



In nessuna questione, come in quella cosiddetta delle « autonomie locali » vi è tanta confusione di termini. Poiché da questa confusione possono derivare pericolosi equivoci concettuali, sembra opportuno premettere a questo panorama alcune definizioni, onde chiarire con quale significato vengono usate nel testo determinate espressioni. Naturalmente, come tutte le classificazioni, anche questa può avere un che di arbitrario e di relativo, ma non per questo si deve ritenere meno utile

I. — Decentramento

Il decentramento si distingue in *amministrativo* e *politico*. Decentramento *amministrativo* è il passaggio di funzioni amministrative, esercitate da organi centrali dello Stato, da questi organi ad organismi dell'amministrazione locale. Se questi organismi sono governativi, cioè legati da vincoli gerarchici all'amministrazione centrale, il decentramento assume il nome di *gerarchico* o *burocratico*; se invece sono organismi formati da enti autarchici, il relativo decentramento assume il nome di *autarchico*. Enti autarchici sono quegli enti forniti di una particolare capacità di diritto pubblico, detta *autarchia*, che è la capacità per un ente di amministrare da sé propri interessi, nonostante che questi siano interessi non esclusivi di detto ente, ma anche dello Stato.

Mentre il decentramento *burocratico*, che si risolve in uno spostamento di competenze, è una questione di tecnica amministrativa, che comporta ad un tempo vantaggi ed inconvenienti, in quanto non sempre è bene che autorità governative locali abbiano potestà decisoria in merito a determinate questioni che, presentando riflessi di portata nazionale, richiedono una valutazione generale e non particolare, il decentramento *autarchico* invece è una questione di democrazia, poichè è nella dottrina democratica il riconoscimento dei centri di interessi collettivi costituitisi in seno alla società e l'attribuzione ai soggetti di questi interessi della capacità di amministrarli.

Decentramento *politico* è invece il trasferimento di funzioni politiche, e specialmente della funzione legislativa, dallo Stato ad altri organismi collettivi, al fine di consentire una più larga ed intensa partecipazione dei cittadini al potere. Ma poichè, come più sotto si dirà, tutti gli organismi collettivi viventi in seno allo Stato sono titolari di un potere di legislazione, affinchè si abbia un

decentramento politico è necessario che gli atti emanati da tali fonti minori di legislazione abbiano il carattere e la forza delle leggi formali.

L'esercizio delle funzioni, trasferite in base al decentramento politico alle collettività inferiori può essere garantito dalla Costituzione dello Stato come un diritto proprio di queste collettività, che l'esercitano finchè vive la Costituzione; onde il decentramento politico assume in tal caso il nome di decentramento *costituzionale*.

Oltre che sotto il profilo degli organi, il decentramento può essere considerato sotto il profilo *dei servizi*: un servizio può essere concentrato in un organismo unico centrale, oppure può essere diviso in un organismo centrale e vari organismi locali, i quali però hanno ciascuno una vasta autonomia di fronte a quello centrale. Per es., il servizio sanitario può essere disciplinato sia accentrando tutto quello che riguarda la direzione degli ospedali, il personale degli ospedali, i tipi di terapie degli ospedali, ecc., nella direzione generale della sanità, al centro, sia invece attribuendo tutte quelle funzioni ad organismi locali, e lasciando all'organismo centrale solamente un potere di coordinazione e di ispezione. Il decentramento dei servizi assume il nome di decentramento *funzionale*. Esso può coesistere tanto con un decentramento burocratico (sistema americano), quanto con un decentramento autarchico (sistema inglese).

II. — Autonomia

La parola autonomia può essere intesa in diversi significati. In un significato più largo e generale, autonomia ha un valore puramente negativo e sta ad esprimere la libertà d'azione di un ente o di una associazione nel campo del diritto con l'esclusione di ogni ingerenza dello Stato.

Tuttavia autonomia può essere ridotta a quattro significati specifici, assumendo quattro distinte qualificazioni:

a) *autonomia costituzionale* — E' la potestà di autoorganizzazione concessa ad un raggruppamento di cittadini, la potestà cioè di darsi un proprio Statuto, da considerarsi come legge costituzionale, cioè parte integrante della Costituzione dello Stato. (Dell'autonomia costituzionale godono tutti gli stati membri di uno Stato federale; essa fu anche riconosciuta dalla Costituzione spagnola del 1931 alla regione della Catalogna, detta appunto « regione autonoma »).

b) *autonomia politica* — E' un'attenuazione del concetto di autonomia costituzionale. Gli enti investiti di *autonomia politica* hanno piena potestà legislativa, e le loro leggi hanno valore e carattere della legislazione formale dello Stato: ma questi enti non hanno capacità di darsi una propria costituzione. L'autonomia politica non è che l'altra faccia del *decentramento politico* (v. *supra*).

c) *autonomia propriamente detta* — Consiste nella facoltà di cui godono alcuni enti pubblici di creare un proprio diritto assunto dallo Stato, a far parte del proprio ordinamento giuridico. Di questa specie di autonomia godono in misura maggiore o minore gli enti locali anche in un ordinamento accentrato; così, ad esem-

pio, i comuni italiani godono della facoltà di emanare regolamenti in alcune materie (stato giuridico degli impiegati comunali, polizia urbana, rurale, edilizia).

d) *autonomia amministrativa* — Riferita agli enti locali, la espressione è da intendersi nel significato di autarchia e sta ad accentuare l'esclusione di ogni ingerenza dello Stato nell'amministrazione di quelle entità fornite di questa capacità.

III. — *Regionalismo*

Di per sè *regionalismo* significa un ordinamento pubblico che ha per base l'unità regionale. Il *regionalismo* può manifestarsi quindi sotto tre aspetti, a seconda che a queste unità regionali sia riconosciuta l'una o l'altra delle prime tre specie di autonomia: l'*autonomia costituzionale* ed allora *regionalismo* varrà per *federalismo*; l'*autonomia politica* ed allora *regionalismo* starà ad indicare l'attuazione di un *decentramento politico* in favore dell'ente regione, l'*autonomia propriamente detta*, ed allora *regionalismo* starà ad indicare l'attuazione di un *decentramento autarchico* in favore dell'ente autarchico regione. Inoltre *regionalismo* può anche stare ad indicare la tendenza alla creazione di una nuova circoscrizione amministrativa dello Stato in più di quelle esistenti (Provincia Comune e per alcune funzioni, come la giudiziaria, il mandamento) e l'attuazione in favore di questa circoscrizione statale di un *decentramento burocratico*.

