PARTE TERZA

RESOCONTO DEI LAVORI DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER LA "AMMINISTRAZIONE LOCALE" (1)

(1) La Sottocommissione dipendeva dalla Commissione per la riforma della Amministrazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed era presieduta dal Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Dott. Giuseppe Fagiolari, (cfr. la composizione della Commissione riportata nel Vol. I). Il resoconto che segue è stato compilato dal Dott. Giuseppe Cataldi con la collaborazione del Dott. Giulio Anzilotti e del Dott. Raffaele Parisi.

RESOCONTO DEI LAVORI DELLA SOTTOCOMMISSIONE PER LA « AMMINISTRAZIONE LOCALE »

PREMESSA

La Commissione per la riforma dell'Amministrazione allo atto del suo insediamento, fu suddivisa, per comodità di lavoro, in varie Sottocommissioni una delle quali fu incaricata dello studio dei problemi inerenti l'Amministrazione locale.

Tale Sottocommissione aveva già tracciato il piano dei proprî lavori — così come è detto in seguito — e aveva quasi portato a termine lo studio dei problemi relativi al comune, quando la sua opera fu interrotta poichè la materia fu demandata alla competenza delle Commissioni di cui all'art. 5 del D. L. L. 31 luglio 1945, n. 435, dipendenti dal Ministero per la Costituente.

Sicché, la Sottocommissione, avendo dovuto sospendere i suoi lavori, non fu in grado di poter compilare una propria relazione, sottoporla alla Commissione in adunanza generale, e, tenendo conto delle osservazioni, formulare la relazione definitiva e quindi tradurre in articoli di uno schema i risultati degli studî compiuti.

Pertanto, è stato possibile compilare soltanto un resoconto, nel quale la trattazione dei singoli argomenti non si svolge con quella uniformità e proporzione desiderabile in uno studio organico della materia, poichè in esso sono stati riassunti studî non ancora compiuti.

La Sottocommissione per l'Amministrazione locale, nello svolgimento dei lavori a essa demandati, ha circoscritto il suo compito al campo amministrativo, avendo voluto accantonare – quando possibile – quegli argomenti che potessero rientrare nel campo costituzionale, dal quale ritenne esulasse la sfera delle attribuzioni a essa devolute.

Inoltre si sarebbe dovuta occupare dell'organizzazione di tutte le amministrazioni locali, eccettuata la regione, il cui studio era affidato ad apposita Sottocommissione. Sembrò necessario,

però, che lo studio sulla regione avesse la precedenza e che la Sottocommissione per l'Amministrazione locale ne attendesse l'esito. Ma poi, visto che la conclusione non poteva essere sollecita, fu deciso di iniziare anche lo studio dell'Amministrazione locale nelle parti in cui potesse svolgersi indipendentemente. Si ritenne perciò di poter iniziare le indagini sul solo ente comune, accantonando quei punti non numerosi, in cui l'eventuale istituzione della regione avrebbe potuto influire.

La Sottocommissione peraltro decise anche di studiare preliminarmente l'argomento della rappresentanza del governo alla periferia in considerazione della particolare importanza e delle interferenze che esso presenta rispetto al principio dell'autarchia degli enti locali: è noto, infatti, che l'autonomia di tali enti non deriva tanto dalla intensità dei controlli giuridici, che possono essere anche non statuali, quanto dai poteri che la rappresentanza del governo ha rispetto alle Amministrazioni locali e ai loro organi.

Però, dopo avere iniziato gli studi relativi a quest'ultimo argomento (1) ritenne che esso avrebbe offerto aspetti rilevanti sopratutto dal punto di vista della costituzione e dell'organizzazione amministrativa. Decise pertanto di accantonare gli studî a esso relativi riservando l'esame dell'aspetto amministrativo alla Sottocommissione per la burocrazia.

La Sottocommissione formulò quindi il suo programma di lavoro decidendo:

1) avrebbe dovuto essere accantonato quanto atteneva all'ente provincia e iniziare l'esame del comune, sulla base del T. U. del 1915, tenendo presente quello vigente. Si discusse, altresì, se fosse il caso di fondere nella nuova legge comunale anche le disposizioni legislative sulla materia, disperse in altre leggi (2)

---

(1) Vedi allegato 9.

