « il progetto attua una più organica distribuzione delle competenze fra il ministro e i suoi uffici locali, la prefettura e la sottoprefettura, al fine di dare locale sviluppo e compimento agli affari amministrativi diretti a soddisfare bisogni locali. Le sottoprefetture, ridotte nel numero eliminando quelle di scarsa importanza amministrativa o politica, e istituite invece anche nel circondario sede di capoluogo di provincia, si elevano a organi di primo grado e come tali possono svolgere opera efficiente per l'amministrazione governativa locale. A esse vengono attribuite le attuali funzioni amministrative del prefetto che non sorpassano gli interessi della circoscrizione circondariale, o non hanno riflesso con interessi di enti estranei alla circoscrizione, o non hanno per specifica importanza ripercussioni in interessi generali amministrativi o politici della provincia e offrono infine, a causa della loro struttura giuridica, pos-

sibilità di essere trattati e definiti nell'ufficio di sottoprefettura. Questo passaggio consente di modificare in larga misura il sistema attuale dei ricorsi gerarchici, i quali, invece di risalire fino al ministero, verranno decisi in appello dal prefetto con suo provvedimento definitivo, salvo il ricorso straordinario al Re o quello giurisdizionale al Consiglio di Stato».

Il decreto del 1923 trattò dei circondari all'art. 1, stabilendo che: «spettà al Governo del Re stabilire il numero dei circondari, la circoscrizione di essi e la designazione dei rispettivi capoluoghi». Le funzioni dei sottoprefetti furono definite dall'art. 3: «In ogni circondario, compreso quello in cui ha sede il capoluogo della Provincia, vi è un Sottoprefetto, il quale sotto la direzione del Prefetto, compie le incombenze che gli sono commesse dalle leggi; esegue gli ordini del Prefetto e provvede, nei casi d'urgenza, riferendone immediatamente al medesimo».

«Esercita altresì tutte le altre funzioni che possono essergli delegate dal prefetto, per le quali non occorra l'intervento di corti collegiali. Le funzioni di Sottoprefetto sono affidate a funzionari aventi grado di consigliere. Nulla è innovato per quanto concerne le funzioni dei questori di P. S. e i rapporti fra queste autorità e i prefetti».

La riforma fascista conferì ai sottoprefetti funzioni certo minori di quelle che la Commissione Cassis e il progetto Bonomi avrebbero desiderato, ma, comunque, gli articoli 62 e 63 del decreto del 1923 regolarono la competenza dei sottoprefetti in tema di vigilanza sugli atti dei Consigli e delle Giunte comunali in forma abbastanza ampia e decentrata.

Si attuò poi un'altra innovazione, cioè l'istituzione delle sottoprefetture anche nel primo circondario, cioè in quello del capoluogo di provincia. Quest'ultima innovazione restò però del tutto inefficace per varie ragioni, tra cui principalmente quella economica, tanto che con R. D. 26 giugno 1924, n. 1032, convertito nella legge 8 febbraio 1925, n. 88, si dispose che, fino a quando non fossero istituite le sottoprefetture nei circondari capoluoghi di provincia, le attribuzioni affidate ai sottoprefetti per i comuni e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza del primo circondario sarebbero state esercitate dai prefetti.

Frattanto però la legislazione fascista interferiva notevolmente sulle circoscrizioni circondariali e fra i principali provvedimenti sono da ricordarsi i seguenti: 1) soppressione, nel 1923, del circondario di Bobbio e sua successiva ricostituzione nel 1925

nell'ambito della provincia di Piacenza ; 2) soppressione del circondario di Fiorenzuola d'Adda, nel 1923 ; 3) aggregazione, nel 1923, del circondario di Rieti alla provincia di Roma, staccandolo da quella di Perugia ; 4) elevazione a provincia, nel 1923, dei circondari di Taranto e La Spezia ; 5) istituzione, nel 1925, dei circondari di Piombino, Prato, S. Miniato e, nel 1926, di Ragusa e di Tolmino. Ma ormai la sorte delle sottoprefetture era segnata. Disapplicando, in questo come in altri argomenti, i principi di decentramento amministrativo che la riforma del 1923 aveva dichiarato espressamente di voler seguire, con un primo provvedimento, dettato dal R. D. 21 ottobre 1926, n. 1890, si provide alla soppressione di 94 circondari.

Infine con il R. D. L. 2 gennaio 1927, n. 1 si abolirono completamente tutte le restanti sottoprefetture. Con lo stesso decreto legge solo alcuni dei vecchi circondari furono elevati a provincie, portando il numero di queste da 75 a 92. Il nuovo T. U. della legge comunale e provinciale approvato con R. D. 21 marzo 1934, n. 383, non fa alcuna parola dei circondari (1).