Ordinariamente, però, *regionalismo* sta a significare la tendenza alla creazione della regione come ente autarchico territoriale e come organo di *decentramento autarchico*: in tal senso esso viene contrapposto a *federalismo*.

IV. — *Federalismo*

Federalismo è l'unione di più Stati che dà vita ad un nuovo Stato che esercita alcune funzioni, mentre le altre sono esercitate dai singoli Stati membri. Il federalismo muta la struttura dello Stato: quando si afferma di voler mutare questa in senso federalista, si intende dar vita ad un ordinamento in cui le parti componenti contino tutte ugualmente ed esercitino funzioni sovrane.

V. — *Autogoverno*

Con questa espressione di solito si intende l'autonomia in senso lato di cui godono gli enti locali. In realtà però l'*autogoverno* (*self government*) è tutt'altra cosa. E' un istituto nato col diritto amministrativo britannico e di là passato in altri Stati; esso consiste nel ricoprire con elementi elettivi uffici amministrativi locali. Questi uffici locali possono essere tanto uffici dello Stato, privi di personalità giuridica, quanto uffici degli enti locali. In Inghilterra l'autogoverno degli enti locali ha applicazione assai più ampia che da noi, poichè molto più numerose sono le cariche elettive degli enti locali stessi. Negli Stati Uniti, nell'Unione Sovietica e nella Svizzera,

invece, predomina il tipo di autogoverno negli uffici periferici statali, che è anche qui molto esteso.

VI. — Autonomie locali

L'espressione si riferisce al problema dell'assetto da dare a tutti gli enti pubblici territoriali differenti dallo Stato, problema che può essere risolto in uno dei modi dianzi accennati, con possibilità quindi anche di mutamento nella struttura dello Stato.

IL PROBLEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DALL'UNITÀ' AL FASCISMO

1 — Si può dire che il problema delle autonomie locali fu sollevato in Italia ancor prima del completo raggiungimento dell'Unità. Dopo che, in seguito alle annessioni conseguenti alla guerra del 1859, il Regno di Sardegna si trasformò in Regno d'Italia, il sistema di governo locale piemontese, ispirato ai principi centralizzatori nati dalla rivoluzione francese e dal periodo napoleonico, fu esteso nel giro di due anni a tutto il territorio nazionale, senza tener conto che in alcune regioni, come per esempio la Toscana e la Lombardia le collettività locali erano state dotate nel precedente regime di una larga autonomia amministrativa ed ai loro appartenenti era stato riconosciuto il diritto di eleggere i propri amministratori.

La legge comunale, al fine di cementare maggiormente l'unità con tante difficoltà raggiunta e, al tempo stesso, al fine di impedire ogni moto centrifugo, stabiliva un ordinamento uniforme per tutti gli enti locali della penisola. La nuova legge riconosceva solamente due enti autarchici: il comune e la provincia, che erano, nello stesso tempo, circoscrizioni amministrative.

Il comune era amministrato da un consiglio comunale elettivo nel cui seno veniva eletta una giunta esecutiva. Il Sindaco, nominato dal re, era ad un tempo capo dell'amministrazione comunale e funzionario di governo e poteva essere sospeso dal prefetto e rimosso dal governo del Re. Scarse e limitate erano le attribuzioni del comune, del resto quasi completamente privo di autonomia amministrativa, sia perchè sottoposto a rigido controllo sia perchè il governo del Re aveva anche il potere di sciogliere il consiglio comunale.

Analogo era l'ordinamento dell'altro ente autarchico, la provincia, che aveva un suo Consiglio, ed una Deputazione presieduta dal Prefetto.

2 — E' in questo momento della vita nazionale che, contro l'opera di rigida uniformizzazione, che soffoca gli enti minori, e specialmente il comune, cellula essenziale dello Stato, sorge il problema delle autonomie locali ed in particolare il problema del regionalismo nelle sue varie gradazioni.

Sorge, o meglio risorge, il federalismo, rappresentato da *Cattaneo* e *Ferrari*; ma non ha grandi possibilità di azione. Nel periodo antecedente al '59 infatti, i federalisti (cattolici e laici, monarchici e repubblicani, rivoluzionari e conservatori) *Rosmini*, *Gioberti*, *Ferrari* e *Cattaneo* avevano affermato che un vincolo confederale tra i vari Stati era il solo mezzo per raggiungere l'indipendenza d'Italia. Smentito dalla realtà storica, il federalismo assumeva, ora, un altro aspetto, quello appunto regionalista, per cui poneva anzitutto l'accento sulla completa libertà da dare ai comuni, che stringendosi con liberi vincoli federativi avrebbero dato vita alle regioni, la federazione delle quali avrebbe dato vita allo Stato. Ma anche in questa nuova formulazione il federalismo non riuscì ad imporsi e rimase una aspirazione di una minoranza repubblicana.

Sorge il regionalismo autonomista rappresentato da *Mazzini*, *Saffi*, *Montanelli*. Essi accettano pienamente la raggiunta « unità costituzionale »; ma pensano che se questa è necessaria non è invece necessaria l'assoluta unità legislativa, che è anzi dannosa, data la diversità di condizioni delle varie regioni d'Italia. Queste, ridotte di numero, devono rappresentare l'ente politico-amministrativo, munito di poteri legislativi, intermedio fra il Comune, che deve riacquistare la sua antica libertà, e lo Stato.

Sorge infine per opera degli stessi uomini di governo, o per lo meno dei più illuminati tra essi, *Cavour*, *Minghetti*, *Farini*, una terza forma di regionalismo, a contenuto esclusivamente amministrativo. Ad essi non era sfuggito che il processo di unificazione politico-amministrativo della penisola era stato troppo brusco.