(2) TESTI LEGISLATIVI CHE POTREBBERO INCORPORARSI IN UN NUOVO TESTO UNICO DELLA LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE O REGIONALE: 1) Finanza locale: T. U. 14 settembre 1931, n. 1175 e successive modificazioni e integrazioni; Testi: imposte di consumo (regolamento 30 aprile 1936, n. 1138); imposta di soggiorno e contributi di cura (R. D. L. 24 novembre 1938, n. 1926); contributi di miglioria; sovraimposte fondiarie. — 2) Municipalizzazione dei pubblici servizî: T. U. 15 ottobre 1925, n. 2578 e successive integrazioni; testi particolari: mercati comunali (R. D. L. 21 agosto 1937, n. 1982); centrali del latte (legge 16 giugno 1938, n. 851); aziende per il trasporto dei rifiuti solidi urbani (legge 20 marzo 1941, n. 366); aziende agricole comunali

quali la legge sulla finanza locale, sulla municipalizzazione dei pubblici servizî, sulla riscossione delle entrate patrimoniali, sulla gestione dei fondi comunali, sulle aziende di cura, soggiorno e turismo. La Sottocommissione, dopo ampia discussione – senza tuttavia escludere la possibilità di trasfondere nella nuova legge quelle disposizioni di carattere organico attualmente contenute in altre leggi – decise in massima nel senso negativo, sia per il carattere contingente e mutevole di quelle leggi, sia anche perché una loro fusione nel futuro testo unico comunale – quando anche fosse stata possibile – non avrebbe rappresentato una rilevante utilità pratica.

2) Che la materia sulle disposizioni-preliminari seguendo la traccia del testo vigente (artt. 1-16) avrebbe dovuto entrare a far parte della legge generale sull'Amministrazione di competenza di altra Sottocommissione. Decise anche di sospendere lo studio delle circoscrizioni amministrative e delle autorità governative locali, di competenza promiscua con altre Sottocommissioni e in attesa che fossero definiti gli studî sulla regione.

3) Che la materia strettamente comunale, seguendo un ordine sistematico, avrebbe dovuto essere distribuita nei seguenti argomenti:

1. – del territorio del comune; 2. – delle funzioni del comune; 3. – degli organi istituzionali del comune: *a*) corpo elettorale; *b*) Consiglio, Giunta, sindaco; 4. – degli organi burocratici del comune; 5. - della tutela e della vigilanza sul comune; 6. – dei consorzî tra comuni; 7. – delle finanze comunali.

(R. D. L. 20 ottobre 1942, n. 1488). — 3) Aziende Autonome di cura, soggiorno e turismo: R. D. L. 15 aprile 1926, n. 765 e successive modificazioni e legge 29 gennaio 1934, n. 321. — 4) Amministrazione dei centri rurali siciliani: legge 8 giugno 1942, n. 890. — 5) Riscossione delle entrate patrimoniali degli enti locali: legge 14 aprile 1910, n. 639. — 6) Prestazioni di opera alla pubblica amministrazione: legge 30 agosto 1868, n. 4613 e regolamento 16 aprile 1874, n. 1906. — 7) Gestione dei boschi comunali: D. L. 30 dicembre 1923, n. 3267; D. L. 3 gennaio 1926, n. 23 e regolamento 16 maggio 1926, n. 1126. — 8) Regolamenti edilizî comunali: legge 26 febbraio 1928, n. 613. — 9) Organizzazione del servizio antincendi: R. D. L. 10 ottobre 1935, n. 2472 e successive modificazioni. — 10) Gestione delle pubbliche biblioteche degli enti locali; legge 24 febbraio 1941, n. 392. — 11) Gestione degli usi civici e dei demani comunali: R. D. 1927. — 12) Disciplina delle strade vicinali: D. L. 1 settembre 1918, n. 1996. — 13) Disciplina della toponomastica stradale: R. D. 10 maggio 1923, n. 1158 e legge 23 giugno 1927, n. 1188. — 14) Disciplina dei piani regolatori e di urbanistica: legge 21 agosto 1940, n. 1288.