---

(1) Per la principale bibliografia vedi: SAREDO, *Commento alla legge comunale e provinciale*. Utet 1896. — MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione dello Stato, Trattato di diritto amministrativo diretto dall'Orlando*, Utet, 1906. — DALL'OGILIC, *Delle sottoprefetture nel Regno d'Italia*. Mortara 1879. — BACCO, *La riforma del circondario*, Imola, 1877. — MERLO, *La questione delle sottoprefetture*, Venezia. — BLUSET, *Les attribution des sous préfets*. 1902. — COPOLA D'ANNA, *Per la riforma delle sottoprefetture* in *Rivista di diritto pubblico*, 1918, I. — FORTI, *I commissari prefettizi e sottoprefetti quali amministratori temporanei degli enti locali*, in *Giurisprudenza italiana* 1925, IV, 1.

*Allegato n. 12*

## I DIPENDENTI COMUNALI E PROVINCIALI (\*)

I testi unici comunali e provinciali' del 1875, del 1889 e del 1898 erano quasi privi di norme sia sul segretario comunale che sugli altri dipendenti del comune e della provincia: ma tale stato di piena libertà, se non di arbitrio degli enti locali, fu da tutti ritenuto produttivo di seri inconvenienti; e con la legge 7 maggio 1902, n. 144 si adottarono alcune prime disposizioni: requisito della patente di abilitazione per il segretario comunale; stabilità del segretario dopo un quadriennio di esperimento, riconoscimento dei « diritti acquisiti »; garanzie pel caso di licenziamento; poteri di sospensione attribuiti al prefetto; minimo di annuo stipendio dei segretari; obbligo dell'esattore di pagare gli stipendi ai dipendenti tutti; regolamenti organici. Un altro e più notevole passo, sia pure costituzionalmente discutibile, fu compiuto nel 1911, in sede di regolamento comunale e provinciale: fu introdotto l'obbligo del concorso per la nomina dei dipendenti comunali e provinciali e furono regolate le funzioni e gli emolumenti di essi, prendendo a modello lo stato dei dipendenti statali. Nel 1923 (decreto legge 30 dicembre n. 2889), tali norme passarono dal regolamento nella legge, e inoltre si provvide:

- a) a prescrivere il diploma anche per i vice segretari;
- b) a elevare i minimi di stipendio;
- c) a ridurre il periodo di prova da 4 a 2 anni.

Nel 1925 (decreto 16 aprile, n. 667-936) fu dal fascismo introdotto per l'Alto Adige un principio nuovo che fu molto criticato: la nomina e il licenziamento dei segretari comunali era deferito al prefetto; e il trattamento dei segretari era regolato e imposto dallo Stato; l'autarchia comunale subiva un primo colpo, seguito nel 1926 dai ben più gravi provvedimenti, che sopprimevano le elezioni amministrative e istituivano il podestà. Il decreto-legge 17 agosto 1928, n. 1953 estendeva a tutto il Regno le norme introdotte per l'Alto Adige: aveva così iniziato quel

(\*) La presente relazione è stata compilata dal Consigliere di Stato Prof. Michele La Torre.

sistema della *statizzazione* che ancora oggi esiste. Nel 1930, e negli anni successivi, colle note riduzioni di stipendio, e poi con gli aumenti percentuali, il fascismo attuava una politica di larga ingerenza, per cui le spese dei comuni e degli enti pubblici in genere nei confronti dei propri dipendenti erano decise dallo Stato, e cioè dalla dittatura.

Nel 1934, in sede di approvazione del testo unico com. e prov. il sistema della statizzazione fu, più di nome che di fatto, ulteriormente rafforzato, col dichiarare che il Segretario Comunale è equiparato « a tutti gli effetti » agli impiegati dello Stato ; inoltre si ritenne di *accentrare* i provvedimenti relativi ai segretari dei primi 4 gradi, attribuendo tali provvedimenti al Ministero dello Interno, mentre, per il D. L. del 1928, anche i segretari dei massimi comuni erano nominati e licenziati dai rispettivi prefetti. Pertanto i segretari dei gradi superiori furono inclusi in un unico ruolo *nazionale*.

Ciò non basta. Con legge 27 luglio 1942, n. 851 si addivenne alle seguenti riforme :

1) la statizzazione era estesa ai segretari provinciali, con possibilità di passaggio da comuni a provincia e viceversa ;

2) tutti i segretari comunali, anche dei gradi inferiori, erano trasferiti alla gestione del Ministero dell'Interno ;

3) per essere nominato segretario di uno dei 4 gradi superiori, a vice segretario o segretario provinciale, è richiesta (oltre la patente) la laurea in giurisprudenza o altra equiparata, salva la posizione dei segretari già in carriera dal 1942.