Già nel discorso della Corona del 1860 veniva promessa una « progressiva libertà amministrativa »; qualche anno prima (1851); *Cavour* aveva espresso la sua sfiducia nel sistema francese dell'accentramento che, a suo parere, avrebbe condotto la Francia alla rovina, e qualche anno più tardi (1860) prometteva alla Toscana con la nuova legislazione quella stessa libertà d'azione che avrebbe potuto ad essa assicurare un'autonomia nel quadro dell'unità dello Stato.

3 — Interprete del pensiero di *Cavour*, il suo ministro dell'interno *Farini*, istituiva, con legge 24 giugno 1860, una commissione straordinaria presso il Consiglio di Stato per lo studio di riforme nel sistema amministrativo. Credeva il *Farini* che più larga libertà dovesse essere concessa ai due enti autarchici esistenti, in modo che nel rispetto della legge, essi potessero amministrare effettivamente i propri interessi.

Inoltre il *Farini* proponeva la creazione di una nuova circoscrizione amministrativa, la regione. Le regioni avrebbero dovuto corrispondere ai centri naturali della vita italiana e quindi, come tali, avrebbero potuto anche non corrispondere alle precedenti divisioni politiche.

La regione, però, nel pensiero di *Farini*, doveva essere solamente circoscrizione amministrativa e non anche ente autarchico; priva quindi di una rappresentanza elettiva, principalmente per il timore che questa, trasformata in parlamento, riaccendesse lo spirito particolaristico delle varie parti della nazione con grave pericolo di disgregamento per questa. In tal modo si sarebbe

attuato un decentramento gerarchico nell'organo preposto alla circoscrizione, un governatore di nomina regia, rappresentante del potere esecutivo.

La commissione del Consiglio di Stato andò oltre il pensiero del Farini proponendo l'attuazione di un decentramento regionale non solo gerarchico ma anche autarchico, in favore dell'ente regione. A capo della circoscrizione amministrativa e dell'ente autarchico sarebbe stato il governatore, coadiuvato nell'amministrazione degli interessi della regione, di cui era l'organo esecutivo, da una commissione regionale, organo deliberativo, non propriamente elettivo ma formato da membri delegati dai consigli provinciali della regione.

La regione, come ente autarchico, avrebbe avuto tra le sue attribuzioni le materie riguardanti: strade, porti, argini, manicomi e brefotrofi, istruzione superiore e belle arti, salvo in quest'ultime due attribuzioni la facoltà per lo Stato di emanare norme direttive. La regione avrebbe goduto inoltre dell'autonomia propriamente detta, con facoltà di emanare regolamenti in materia di agricoltura e di caccia.

4 — Il programma del Farini è ripreso e sviluppato dal Minghetti, a lui succeduto nel ministero degli interni, ed è formulato nei quattro disegni di legge presentati all'approvazione del Parlamento il 13 marzo 1861.

Anzitutto il Minghetti proponeva la concessione di una più ampia autonomia per i comuni, con l'allargamento del corpo elettorale e l'aumento delle attribuzioni dei consigli, a cui sarebbe dovuta aspettare anche la scelta dei sindaci che, secondo la legge del 1859, spettava al governo del re.

Ma la base principale della riforma proposta dal Minghetti è la provincia, che egli considera ente naturale e non fittizio, della quale dovevano venire aumentate le attribuzioni (strade, corsi d'acqua, istruzione secondaria, sanità, boschi, usi agrari, beneficenza, ospizi) emancipandola totalmente dall'Intendente (Prefetto), che doveva esercitare un controllo ma unicamente badando che gli atti comunali e provinciali rimanessero nella competenza fissata e non impegnassero i rispettivi enti per l'avvenire. In favore di questo organo locale governativo, il Minghetti proponeva l'attuazione di un largo decentramento burocratico.

Un decentramento burocratico ed autarchico ad un tempo il Minghetti proponeva nei riguardi della circoscrizione amministrativa e dell'ente autarchico regionale di cui proponeva l'istituzione. Della necessità di creare la regione come ente autarchico il Minghetti non era perfettamente convinto; tuttavia egli ne proponeva l'istituzione a titolo d'esperimento come elemento di transizione tra i vecchi ordinamenti particolari ed i nuovi; l'avvenire avrebbe confermato o meno l'opportunità di conservarlo. Un governatore di nomina regia, rappresentante del potere esecutivo, sarebbe stato ad un tempo l'autorità più elevata della circoscrizione amministrativa e dell'ente autarchico. Questo avrebbe avuto due sole funzioni: la cura delle strade e degli argini non nazionali né comunali, e dell'istruzione superiore. Su queste materie avrebbe

deliberato un consiglio composto dai delegati provinciali, mentre l'esecuzione sarebbe stata di competenza del Governatore.

Ma la Commissione straordinaria della Camera dei Deputati, incaricata di esaminare i progetti del Minghetti, relatore *Tecchio*, proponeva il rigetto in blocco, motivato, riguardo all'istituzione delle regioni, dal pericolo che esse potevano rappresentare per la raggiunta unità. E nel 1865 l'unificazione amministrativa del regno, con l'estensione a tutti i territori degli ordinamenti piemontesi, salvo lievi varianti, fu un fatto compiuto.

5 — Le leggi del 1865 benchè modificate e coordinate nel 1888 e nel 1915, specie nei riguardi dei sindaci (che furono resi tutti elettivi), sono ancora alla base della nostra organizzazione amministrativa. Non che dopo il 1865 siano mancate critiche contro di esse, ma erano voci sporadiche: ormai la questione del decentramento e dell'autonomia sembrava superata. Voci solitarie si levarono: fu lo stesso Minghetti, che anzi ormai considerava la regione come un ente non più transitorio ma permanente, e come un rimedio contro il parlamentarismo e l'ingerenza dei partiti politici nell'amministrazione: furono il *Bertolini*, il *Calenda*, il *Cavallotti*, lo *Iacini*, la scuola repubblicana, ed infine il *Saredo*. Gli uomini della Sinistra, finchè fu al potere la Destra, più volte criticarono l'organizzazione amministrativa manifestando l'opinione che occorresse dare maggiore libertà d'azione agli enti locali; ma saliti al potere non ebbero mai tanta forza per far discutere da un Parlamento eccitato ed interessato a questioni, almeno nell'apparenza, molto più importanti, il problema della riforma amministrativa.