Ciascuno di questi capitoli fu affidato a un commissario relatore per uno studio preliminare.

Per la parte relativa al corpo elettorale fu deciso di soprassedere, sia perché il governo intendeva procedere subito alla ricostituzione delle amministrazioni comunali e provinciali a base elettiva e già aveva emanato provvedimenti per la formazione delle liste elettorali, sia perché la Sottocommissione ritenne opportuno di attendere i risultati del primo esperimento elettorale, da cui si sarebbero potuti prendere elementi per le opportune variazioni.

Le norme relative all'argomento in parola, predisposte dal Ministero dell'Interno, furono approvate con D. L. L. 7 gennaio 1946 n. 1 e si informarono prevalentemente agli orientamenti manifestatisi in seno alla Sottocommissione, durante lo svolgimento dei lavori.

La Sottocommissione nei suoi studî non ha mancato di tener presente i precedenti legislativi e parlamentari, e le correnti politiche e dottrinali nonché le più importanti legislazioni estere (1).

---

(1) Vedi gli allegati al presente resoconto. Per quanto si riferisce alla legislazione estera, la Sottocommissione pur avendo svolte indagini, non potè riunire i suoi studî in una raccolta organica per l'interruzione dei lavori. (Vedi nota all'elenco degli allegati).

I.

Il territorio del comune

1. — *Osservazioni sui precedenti legislativi relativi all'argomento.*

La potestà statale di stabilire e di modificare le circoscrizioni degli enti autarchici territoriali trova riscontro nell'art. 74 dello Statuto del Regno, il quale, disponendo che « le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei comuni e delle provincie sono regolate dalla legge », ha dato luogo a dubbi di interpretazione, essendosi da una parte opinato che è necessaria una legge speciale ogni qualvolta si tratti di provvedere sulle circoscrizioni suddette, e dall'altra ritenuto che è sufficiente una legge generale che regoli in astratto e per tutti i casi possibili tali provvedimenti.

La prima interpretazione prevalse indiscussa nella prima applicazione dello Statuto, come quella che era senza dubbio conforme al concetto dei suoi compilatori, ispirati certamente alle tassative disposizioni della legislazione francese rivoluzionaria e dell'art. 3 della Costituzione belga del 1831. La conferma di ciò si ebbe del resto nelle leggi comunali e provinciali del 1848 e del 1859 e ancora in quella del 1865, la quale ultima, all'art. 250, delegava per 5 anni al governo le facoltà spettanti al Parlamento su tale materia.

Successivamente, si affermò la seconda interpretazione, più consona alla lettera del citato art. 74 e in particolare all'epressione « *sono regolate* » che mal si adatterebbe a provvedimenti speciali, riguardanti singoli casi di modifiche territoriali. Tale espressione, d'altra parte, riferita alle istituzioni comunali e provinciali non avrebbe senso, giacché queste ultime non trovano regolamento in disposizioni concrete interessanti una provincia o un comune piuttosto che un altro, ma in norme generali relative a tutti i comuni e le provincie del Regno.

La legge 20 marzo 1865 n. 2248, alleg. A, dava, temporaneamente, facoltà al governo di introdurre nelle circoscrizioni delle provincie e dei circondarî i mutamenti dettati da evidenti