Il grave accentramento introdotto nel 1942 fu però ritenuto in parte inopportuno, e con decreto legislativo (21 agosto 1945, n. 553) si è fatto un parziale ritorno al sistema del 1934 ; restituendosi ai prefetti la competenza in materia di trasferimenti, supplenze, congedi e aspettative, relativamente ai segretari dei gradi inferiori.

Quale enorme differenza tra la legislazione del 1900 — quasi nulla in materia di dipendenti degli enti locali — e quella di oggi, e anche tra quella del 1902 e quella di oggi ! La complicazione degli istituti è oggi gravissima : essi sono quasi incomprensibili senza una discreta pratica ed un attento studio.

Ma a parte ciò, il sistema composito, che oggi è in vigore — si allude ai segretari e non agli altri dipendenti — non va esente da molte e gravi critiche :

1) l'accentramento di tante pratiche nelle prefetture, o

addirittura del ministero, non è certamente coerente ai principi di un buon ordinamento amministrativo. A meno che si dimostri che tale accentramento è necessario per raggiungere scopi e vantaggi ben definiti, esso non merita di essere conservato. Quali furono gli scopi cui si ispirò la statizzazione del 1928? Scopo dichiarato fu quello di migliorare e coordinare lo stato dei segretari comunali, agevolandone la carriera e il passaggio da una sede all'altra, e attenuando il vincolo assai stretto tra amministratore (podestà) e subordinati. Scopo recondito invece (come si desume dal precedente del 1925: norme per l'Alto Adige) fu quello di includere il segretario nella ferrea organizzazione politica del fascismo: sicché in tutti i comuni del regno fosse eliminato il pericolo del più lieve vento di fronda. E forse, questo secondo scopo fu l'unico che sospinse ad agire il legislatore fascista. Comunque, posto pure che la statizzazione fosse utile anche per raggiungere l'altra esigenza (garanzia di carriera e di permanenza in servizio dei segretari comunali) non è detto che questi scopi non possano essere raggiunti, in misura sufficiente, anche ove si sopprima — come pare conveniente — la ormai caotica ed irrazionale, oltre che illiberale, bardatura della statizzazione.

2) Il sistema attuale è ingiustamente lesivo dell'autarchia degli enti locali. Se, mediante libere elezioni, si vuole assicurare che i cittadini abbiano le loro rappresentanze, si deve anche consentire che queste amministrino la pubblica cosa con quegli intendimenti ed in quelle direzioni che alle rappresentanze stesse sembreranno migliori, salvo il rispetto della legge. Epperò, in linea di massima non può rifiutarsi alle amministrazioni di scegliere i propri segretari, ed eventualmente di rimuoverli, (ove esistano, bene inteso, le cause previste dalla legge) e specialmente il diritto di retribuirli in modo più o meno largo, al fine di poter trattenerne in sede, per quanto possibile, gli elementi migliori e più accetti e che abbiano ormai acquistata una vasta pratica amministrativa e una perfetta conoscenza degli affari locali. Chi è pratico d'amministrazione, sa quanto necessaria e utile sia la conoscenza degli affari, la conoscenza di persone e di cose, e sa quanto danno è prodotto da quel continuo avvicendamento, da quel cinematografo di segretari che la statizzazione col suo sistema di promozioni e di trasferimenti, necessariamente involge.

Un terzo inconveniente, che la statizzazione porta con sé, è quello di avere compromesso in modo grave la *stabilità di sede* (si tolleri il termine improprio) dei segretari, i quali con troppa

facilità, sovente per capriccio di un sindaco, se non per favorire Tizio o Caio, sono sballottati da una sede all'altra; il che, da una parte, può cagionare gravissimi disagi e perdite economiche ai segretari, specialmente nell'attuale periodo, a causa della frequente mancanza di abitazioni e per altri motivi; e dall'altra, reca non esigui danni economici ai comuni, tenuti a rimborsare di regola le gravose spese del trasferimento.

Esposti gli inconvenienti della legislazione odierna, non sembra tuttavia che questa possa essere tolta di mezzo *tout court*, ritornando (ciò che parrebbe a prima vista facile e semplice) allo stato di cose esistente nel 1915 o nel 1923.