Tra tutti coloro che nel campo della dottrina e della scienza si levarono a proporre la discussione del problema primeggia *G. Saredo*.

Il *Saredo* è sulla stessa linea del *Minghetti*: egli anzitutto pone la questione dei comuni e con una lunga critica al sistema accentratore si propone di dimostrare come le libertà locali siano completamente soffocate, dato che i comuni non hanno possibilità di muoversi, nella propria sfera; non potendo prendere nessuna decisione senza l'intervento della autorità governativa.

Quanto al secondo ente autarchico, la provincia, egli afferma, distaccandosi in questo punto dal *Minghetti*, che essa vive vita grama e stentata data la pochezza di attribuzioni di cui è rivestita: d'altronde, non è possibile attribuirgliene altre in quanto eccederebbero la sua cerchia di azione e la possibilità di esplicarle. Ragion per cui non resta che l'adozione di un ordinamento regionale, che ormai, egli afferma, non può rappresentare più alcun pericolo per l'unità nazionale e d'altra parte consente una migliore valutazione degli interessi locali, un alleggerimento dell'azione dello Stato e, con le assemblee regionali, una scuola di educazione politica.

Le regioni dovrebbero essere 13, rivestendo ad un tempo i caratteri di circoscrizioni amministrative e di enti autarchici. Come ente autarchico, ogni regione dovrebbe avere un governatore, un vice governatore ed un Consiglio di governo, organo dell'esecutivo. Il governatore sarebbe stato contemporaneamente funzionario del governo ed organo esecutivo dell'ente autarchico. Nella sua prima

qualità sarebbe stato l'autorità più alta dello Stato nella circoscrizione, con attribuzioni in parte sottratte ai prefetti ed in parte decentrate dall'amministrazione centrale, ed in particolare con il potere di approvare o respingere i regolamenti comunali e provinciali. Come organo esecutivo dell'ente autarchico, sarebbe stato coadiuvato in ciò dal vice governatore, presidente del consiglio di governo. Questo, composto in parte di elementi elettivi in parte di funzionari, avrebbe provveduto all'amministrazione ed alle finanze della regione, all'istruzione superiore, secondaria e tecnica, agli ospizi, alle bonifiche e consorzi idraulici, alla caccia, pesca e foreste, alla pubblica sicurezza ed alla pubblica sanità. Quanto alla finanza, il Saredo propone due vie: o fare del bilancio regionale un capitolo del bilancio dello Stato, oppure fare un bilancio autonomo mediante contributi comunali o provinciali e cessione da parte dello Stato di una quota delle imposte dirette.

6 — Contro un ordinamento regionale a base autarchica si pronunciava invece pochi anni più tardi *C. F. Ferraris* affermando che una volta attribuite tutte le funzioni loro spettanti ai comuni ed alle provincie, non era più il caso di parlare delle regioni che avrebbero avute funzioni meschine; tutt'al più, in via sperimentale, si sarebbe potuto tentare l'istituzione delle regioni unicamente come circoscrizioni amministrative, con a capo un autorità governativa, organo di decentramento gerarchico.

Frattanto, con l'aumentare dei suoi compiti nel campo della vita sociale, con la guerra libica, lo Stato era stato portato ad accentrare naturalmente in sé molte funzioni, ed il movimento per le autonomie locali, estraneo al pensiero dei membri del Parlamento, venne completamente trascurato.

Se ne riparlò in un congresso del partito radicale del 1912, con l'approvazione di un ordine del giorno che chiedeva fossero distribuite « *razionalmente le funzioni amministrative fra lo Stato ed i minori enti autarchici, riordinando questi ultimi in base a tipi e categorie che si adattino alle concrete esigenze ed al diverso grado di sviluppo* ». Lo ripropose prima della guerra mondiale un epigono della scuola repubblicana, il *Macaggi*, fautore non più di una soluzione federalista, ma di un decentramento politico ed amministrativo ad un tempo. Conseguenza dell'accentramento, connesso necessariamente all'istituzione monarchica, è, egli afferma, che il Parlamento invece di occuparsi dei grandi problemi nazionali, è occupato dalle questioni locali. Occorre rafforzare comuni e provincie, che non hanno vita autonoma perchè sotto l'invasione del Prefetto, occorre, egli concludeva, creare la regione, a cui devono essere affidate non solo funzioni amministrative, ma anche funzioni legislative.

7 — Nel dopo guerra 1919 il problema delle autonomie locali si riproponeva violentemente: associazioni varie si costituirono e molti congressi furono tenuti per ottenere completa libertà d'azione per gli enti locali. Ricompariva anche il regionalismo, specie ad opera di due nuovi partiti, il Partito Sardo d'Azione ed il Partito Popolare, nonchè del Partito Repubblicano. Risorgeva il regionalismo, e risorgeva con le sue gradazioni, del federalismo del Par-

tito Repubblicano, dell'autonomismo del Partito Popolare, del regionalismo di contenuto essenzialmente amministrativo del *Gruppo di rinnovamento*.

Al Congresso di Venezia nel 1921, il Partito Popolare, per bocca di Don Sturzo, esponeva la sua concezione della regione « unità specifica di lingua, di storia, di costumi, di affinità », che avrebbe dovuto presentare i caratteri di ente elettivo rappresentativo, cioè composto in base ad elezioni dirette a suffragio universale, con rappresentanza proporzionale, autarchico, con finanza propria e facoltà d'imporre tributi, e con potestà legislativa e regolamentare nell'ambito del proprio territorio.

Quanto poi alla provincia, Don Sturzo si dichiarava favorevole al suo mantenimento, sia come circoscrizione amministrativa che come ente autarchico. Come tale essa avrebbe dovuto allargare le sue funzioni, sia come organo di decentramento per alcune competenze regionali, sia come rappresentanza permanente di interessi comuni sotto la forma di concorzi generali permanenti e consorzi speciali temporanei.

8 — Ma questo movimento, che avrebbe senz'altro condotto ad una riforma dell'ordinamento amministrativo, fu interrotto dall'avvento del fascismo. Stando all'opposizione, il fascismo si era dichiarato favorevole alle autonomie locali ed al regionalismo, ma giunto al potere, nel giro di pochi anni tutte le libertà locali furono soppresse.