necessità, allo scopo di semplificare la pubblica amministrazione e di diminuire le spese (art. 2), nonché la facoltà di provvedere all'« unione di più comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni » (art. 13) ; all'« unione di comuni contermini, che abbiano una popolazione inferiore ai 1500 abitanti, che manchino di mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali e che si trovino in condizioni topografiche da rendere comoda la loro unione, ... quando il Consiglio provinciale abbia riconosciuto che concorrono tutte queste condizioni » (art. 14) ; alla « costituzione in comune distinto » di « borgate o frazioni di comune », quando questa fosse chiesta dalla « maggioranza dei loro elettori » e « concorresse il voto favorevole del Consiglio provinciale, sempre che le borgate o frazioni avessero una popolazione non minore di 4 mila abitanti, mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali e, per circostanze locali (fossero) naturalmente separate dal comune al quale appartengono » (art. 15) ; doveva essere inteso il parere, non vincolante, del comune interessato ; Eguale facoltà, poi, era concessa allo stesso capoluogo comunale che si trovasse nelle condizioni suindicate, sempre che concorressero per ciascuna delle frazioni del comune le condizioni sopra richieste per essere costituite in comuni distinti. Nello stesso articolo era, inoltre, previsto, con la medesima procedura, il distacco di una frazione o borgata dal comune di appartenenza e l'aggregazione ad altro contermine, sempre che concorresse il voto favorevole di detto ultimo comune. L'art. 16, infine, prevedeva che, « ferma restando l'unità dei comuni », potesse il governo anche disporre che le frazioni con più di 500 abitanti, in grado di provvedere ai loro interessi, potessero, « in seguito a domanda della maggioranza dei contribuenti della frazione » tenere separati i loro patrimoni e le loro spese da quelle della restante parte del comune. Pertanto, la legge 20 marzo 1865, n. 2248, e l'annesso testo unico sull'Amministrazione comunale e provinciale demandavano al governo di provvedere su due categorie di atti concernenti la modifica delle circoscrizioni amministrative : l'una, quella sopra esposta, contemplata negli artt. 13-16 del T. U., riferentesi alle sole circoscrizioni comunali, l'altra, prevista nell'art. 2 su citato della legge n. 2248, riguardante la circoscrizione delle provincie e dei circondarî. Così le une, come l'altra di tali norme avevano, peraltro, il comune carattere di una delegazione temporanea del potere legislativo al governo, come si

curamente si desume dalla disposizione dell'art. 250 del T. U., che limitava nel tempo l'esercizio governativo delle facoltà previste negli artt. 13-16 precedenti (« fino a quando non sarà diversamente stabilito, il governo del Re, potrà ecc. »), e da quella dell'art. 3 del R. D. 20 marzo 1865, che sanciva che « i poteri eccezionali » accordati col precedente art. 2 sarebbero cessati « con la esecuzione loro data mediante la pubblicazione del relativo R. D. e, in ogni caso, con l'anno 1865 ».

Delle facoltà conferitegli con l'art. 2, il governo non fece alcun uso; quelle invece previste dagli artt. 13-16 furono prorogate con la legge 18 agosto 1870, n. 5825, e poi con quella del 29 giugno 1875, n. 2612, finché con legge 30 giugno 1880, n. 5516, fu concessa una terza proroga, che doveva durare fino al 31 dicembre 1884.

La proposta, intesa a dare carattere definitivo alle disposizioni suddette, venne formulata in un progetto presentato dal Depretis alla Camera nella giornata del 25 novembre 1882: « Ho pensato – così precisava quella relazione – che queste disposizioni debbono fare parte organica della legge e non più mantenersi, come si è fatto fino ad ora, in via provvisoria. Che prudentemente applicata, la facoltà conferita al governo risponda a una manifesta necessità risulta dal fatto che il termine dell'art. 250 (della legge 1875) venne successivamente prorogato. La savia cautela con cui si è sempre proceduto assicura che questa facoltà non sarà usata contro lo spirito della legge e che vi si farà ricorso solamente per ragioni superiori di buona amministrazione ». La proposta ministeriale, accolta dalla Commissione della Camera (relatore Lacava), venne introdotta nella legge 30 dicembre 1888, n. 5865, che, all'art. 3, abrogando l'art. 250 della legge 20 marzo 1865, allegato A, ha reso permanente e propria la competenza del governo nella materia.

Con tale carattere di definitività, le norme degli artt. 13-16, della legge 20 marzo 1865, vennero riprodotte negli artt. 15-17 del T. U. 10 febbraio 1889, e quindi negli artt. 113-116 di quello del 4 maggio 1898, e – attraverso i testi unici del 1908 e 1915 – vennero sostanzialmente riprodotte nel titolo II, capo I, del T. U. vigente.