Infatti, eliminata la statizzazione, non deve tuttavia essere trascurata l'adozione di congrui provvedimenti diretti ad agevolare la carriera dei segretari più meritevoli, col passaggio di essi da una sede ad altra migliore o più importante. D'altro canto, non può trascurarsi il fatto che il segretario, chiuso in un microcosmo assai spesso permeato di politica e talvolta di pettegolezzi e di passione di parte, può essere facile oggetto di persecuzioni o di avversioni: perciò, quando sia necessario, si deve rendere relativamente facile il passaggio ad altra sede, al fine di impedire che le antipatie, gli odî, le prevenzioni, facciano capo addirittura a marasma nell'ufficio, e talora a disordini o violenze o alla ingiusta misura di un non indispensabile licenziamento. Infine è da compiere ogni sforzo perchè i segretari, avendo la carriera aperta avanti a loro, procurino di migliorarsi ed aggiornarsi. La possibilità di carriera è preziosa perchè attira nella classe dei segretari un miglior complesso di buoni elementi. La gestione di un comune è oggi così difficile e delicata, che ogni sforzo deve essere compiuto per migliorare il livello culturale della categoria ed il prestigio di essa, sia in confronto ai sindaci ed agli altri amministratori, sia in confronto ai cittadini. Avuto riguardo alle esigenze dianzi delineate, i capisaldi della futura riforma potrebbero essere i seguenti:

1) Per rendere agevole ed ordinato il passaggio dei segretari da una sede all'altra, i comuni debbono essere ripartiti in classi: queste potrebbero essere opportunamente sei. Il Ministero dell'Interno stabilirebbe di tempo in tempo, lo stipendio minimo e massimo per ciascuna classe: a titolo d'esempio, si suggerisce la seguente tabella:

COMUNI	POPOLAZIONE	STIPENDIO MENSILE (1)	
		Minimo	Massimo
di 6ª classe	sino a 3000 abit.	5000	7500
» 5ª »	da 3001 » 8000 »	6000	9000
» 4ª »	» 8001 » 15000 »	7000	10500
» 3ª »	» 15001 » 40000 »	8000	12000
» 2ª »	» 40000 » 100000 »	9000	13500
» 1ª »	oltre 100000 »	10000	15000

Stabilita la tabella, i singoli comuni avrebbero la potestà di stabilire quale sia, in conseguenza, lo stipendio di prima nomina rimanendo fra il minimo e il massimo stabilito dalla tabella surriportata.

Sarebbe però consentito ai consigli comunali di deliberare — coll'approvazione dell'autorità tutoria — l'iscrizione del comune nella classe immediatamente superiore secondo i principî oggi adottati dall'art. 176 della legge comunale e provinciale (sede di ufficio, di scuole, industrie, commerci ecc.).

Per tal modo, tutti i comuni del regno verrebbero a essere convenientemente classificati, sì da rendere più agevole e ordinato il passaggio da un comune all'altro, senza menomare tuttavia, l'autarchia comunale, come oggi accade.

È ovvio che i segretarî conserverebbero gli aumenti *periodici*, conglobando, in essi, i così detti diritti accessori (tab. B annessa al T. U. 1934).

2) La possibilità e la « normalità » della carriera non deve però tornare a scapito degli enti. Deve, perciò, essere consentita, in giusti limiti, la promozione in sede.

Si potrebbe quindi stabilire:

« al segretario, che abbia prestato lodevole servizio per almeno un quadriennio in una data sede, può essere assegnato, *ad personam*, l'emolumento previsto per la classe superiore, inoltre, l'eventuale maggiorazione che il comune abbia apportata al minimo previsto dalla tabella (2). La relativa deliberazione è sog-

(1) Le cifre hanno valore puramente indicativo. Esse sono esposte, più che altro, per indicare la proporzione che deve intercedere tra i vari gradi, ed i limiti di discrezionalità dei singoli Comuni.

(2) Es.: Si tratti di un comune di classe 6ª, per il quale lo stipendio di tabella va da L. 5000 a 7500; il Comune, in concreto, fissa uno stipendio di L. 6000, epperò introduce una *maggiorazione* di L. 1000 sul minimo di tabella. Se il segretario è promosso in sede, avrà l'emolumento del grado 5º, e cioè L. 6000 (minimo) più L. 1000 di maggiorazione: perciò, colla promozione, passerà da L. 6000 a L. 7000.

getta all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa. Le promozioni nella stessa sede non possono eccedere il numero di due per i gradi 6°, 5° e 4°, e di una per i gradi superiori.

Ove al segretario promosso « in sede » succeda un altro segretario, è dovuto a questo ultimo il solo stipendio del grado ».

3) La carriera, salvo il caso della promozione in sede, si svolge mediante passaggio ad altro comune, di classe superiore. Tale passaggio può aver luogo solo mediante concorso, limitato ai segretari del grado immediatamente inferiore, ai vice segretari e ai capi di ripartizione secondo le norme ora in vigore (artt. 182-183 del T. U. vigente) (1). Ai concorsi saranno ammessi anche i funzionari di prefettura dei gruppi A e B (art. 183 citato).