Nel comune, al Sindaco fu sostituito il Podestà, che conservava in teoria la qualità di organo del comune e di organo dello Stato, ma era nominato dal governo, potendo essere sospeso dal Prefetto o revocato con decreto reale.

Il Podestà riassumeva in sé tutti i poteri amministrativi, un tempo divisi tra il Consiglio, la Giunta ed il Sindaco. Il primo di questi tre organi fu soppresso; il secondo soppresso e sostituito nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti da una Consulta, organo amministrativo e rappresentante degli interessi delle categorie professionali con funzioni consultive.

Nella provincia, fu abolita la Deputazione e le sue attribuzioni deliberative passarono al Preside, organo esecutivo. Il Consiglio provinciale fu sostituito dal Rettorato, organo deliberativo. Il Preside e il Vice-preside erano nominati con decreto reale; con decreto reale potevano essere rimossi. I Rettori erano invece nominati dal Ministro per l'Interno.

La rete dei controlli fu maggiormente estesa. Ad un controllo generale di legittimità e di merito, spettante al Prefetto, furono sottoposte tutte le deliberazioni dei due enti: alcune categorie di deliberazioni furono poi sottoposte al controllo di merito della Giunta Provinciale Amministrativa e, per alcune deliberazioni comunali, a quello del Ministro dell'Interno.

Inoltre erano stabiliti dei controlli « sostituivi », che in caso di omissioni di provvedimenti obbligatori per gli enti, sostituivano l'azione dello Stato, e controlli successivi, consistenti nell'annullamento dell'atto in qualunque momento da parte del Governo, nel rendiconto e nel controllo ispettivo.

9 — Ripristinato un regime di libertà, gli enti autarchici territoriali sono tornati ad essere regolati dalle disposizioni della legge comunale e provinciale del 1945, riprendendo in parte la figura che avevano anteriormente alla riforma fascista.

Gli organi elettivi per ogni ente sono:

Per il Comune:

- il Consiglio Comunale;
- la Giunta municipale;
- il Sindaco.

Per la Provincia:

- il Consiglio provinciale;
- la Deputazione provinciale;
- il Presidente della Deputazione provinciale.

Al Consiglio è affidata l'amministrazione del Comune e spetta ad esso adottare tutte le deliberazioni più importanti, per oggetto e per portata finanziaria, sulle materie indicate dalla legge.

La Giunta è eletta dal Consiglio nel proprio seno, dura in carica quattro anni ed è organo collegiale deliberante, al quale è demandata dalla legge competenza su determinati atti di amministrazione; costituisce una specie di comitato permanente del consiglio, esercitando anche la sorveglianza sull'andamento dell'amministrazione; nei casi di urgenza, può adottare deliberazioni di competenza del Consiglio, salvo ratifica da parte di quest'ultimo.

Il Sindaco è eletto dal Consiglio comunale nel suo seno, a scrutinio segreto; ha la rappresentanza dell'Ente, convoca e presiede il Consiglio e la Giunta, cura l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta, firma gli atti nell'interesse del Comune e lo rappresenta in giudizio, sovrintende agli uffici e istituti comunali, ha potere disciplinare sugli impiegati, rilascia certificati ed emette ordinanze.

Il Sindaco è anche ufficiale del Governo, e, come tale, provvede alla pubblicazione delle leggi, alla tenuta dei registri dello stato civile e del registro di popolazione, vigila sull'ordine pubblico e provvede agli atti che, nell'interesse della pubblica sicurezza e della igiene pubblica, gli sono commessi dalle leggi e regolamenti.

Il Comune ha un Segretario comunale che, il fascismo trasformò in funzionario dello Stato; tuttavia esso dipende dalla amministrazione comunale, che lo retribuisce.

Il Consiglio provinciale è un organo collegiale, composto di un numero di Consiglieri variabile a seconda della popolazione della provincia; il Consiglio ha un proprio presidente, un vice presidente, un segretario e un vice segretario eletti nel proprio seno, che durano in carica un anno.

La Deputazione provinciale, composta di un numero variabile di membri a seconda della popolazione, viene eletta dal Consiglio nel proprio seno e costituisce l'organo esecutivo dell'amministrazione provinciale, rappresenta il Consiglio nell'intervallo delle sessioni e quindi ha funzione anche essa di comitato permanente: prepara

i bilanci e gli affari da sottoporsi all'esame del Consiglio, delibera sulle materie devolute dalla legge alla sua competenza, e può compiere in via d'urgenza atti riservati al Consiglio, salvo ad ottenerne la ratifica.

Il Presidente della Deputazione provinciale, eletto dal Consiglio nel proprio seno per un quadriennio, convoca e presiede la Deputazione, ha la rappresentanza dell'ente, ha la firma degli atti, ha potere disciplinare sugli impiegati ed adempie alle altre mansioni indicate dalla legge.

L'Amministrazione provinciale ha poi un Segretario che ha la stessa figura giuridica di impiegato dello Stato attribuita al Segretario comunale.

10. — Le attribuzioni del Comune, determinate dalla legge comunale e provinciale e da numerose altre disposizioni di leggi e regolamenti, sono assai vaste.

Esse possono così raggrupparsi: amministrazione del patrimonio comunale, finanza e riscossione delle imposte e tasse comunali; servizi anagrafici, statistici e di stato civile; servizi igienico-sanitari; servizi annonari; polizia urbana; servizi tecnici (costruzione e manutenzione delle strade, acquedotti, fognature, edilizia); servizi assistenziali e di pubblica beneficenza; istruzione pubblica; leva militare; emanazione di regolamenti generali e speciali relativi ai servizi suaccennati.

Inoltre, il Comune è soggetto ad una serie di oneri finanziari a vantaggio dei servizi che fanno capo allo Stato o ad altre amministrazioni: così le spese per l'istruzione, di cui nessun ramo appartiene al Comune, per l'estinzione degli incendi, per la conservazione degli edifici serventi al culto pubblico, ecc.

