

PARTE SECONDA

RELAZIONE DELLA SOTTOCOMMISSIONE

“PROBLEMA DELLA REGIONE,,⁽¹⁾

(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 inquadarsi 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 accentratrici. 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^a ed. p. 182; 2^a 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) CALENDIA 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 di sopra 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 promovi-mento 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) TRENIN; 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 Kmq.	Popolazione in quantità secondo censimento 1921	AGRICOLTURA
VALLE D'AOSTA	3265,7	80.260	Silvo-pastorale
VALTELLINA	4051	112.757 42 per Kmq.	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 Kmq.	Scarsa ma progredita - ulivi - viti - frutta - ortaggi. Il 12 % della popolaz. de- dita all'agricoltura.
MARCHE	9690,88	1.239.863 125,5 per Kmq.	Prevalente - 2700 Kmq. fru- mento. Inoltre, foraggi e viticoltura.
UMBRIA	8497	694.000 84,7 per Kmq.	Prevalente. 48,7% seminati, 13,7 % prati, 26,4 % bo- schi.
MOLISE	4679,11	484.181 81,2 per Kmq.	Prevalente: frumento - uve - frutti - olivi. 83 % popolazione addetta agri- cultura.
BASILICATA	9987,43	507.750 50,5 per Kmq.	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 Kmq.	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 petillante 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 minoritarî.

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, funzionarî 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 annunci legali della regione ; le altre deliberazioni vengono pubblicate per estratto.

Il foglio degli annunci 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 annunci legali hanno valore di copia autentica dei provvedimenti in esso pubblicati per intero.

Oltre all'inserzione nel foglio degli annunci 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^a - 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* 2^a 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.