4) Ma il passaggio da comune a comune è da prevedere e da agevolare anche se i due comuni, quello di partenza e quello d'arrivo, sono della stessa classe. È da agevolare, per risolvere pacificamente quelle situazioni di incompatibilità e di avversione, che spesso farebbero capo, in mancanza di altri rimedi, a misure di licenziamento, dannosissime sia per gli impiegati, che per la pubblica amministrazione.

Oltre il passaggio per *concorso*, deve quindi essere previsto il passaggio per *chiamata*, o meglio, per *trasferimento*. Le regole potrebbero essere queste:

1) « Ove il posto di segretario si renda vacante, il consiglio può nominare, senza concorso, altro segretario che presti attualmente servizio in una amministrazione della stessa classe ».

2) « Due o più amministrazioni possono addivenire, di concerto, tra loro, al trasferimento di segretari comunali o provinciali da una ad altra sede ».

Tale trasferimento può aver luogo su iniziativa di taluna delle amministrazioni locali o dell'autorità governativa, o su domanda di uno o più segretari. Le amministrazioni, di concerto tra loro, stabiliranno in qual modo verranno sostenute o ripartite le spese del trasferimento.

Il trasferimento è ammesso solo quando i vari posti siano tutti dello stesso grado.

---

(1) Oggi, l'art. 182 ammette ai concorsi i segretari dei due gradi inferiori. Sembra conveniente limitare l'ammissione ai segretari del solo grado immediatamente inferiore, perchè: a) la pratica ha mostrato l'eccessività del numero dei concorrenti (di solito un centinaio per un posto); b) i gradi dei segretari sono ridotti, secondo le proposte dianzi fatte, da 8 a 6.

5) Altra fondamentale esigenza è, a mio avviso, quella di garantire i segretari, *nel modo più ampio*, contro l'adozione di provvedimenti ingiusti per livore di parte, punizioni, mancate promozioni, licenziamento). Un sistema completo di norme, anche in questa materia, presuppone una integrale riforma degli istituti della giustizia amministrativa; pure, sembra debbasi disporre, sin da ora, che i ricorsi relativi ai provvedimenti suelencati sono estesi anche *al merito* dei provvedimenti stessi.

\* \* \*

Altra fondamentale esigenza della riforma è, come si è già dettò, quella di elevare il livello culturale ed il prestigio della classe. In proposito si rileva:

1) Col progresso del tecnicismo, e con lo svilupparsi e con l'aggravarsi della legislazione, il compito del segretario comunale diviene sempre più difficile. Esso poi è reso più arduo: *a)* dalla gravissima crisi economico-finanziaria del dopo guerra, che rimarrà statica, o poco meno, per molti anni; *b)* per il ritorno della vita comunale al sistema democratico ed elettorale; ciò che impone al segretario grande tatto e cautela.

Questa esigenza non è, del resto, di oggi; già nel 1942 si è richiesta per i segretari dei gradi superiori la laurea, salvo la nostra disposizione transitoria.

2) Mentre più difficile diviene il compito dei segretari comunali, un'indagine sugli ultimi esami di diploma dimostra per contro che il *livello della categoria* si abbassa di continuo e gravemente, sia perchè la guerra ha impedito i corsi di preparazione e quelli di perfezionamento, sia perchè mancano leggi e testi, sia per la proletarizzazione del ceto medio.

In questo stato di cose, si impone una decisa riforma. Né molto può sperarsi dal generalizzare il requisito della laurea in legge, perchè: *a)* gli studi di giurisprudenza non sempre producono laureati di adeguata cultura; *b)* perchè la crisi finanziaria produrrà probabilmente una rarefazione di studenti, e comunque impedirà a molti una conveniente preparazione; *c)* perchè la carriera dei segretari comunali non attrarrà di certo i migliori tra i laureati in legge.

Si suggerisce:

1) Presso le Università dovrebbero tenersi corsi ordinati e stabili — della durata di 2 anni — per la preparazione dei futuri segretari. Dopo tali corsi si rilascerebbero — *previo esame*, possi-

bilmente anche scritto — diplomi di patente o di abilitazione per segretari.

2) Altri diplomi potrebbero essere conferiti per esame, senza previo corso (secondo il sistema oggi attuale): ma tali diplomi dovrebbero aprire l'adito *non al posto di capo di ufficio* (segretario comunale) ma solo a posti minori (applicati amministrativi o di ragioneria). Tali applicati, dopo 3 anni di buon servizio e di conveniente pratica, potrebbero essere poi promossi segretari o capi di ufficio degni di tal nome.