Le attribuzioni della Provincia sono assai limitate: talune di esse sono esercitate per conto e nell'interesse dello Stato, senza che abbiano alcun riferimento all'ente locale e sono pagate in tutto o in parte dallo Stato.

Le principali riguardano: amministrazione del patrimonio; finanza e riscossione dei tributi provinciali; mantenimento e cura degli alienati poveri; custodia degli infanti illegittimi; servizi di profilassi e vigilanza igienica e sanitaria; assistenza ai tubercolotici; lotta contro la malaria; disciplina della caccia; accasermamento dei corpi di polizia e locali per gli uffici di P. S.; concorsi e spese varie imposti dalle leggi; beneficenza.

Oneri analoghi a quelli a cui è soggetto il Comune sono imposti dallo Stato alla Provincia; così per i servizi dell'istruzione e per i locali dei vari uffici governativi, ecc.

11 — Il Comune e la Provincia possono poi svolgere, entro determinati limiti, attività di carattere facoltativo nelle materie di competenza, anche con la creazione di istituti e stabilimenti provinciali, come nel campo delle opere pubbliche, dell'assistenza sanitaria e sociale, delle istituzioni a beneficio della generalità degli abitanti, del proprio personale, e dei servizi pubblici in genere. In

tali casi occorre però che intervenga l'approvazione preventiva delle finanziarie dell'ente.

Comuni e provincie possono infine assumere, o in regime di concorrenza o in regime di monopolio, la gestione di pubblici servizi, dando in alcuni casi vita a delle aziende autonome, i cui proventi vanno a integrare i bilanci dei due enti.

I mezzi finanziari coi quali gli enti locali provvedono all'adempimento dei servizi loro affidati sono forniti fondamentalmente dalla sovrimposta sui terreni e fabbricati, che è una addizionale all'imposta erariale sui due redditi fondiari. Inoltre a favore dei comuni vanno le imposte di consumo, sul valore locativo, di famiglia, sul bestiame, sui cani, sulle vetture, sui domestici e i pianoforti ed infine l'imposta sul reddito prodotto con l'esercizio delle industrie, del commercio, delle arti e professioni, le imposte di soggiorno, di cura e le licenze. I Comuni riscuotono altresì tasse riferentesi a concessioni di cui godono i privati cittadini, quali le tasse per l'occupazione di spazi ed aeree pubbliche, sulle insegne, di circolazione, sui veicoli a trazione animale, e i contributi di utenza stradale, di miglioria, di fognatura.

Le Provincie percepiscono invece un'addizionale alla imposta sulle industrie, sui commerci, sulle arti e professioni, una quota della tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale e su quella degli autoveicoli, un contributo di utenza stradale e di miglioria.

Nonostante questo insieme notevole di proventi, che gravano sul cittadino con un complesso di imposizioni quanto mai intricato e fastidioso, richiedente una complicata macchina burocratica fiscale per accertamenti, determinazione dei tributi, notificazioni, esazioni, contenzioso, ecc., tanto i Comuni come le Provincie non raggiungono quasi mai entrate sufficienti per provvedere ai servizi obbligatori che sono chiamati a disimpegnare, anche se abbiano portato al massimo limite consentito le aliquote delle sovrimposte e abbiano applicato tutti gli altri oneri fiscali. In tal caso interviene lo Stato, sia esercitando, attraverso la *Commissione centrale per la finanza locale* presso il Ministero dell'Interno, una particolare tutela finanziaria sugli enti anzidetti, sia concedendo un contributo per il pareggio del bilancio sul fondo di integrazione, costituito all'uopo nel bilancio del Ministero stesso.

IL PROBLEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI NEL MOMENTO ATTUALE

Il problema delle autonomie locali si ripropone oggi pienamente. Umanime è il favore verso un largo decentramento amministrativo da attuare in favore degli enti locali ed una maggiore autonomia, intesa per lo più nel senso puramente negativo di non ingerenza dello Stato nel campo d'azione loro proprio, da concedere agli enti minori.

E' opportuno esaminare il problema separatamente per ogni ente.

I. — Comune

Molti sono i problemi che sorgono a proposito del Comune, la cellula essenziale dello Stato, che nell'attuale ordinamento ha dimostrato di non poter vivere se non vita grama e stentata. Perciò è da tutti richiesta l'abolizione della maglia di controlli, intensificata, come si è visto, durante il regime fascista, controlli che soffocano l'azione dei comuni. Tutti però ammettono che debba sussistere, da parte delle autorità governative, un controllo di legittimità, limitato cioè a impedire che, nella loro azione amministrativa, gli organi comunali oltrepassino la sfera assegnata dalla legge o comunque la violino.

E' dubbio invece se convenga sopprimere completamente, da parte di autorità od enti superiori, un controllo di merito, ossia di opportunità degli atti, e mentre alcuni sono per l'affermativa, altri invece ritengono che sia utile conservarlo, purchè però affidato ad una Giunta provinciale amministrativa completamente elettiva e svincolata da ogni soggezione al Prefetto, ed in ogni caso solo per provvedimenti tassativamente indicati dalla legge ed aventi carattere di atti di straordinaria amministrazione.

In ogni caso l'istituto del *referendum* e della responsabilità degli amministratori potrebbe sopperire a questa diminuzione di controllo.

Quasi generale è la tendenza a non fissare un ordinamento uniforme per tutti i Comuni, indifferentemente dalla loro grandezza, perchè, si afferma, l'ordinamento di un Comune deve rispondere alle esigenze della sua struttura sociale. Ma mentre da una parte si crede sia necessario dividere i Comuni in classi, prendendo a base la popolazione, dall'altra si chiede una classificazione secondo criteri organici desunti dalla struttura di ogni Comune, mentre altri ancora chiedono una completa libertà statutaria, salva l'approvazione statale, e secondo principi generali fissati dalla legge comunale.

Circa le funzioni da attribuire al Comune vi sono quattro gruppi su cui tutti sono più o meno d'accordo, polizia locale, urbanistica, viabilità ed opere pubbliche locali, pubblici servizi. Altri ritengono necessario affidare al Comune anche funzioni nel campo dell'istruzione e dell'assistenza.

Per le finanze comunali prevale l'opinione secondo cui occorre separare nettamente le entrate dei comuni da quelle dello Stato. Alcuni hanno proposto di assegnare ai primi le imposte reali, allo Stato quelle personali e sui consumi.

II. — Comunità

Partendo dal presupposto che attualmente il Comune è diventato o un ente troppo piccolo o troppo grande e che in ambedue i casi esso non può assolvere le sue funzioni naturali, è sorta in questi ultimi tempi una tendenza che mira all'istituzione di un nuovo ente autarchico, immediatamente superiore al comune, e risultante o dalla federazione di più comuni di piccole dimensioni o dalla divisione di una grande area metropolitana: la « comunità ».

Nel caso di comunità derivanti dalla federazione di più comuni, questi non scomparirebbero, ma, così come avviene negli Stati federali, si limiterebbero ad attribuire agli organi della comunità l'esercizio di alcune funzioni che sul piano comunale non possono essere svolte con soddisfazione (ad es.: sistemazione della rete stradale).

Nel quadro dei principi generali posti dalla legge dello Stato, ogni comunità godrebbe di autonomia, nel senso di potestà di darsi un proprio statuto, che dovrebbe prevedere l'istituzione di un organo deliberativo rappresentativo, di organi esecutivi, elettivi e responsabili.

III. — *Provincia*

Prevalente è l'opposizione al mantenimento dell'ente Provincia. Questo, si afferma, non è un ente naturale e non ha in Italia nessuna tradizione, essendo stata introdotta su imitazione del dipartimento francese, e non ha avuto vita fiorente, data anche la pochezza delle sue attribuzioni e la mancanza di una solida finanza propria.

Del resto, delle due funzioni attribuite nel vigente ordinamento all'ente provincia, (strade, brefotrofi e manicomi), nel nuovo ordinamento non potrebbe restare alla provincia che la prima, dato che la seconda rientrerebbe nella attività di protezione sociale che, ad evitare difformità di indirizzo e di trattamento, alcuni ritengono vada affidata allo Stato.

Tuttavia l'ente-Provincia ha ancora i suoi sostenitori e sono coloro che, contrari all'istituzione della regione, pensano di attuare in favore della Provincia un largo decentramento autarchico.

Le nuove maggiori attribuzioni da conferire alla Provincia dovrebbero esserle cedute in parte dal Comune, che vedrebbe così alleggerita la propria amministrazione troppo complessa, farraginosa, ed onerosa, specie per i piccoli comuni, i quali presentano quasi tutti una gestione deficitaria e che non arrivano a soddisfare, per la grande varietà e complessità dei compiti ad essi affidati, le giuste esigenze dei cittadini.

I campi di attività che le provincie potrebbero opportunamente ampliare e svolgere dovrebbero riguardare principalmente i lavori pubblici, ed in particolare la viabilità maggiore e minore (strade provinciali e strade comunali esterne); l'assistenza sanitaria (compresi gli ospedali ed i servizi igienici ed ambulatoriali); l'assistenza sociale (compresi gli enti assistenziali per i poveri, il ricovero degli indigenti e degli inabili, le istituzioni per cure climatiche); l'agricoltura (nei riguardi, principalmente, dell'assistenza tecnica); l'istruzione pubblica (in particolar modo per le scuole professionali ed artigiane); l'educazione fisica (per gli istituti specializzati); il turismo (con particolare riguardo alle manifestazioni di carattere locale).

Beninteso, una simile riforma, tendente a valorizzare le provincie e a dare ad esse anche il carattere, la funzione e la figura giuridica di « Consorzi di comuni », non potrebbe andare disgiunta da una profonda modificazione della finanza provinciale, intesa, soprattutto, a far sì che un'amministrazione, resa così importante,

non debba contare più soltanto sopra contributi e i concorsi dello Stato o di altri enti, e tanto meno sul fondo di integrazione, ma possa vivere, invece, su fondi di entrate proprie, autonome, sicure e sufficienti.

Questo è il punto più grave ed importante, che ha sempre costituito l'ostacolo primo ed insuperabile per la riforma delle funzioni provinciali, spesso auspicata, più volte studiata, mai realizzata, e che ha concorso a determinare un prevalente orientamento verso la creazione di un ente più vasto e con maggiore possibilità di respiro, come la Regione.

IV. — Regione

Alla caduta del fascismo, la creazione delle regioni e la concessione ad esse di « una larga autonomia », (non meglio specificata) era, si può dire, nelle formulazioni programmatiche di ogni partito. Oggi il *regionalismo* non è da tutti accettato, e anche tra coloro che lo accettano esistono sostanziali divergenze circa il contenuto da dare al nuovo ente.

Tra coloro che il regionalismo non accettano, al primo posto sono naturalmente quelli che affermano la necessità di mantenere, seppure dopo radicali innovazioni, la Provincia; c'è poi chi, pur rifiutando un ordinamento esclusivamente su base regionale, è favorevole alla creazione dell'ente ed alla concessione ad esso di una autonomia prevalentemente amministrativa, ma in parte anche politica, solo in quelle regioni (Sicilia, Sardegna) ove esso può rappresentare un mezzo efficace per combattere tendenze centrifughe; infine c'è chi vorrebbe creare sì la Regione, ma unicamente come circoscrizione amministrativa, con a capo una autorità governativa fornita di potestà decisoria in merito a molte materie attualmente di competenza dell'amministrazione centrale, dando così vita ad un decentramento burocratico.

Tra i fautori del regionalismo si possono notare poi tre tendenze: una tendenza, favorevole alla creazione della Regione come ente intermedio tra il Comune e lo Stato, ente autarchico e quindi anche autonomo ossia fornito di *autonomia propriamente detta*, di quell'autonomia, cioè, di cui, sebbene in misura minore, oggi godono anche i Comuni e le Provincie, e in base alla quale l'ente può creare un proprio diritto assunto dallo Stato a far parte del proprio ordinamento; una seconda tendenza, favorevole alla Regione come organo di decentramento politico o costituzionale, consistente nell'attribuzione alla Regione di alcune funzioni politiche, tra cui principale quella legislativa, il cui esercizio dovrebbe divenire un diritto proprio della collettività, garantito dalla Costituzione; una terza tendenza infine favorevole ad attribuire alla Regione la dignità di Stato membro di uno Stato federale, fornita di autonomia costituzionale e esercitante tutte quelle attribuzioni che non siano espressamente devolute dalla costituzione alla competenza dello Stato federale.