Oltre che le cautele all'ingresso nella carriera, occorrono poi provvedimenti per *elevare il prestigio e l'autorità* dei segretari degni e ben prescelti. Si propone all'uopo:

a) che il segretario abbia voce consultiva in tutte le deliberazioni del Consiglio. Oggi, non si sa perché, ciò avviene solo per le deliberazioni di giunta municipale, in base all'art. 59 del regolamento comunale e provinciale del 1911;

b) che i segretari comunali e provinciali possano essere incaricati dal prefetto, di intesa con l'amministrazione da cui dipendono, per compiere ispezioni presso amministrazioni locali. Le spese relative saranno a carico dell'Amministrazione dell'Interno, ed eventualmente dell'ente presso il quale il segretario sarà inviato. La visita del segretario — ispettore — presso gli enti non sarà solo di controllo, ma anche di guida, e dovrebbe costituire non oggetto di preoccupazione, ma desiderato aiuto.

La norma suaccennata contribuirebbe non poco, sia ad elevare moralmente la figura dei segretari, che a migliorare il servizio ispettivo sui comuni. Naturalmente, gli incarichi ispettivi dovrebbero essere conferiti ora all'uno, ora all'altro segretario valente in guisa da non recar danno agli uffici, e costituirebbe importante titolo per il progresso della carriera.

Infine, si segnala caldamente l'opportunità di interdire a segretari comunali l'*iscrizione ai partiti politici*: sia pure con sanzione assai lieve (censura). La disposizione conterrebbe in sé un importante ammonimento: quello cioè, che il segretario deve, resistendo ad ogni lusinga, mantenersi estraneo alla politica, e rigorosamente obiettivo. Per tal modo i partiti nel loro avvicinarsi nei consigli comunali, non potranno avere contro il segretario prevenzione alcuna. Il divieto di iscrizione ai partiti, nelle nostre leggi, è stato disposto sinora solo per i funzionari di pubblica sicurezza; il caso dei segretari comunali è diverso; ma parimenti delicato. I segretari vivono troppo a contatto con uomini di par-

tito sono assai spesso tratti ad assecondarli e lusingarli in vari modi, ponendosi al loro seguito politico: ma ciò naturalmente rende loro la vita impossibile, quando salgono al potere gli antagonisti, i quali vedono nel segretario un nemico od un confidente dei loro nemici.

\* \* \*

Circa i dipendenti comunali in generale, si prospettano le seguenti modifiche:

1) Convieni ridurre il periodo di prova (art. 224 legge comunale e provinciale) da 2 anni a un anno, come è, oggi, per i dipendenti dello Stato, nonchè per i segretari comunali). Si rileva, d'altra parte, che oggi, sopprimendo la statizzazione, non sembra opportuno rendere deteriore la posizione dei segretari, riportando per essi la prova ad anni due. Ma, se così è, vi sarebbe un elemento di più per abbreviare la prova per tutti i dipendenti. Peraltro, un anno sarebbe il periodo minimo: i comuni, nei regolamenti organici, potrebbero stabilire un periodo più lungo.

2) Per gli impiegati statali, si addivene, in vari casi, alla nomina a tempo (impiegato a contratto). Non sembra equo, quindi, il sistema attuale, che vieta *in ogni caso* agli enti locali di usare ai propri dipendenti un ugual trattamento. Converrebbe disporre che gli enti locali possano, nei loro regolamenti, prevedere per il personale d'ordine e subalterno l'assunzione mediante contratto a tempo determinato, secondo le norme in uso presso le amministrazioni dello Stato.

3) Convieni ridurre al minimo la piaga dell'avventiziato. Potrebbe stabilirsi:

« Le amministrazioni comunali, provinciali e consorziali possono procedere alla nomina di personale avventizio, senza concorso, esclusivamente nelle ipotesi seguenti:

a) che il titolare del posto sia temporaneamente allontanato dall'impiego per aspettativa, sospensione, richiamo in servizio militare o altra causa di forza maggiore e sempre che non si possa, in modo assoluto, provvedere mediante il residuo personale in servizio;

b) ovvero che occorra far fronte alle effettive esigenze di servizi obbligatori, di carattere transitorio.

La nomina di avventizi è in ogni caso, sottoposta ad approvazione della Giunta provinciale amministrativa ».

4) L'art. 248 (incompatibilità con le direttive del governo) è senz'altro da sopprimere.

\* \* \*

Circa i segretari provinciali, il sistema attuale importa un molto facile passaggio, sia per concorso che per trasferimento, da una amministrazione provinciale a una comunale, e viceversa.

Questo sistema non sembra molto opportuno, poiché le due specie di amministrazione non sono del tutto omogenee.

Si propone pertanto, per i segretari provinciali, che la statizzazione sia soppressa con pieno ritorno alla libera amministrazione da parte degli enti.