Passiamo ora a esporre queste opinioni.

a) La Regione come ente autarchico.

Secondo i fautori di questo indirizzo, la struttura amministrativa della Regione dovrebbe essere simile a quella attuale dei Comuni e delle Provincie e quindi dovrebbe contemplare anzitutto un organo deliberativo, il Consiglio, formato da membri eletti in proporzione alla popolazione di ciascuna Regione. Si vorrebbe da alcuni che nel Consiglio fossero presenti i rappresentanti di tutte le categorie professionali, ma si obietta da altri che in tal modo si potrebbe distogliere il Consiglio dal suo fine, che è quello di provvedere ai bisogni della generalità e non quello di conciliare gli interessi contrastanti, ciò che può avvenire in sede sindacale. In secondo luogo dovrebbe esservi un organo esecutivo e, nello stesso tempo, per determinate questioni, deliberativo, *Giunta o Deputazione*, eletto in seno al Consiglio. Infine, un organo rappresentativo ed insieme esecutivo, *Preside, Presidente, Governatore, Capo della Regione*. Accanto a questi organi istituzionali della Regione, è da alcuni richiesta la creazione di un organo governativo regionale, rappresentante dello Stato nella Regione, incaricato di un controllo di legittimità sugli atti regionali e su quelli dei comuni e delle opere pie.

Circa le funzioni da attribuire al nuovo ente, ferma restando allo Stato la cura della legislazione, della amministrazione della giustizia, della politica estera e della rappresentanza diplomatica, dei rapporti tra Stato e Chiesa, della moneta, finanza, esercito, marina, ferrovie, poste, telegrafi, strade nazionali, sanità e polizia generale, protezione sociale, alla regione potrebbero toccare:

- 1) le attribuzioni attualmente di competenza della provincia e cioè manicomi e befitrofi, laboratori d'igiene, strade provinciali;
- 2) istruzione pubblica. Per l'istruzione primaria, l'accordo è quasi generale, dato che essa deve adeguarsi alla diversità di condizione di ciascuna Regione, e così pure per l'istruzione professionale; non è invece unanime l'accordo per quanto riflette l'istruzione superiore e quella universitaria;
- 3) agricoltura, pesca, caccia, foreste, organi locali concernenti il commercio e l'industria;
- 4) comunicazioni (linee ferroviarie secondarie, automobilistiche, fluviali, corsi d'acqua, navigazione interna, porti nazionali).

Circa la finanza regionale, scartata l'idea dei contributi fissi sul bilancio statale, dato che in tal modo si verrebbe ad annullare la stessa autonomia delle Regioni non resta che la partecipazione della Regione alle imposte statali e comunali, dirette o indirette.

Secondo altri, alla Regione potrebbe toccare, in determinate limitate materie, come ad es. per la legislazione civile, anche una potestà legislativa formale, ma sottoposta al controllo del Parlamento nazionale.

b) La Regione come ente politico.

Quanto alla struttura ed alle attribuzioni da affidare alla Regione, i seguaci di questa tendenza non si distaccano in nulla dai fautori della prima. Identica la struttura istituzionale dell'ente, iden-

D(6242)

tiche o quasi le attribuzioni, ma non identici i poteri. L'Assemblea regionale non sarebbe più infatti dotata di una potestà legislativa secondaria, ma sarebbe invece dotata, in merito alle materie di propria competenza, di una potestà legislativa primaria, e cioè della facoltà di emanare leggi formali di efficacia eguale a quelle dello Stato, onde i conflitti tra le due leggi dovrebbero essere risolti da una Corte suprema costituzionale. In alcune materie, poi, sarebbe ammessa una potestà normativa secondaria, nel senso che, posti dalla legislazione statale i principi direttivi, spetterebbe all'assemblea regionale dettare le norme di attuazione.

La Regione, poi, dovrebbe avere un ordinamento tributario proprio, con facoltà d'imposizione e facoltà di applicare addizionali sui tributi statali e comunali.

c) La Regione come unità sovrana.

Secondo questa tendenza, che è la più avanzata e si rifà alla scuola repubblicana del Risorgimento, il problema regionale è problema di struttura dello Stato, che non può risolversi se non con il mutamento della struttura dello Stato da unitario in federale.

La Regione, che risulterebbe dalla libera federazione di più comuni, dovrebbe godere di autonomia costituzionale, cioè della potestà di darsi una propria Costituzione, libertà limitata soltanto dal rispetto di alcuni principi posti dalla Costituzione dello Stato e di alcuni diritti fondamentali. La Regione assumerebbe quindi la stessa figura dei Cantoni della Confederazione elvetica e degli Stati membri degli Stati Uniti d'America, ed eserciterebbe, secondo questi modelli, tutte le attribuzioni non espressamente deferite allo Stato centrale.

Quanto alla finanza, l'imposizione sarebbe funzione sovrana della Regione, che lascierebbe allo Stato solo quel tanto che ad esso competerebbe in base alle leggi federali.

V. — Regione e autogoverno

Secondo alcuni, infine, in Italia la creazione della Regione, ente intermedio tra il Comune e lo Stato, indipendentemente dal suo contenuto, non è auspicabile per due motivi. Anzitutto perchè, data la scarsità del gettito finanziario, non vi sono mezzi sufficienti per alimentare contemporaneamente tanti enti (comuni, comunità, regioni, Stato); in secondo luogo perchè, essendovi parecchie funzioni dello Stato, che non possono essere cedute ad altri enti, si avrebbero nello stesso territorio più amministrazioni, l'una statale, l'altra locale, il che è un sistema che ha sempre funzionato male. Essi propongono così che invece di essere un ente autarchico, la Regione dovrebbe essere organo statale fornito di vasto autogoverno: e cioè i suoi funzionari, pur essendo elettivi, avrebbero lo stato giuridico dei funzionari dello Stato. In tal modo, i vantaggi dell'ente autarchico si fonderebbero con quelli dell'organo statale funzionalmente decentrato, ma sempre coordinato agli altri.