## INDICE

AVVERTENZA . . . . .	Pag. 5
----------------------	--------

### RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE “ AUTONOMIE LOCALI ”

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER LO STUDIO DELLE AUTONOMIE LOCALI . . . . .	9
<i>Allegato n. 1.</i> — Questionario relativo allo studio delle autonomie locali e all'assetto amministrativo degli enti locali . . . . .	64
<i>Allegato n. 2.</i> — Relazione sulle risposte date al paragrafo I del questionario relativo alle autonomie locali. . . . .	73
<i>Allegato n. 3.</i> — Relazione sulle risposte date ai paragrafi II, III, IV, V, del questionario relativo alle autonomie locali . . . . .	83
<i>Allegato n. 4.</i> — Relazione sulle risposte date al paragrafo VI del questionario relativo alle autonomie locali. . . . .	106
<i>Allegato n. 5.</i> — Relazione sulle risposte date al paragrafo VII del questionario relativo alle autonomie locali. . . . .	120
<i>Allegato n. 6.</i> — Relazione sulle risposte date al paragrafo VIII del questionario relativo alle autonomie locali. . . . .	134
<i>Allegato n. 7.</i> — Relazione sulle risposte date al paragrafo IX del questionario relativo alle autonomie locali. . . . .	144
<i>Allegato n. 8.</i> — Relazione sulle risposte date al paragrafo X del questionario relativo alle autonomie locali. . . . .	158

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE  
 “ PROBLEMA DELLA REGIONE ”

RELAZIONE SUL PROBLEMA DELLA REGIONE.

	<i>Pag.</i>
<i>Premessa.</i> . . . . .	165
<i>Sezione I.</i>	
LO SVILUPPO STORICO DELLE TENDENZE REGIONALISTICHE. . . . .	171
I. <i>Le tendenze federalistiche nel Risorgimento</i> . . . . .	171
II. <i>La concezione unitaria di G. Mazzini e il suo pensiero sull'autonomia locale.</i> . . . . .	176
III. <i>Le proposte d'istituzione della regione subito dopo la formazione dell'unità</i> . . . . .	182
IV. <i>La regione negli scritti politici e amministrativi del secolo scorso</i> . . . . .	191
V. <i>Il movimento regionalistico dopo la prima guerra mondiale</i>	203
<i>Sezione II.</i>	
IL MOVIMENTO REGIONALISTICO NEL PERIODO ATTUALE . . . . .	217
I. <i>Le concezioni federalistiche</i> . . . . .	219
II. <i>Le tendenze dirette all'autonomia amministrativa della regione.</i> . . . . .	227
III. <i>Manifestazioni contrarie al decentramento regionale</i> . . . . .	252
<i>Sezione III.</i>	
LA REGIONE NEL PROGETTO DELLA COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE SOTTOCOMMISSIONE PER LA REGIONE. . . . .	257
I. <i>Le tendenze della Sottocommissione. L'attuazione graduale della riforma</i> . . . . .	257
II. <i>La fisionomia della regione nello schema della Sottocommissione</i> . . . . .	260
III. <i>Gli organi della regione</i> . . . . .	263
IV. <i>Le attribuzioni della regione in materia legislativa</i> . . . . .	264
V. <i>Le altre attribuzioni della regione</i> . . . . .	270
VI. <i>I controlli sulla regione</i> . . . . .	273
VII. <i>I mezzi finanziari della regione.</i> . . . . .	275

## Sezione IV.

## SCHEMI DI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI ELABORATI DALLA COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE. Pag.

- I. *Schema di provvedimento sull'istituzione delle Consulte regionali.* . . . . . 277
- II. *Schema di provvedimento sull'istituzione dell'ente regione* 280
- Principale bibliografia.* . . . . . 298

## RESOCONTO DEI LAVORI DELLA SOTTOCOMMISSIONE

## "AMMINISTRAZIONE LOCALE"

*Premessa.* . . . . . 301

## I.

- IL TERRITORIO DEL COMUNE . . . . . 307
- I. *Osservazioni sui precedenti legislativi relativi all'argomento* 307
- II. *Le variazioni del territorio comunale: se debbono essere stabilite con legge o con atto del Governo. Soluzioni adottate dalla Sottocommissione.* . . . . . 311
- III. *Frazioni con bilancio separato* . . . . . 314

## II.

- GLI ORGANI ISTITUZIONALI DEL COMUNE . . . . . 315
- I. *Il corpo elettorale* . . . . . 315
- II. *Il Consiglio, la giunta, il sindaco. Composizione, attribuzioni, funzionamento. Capacità ed incompatibilità. Disposizioni penali.* . . . . . 316
- III. *Ordinamento delle città capoluogo* . . . . . 320

## III.

- GLI ORGANI BUROCRATICI DEL COMUNE . . . . . 321
- I. *Lo stato giuridico dei segretari comunali: assunzioni, possibilità di scambio di segretari tra Comuni, riduzione del periodo di prova, promozioni, divieto di iscrizione ai partiti politici.* . . . . . 321
- II. *Funzioni ispettive del segretario comunale. Istituzione di corsi di cultura teorico-pratici per segretari comunali* . . . 326

IV.		Pag.
LE FUNZIONI DEL COMUNE . . . . .		328
I. <i>Funzioni obbligatorie</i> . . . . .		328
II. <i>Funzioni facoltative</i> . . . . .		336
III. <i>Rilievi di carattere finanziario (rinvio)</i> . . . . .		338
IV. <i>La potestà regolamentare</i> . . . . .		340

## V.

CONTROLLI SUL COMUNE . . . . .		341
I. <i>Se l'esercizio del controllo sugli atti delle amministrazioni locali debba conservarsi allo Stato: organi a cui dovrebbe essere devoluto; il ripristino delle Sottoprefetture</i> . . . . .		341
II. <i>Vigilanza. Abolizione del visto di esecutorietà del Prefetto; efficacia delle deliberazioni e facoltà di annullamento da parte del Prefetto</i> . . . . .		345
III. <i>Tutela. Riduzione del suo campo di applicazione e sue diverse gradazioni. Semplificazione del documento contabile del bilancio</i> . . . . .		346

## ALLEGATI.

Allegato n. 1. — PRECEDENTI LEGISLATIVI PARLAMENTARI E POLITICI IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE LOCALE :		
I. <i>Precedenti storici, legislativi e parlamentari in materia di amministrazione locale sino alla fine della prima guerra mondiale</i> . . . . .		351
II. <i>Svolgimento della legislazione e del pensiero politico in tema di amministrazione locale dalla fine della prima guerra mondiale all'avvento del fascismo</i> . . . . .		369
III. <i>Legislazione relativa all'amministrazione locale durante il regime fascista</i> . . . . .		382
IV. <i>Sviluppo legislativo relativo all'amministrazione locale dopo il luglio 1943</i> . . . . .		399
V. <i>Nuove tendenze ed orientamenti politici in materia di amministrazione locale dopo la caduta del regime fascista</i> . . . . .		434
Allegato n. 2. — LE VARIAZIONI TERRITORIALI DEI COMUNI . . . . .		463
Allegato n. 3. — SCHEMA DI NORME SUGLI ORGANI ISTITUZIONALI DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE . . . . .		469
Allegato n. 4. — L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO DELLE CITTÀ CAPITALI DI STATO ( <i>Francia, Germania, Austria, Ungheria, Bulgaria, Danimarca, Svezia, Inghilterra, Portogallo, Stati Uniti d'America, Argentina</i> ) . . . . .		488

Allegato n. 5. — PROSPETTO DEI SERVIZI AMMINISTRATIVI SVOLTI DAI PRINCIPALI ENTI LOCALI ( <i>Comuni, Provincie, Istituzioni di assistenza e beneficenza</i> ) . . . . .	Pag. 510
Allegato n. 6. — ONERI GRAVANTI SUI COMUNI PER SERVIZI NON PROPRI O SOTTRATTI ALLA LORO GESTIONE. . . . .	522
Allegato n. 7. — PROSPETTO DEI CONTROLLI SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI: <i>Comuni</i> : controlli preventivi, successivi, sostituti- tivi — <i>Provincie</i> : controlli preventivi, successivi, sostitutivi	536
Allegato n. 8. — VIGILANZA E TUTELA SUGLI ENTI LOCALI. . . .	551
Allegato n. 9. — LA RAPPRESENTANZA DEL GOVERNO ALLA PERI- FERIA:	
I. <i>Cenni storici sui rappresentanti locali del potere di governo     in Italia sino all'unificazione.</i> . . . . .	559
II. <i>Svolgimento storico dell'istituto del Prefetto in Francia.</i> . . .	559
III. <i>La rappresentanza del Governo alla periferia secondo le     conclusioni della Commissione per la riforma dell'Ammi-     nistrazione.</i> . . . . .	614
IV. <i>La rappresentanza del Governo alla periferia secondo il pen-     siero della stampa quotidiana e periodica.</i> . . . . .	616
Allegato n. 10. — DEI CONSORZI FRA COMUNI E PROVINCE. . . .	618
Allegato n. 11. — SULL'ORDINAMENTO DEL CIRCONDARIO:	
I. <i>Utilità di riesaminare, agli effetti del decentramento ammi-     nistrativo, i soppressi circondari</i> . . . . .	631
II. <i>Sviluppo della legislazione italiana sul circondario fino alla     sua estensione a tutto il territorio dello Stato.</i> . . . . .	634
III. <i>Movimento per la riforma della legislazione nel circondario     fino alla sua abolizione.</i> . . . . .	637
Allegato n. 12. — I DIPENDENTI COMUNALI E PROVINCIALI. . . .	641