All'infuori di tali principî generali altri non è dato di rilevarne dalla nostra legislazione, che costituiscano norma o criterio informatore per la delimitazione della sfera di competenza governativa in ordine alla modificazione delle circoscrizioni territoriali

dei comuni. Il che può forse comprendersi, ove si consideri che, in effetti, l'art. 74 dello Statuto venne per lungo tempo interpretato nel senso di una competenza propria del potere legislativo per ogni provvedimento di variazione delle circoscrizioni suddette; che gli specifici casi di competenza governativa, vennero, in un primo tempo, configurati come deleghe temporanee; che, infine, seppure successivamente sia stata riconosciuta una competenza propria e permanente del governo in materia per casi particolari, questa ha rivestito e riveste pur sempre il carattere di eccezione rispetto alla competenza generale del potere legislativo. Per quanto, per tali motivi, sia in parte mancata l'occasione e siasi meno sentita la necessità di porre il problema della determinazione di criteri generali per una precisa delimitazione delle reciproche competenze, legislativa e amministrativa, non è certo sfuggita la sua importanza né in sede parlamentare, né in dottrina. Infatti, da un lato si è avvertita la necessità di evitare che con un troppo esteso e incondizionato intervento governativo (cui non potrebbe venir ritenuto sufficiente rimedio il ricorso giurisdizionale), venisse menomata l'autarchia comunale, dall'altra, si sono considerati i motivi di natura pratica e di opportunità amministrativa che avrebbero potuto sconsigliare un esclusivo e troppo esteso intervento del potere legislativo nella materia. Ma tale problema, devesi qui avvertire, formò sempre oggetto di esame solo occasionale, né si addivenne mai a precisi e concreti risultati.

Vive obbiezioni aveva, in particolare, sollevata al Senato la proposta del conferimento al governo, con l'art. 3 della legge 30 dicembre 1888, n. 5865 della facoltà permanente di modificare, entro i limiti previsti, le circoscrizioni comunali, tale facoltà, ritenendosi da eminenti parlamentari « essere prudente tenere frenata, perché di essa si può fare un malo uso potendosi dal governo addivenire talvolta, troppo leggermente, alla modificazione delle circoscrizioni territoriali, qualora non sia costretto a tutta quella lunga ponderazione e a quella pubblicità di discussione, che si rendono necessarie quando tali modificazioni territoriali debbonsi fare per legge ».

Conseguentemente, veniva allora proposto (on. Sonnino) un emendamento alla proposta suddetta, inteso a stabilire che qualunque variazione delle circoscrizioni territoriali dovesse essere disposta per legge, *sentiti i Consigli provinciali e comunali interessati*; col che peraltro, si venivano, a escludere quelle deleghe

di poteri al governo per provvedimenti che non avevano mai dato luogo a rilievi, e – degno di nota – con l'obbligo dei detti pareri, si ponevano *limitazioni alla stessa attività legislativa*. L'emendamento, pur avendo riscosso il plauso di varî parlamentari, che lo suffragavano con altre notevoli considerazioni, non venne però accolto e ciò trovò allora anche il consenso della dottrina, per ragioni di pratica opportunità e di economia legislativa.

A questi criterî sembra essersi ispirato il R. D. L. 17 marzo 1927, n. 383, che dette facoltà al governo, per due anni, di provvedere a una revisione generale delle circoscrizioni comunali; facoltà di cui il governo fece largo uso.

2. — *Le variazioni del territorio comunale; se debbono essere stabilite con legge o con atto del governo. Soluzioni adottate dalla Sottocommissione.*

Tenuti presenti tali rilievi e considerazioni e nell'intento di salvaguardare al massimo l'autonomia degli enti locali, la Sottocommissione ha ritenuto che dovrebbero essere attribuite alla competenza legislativa le modifiche alle circoscrizioni degli enti autarchici territoriali, demandando al governo di provvedere soltanto circa le variazioni territoriali richieste concordemente dagli enti interessati purché non comportino creazione di nuovi enti o soppressione di vecchi.

In sostanza, dovrebbero essere devoluti:

1) alla legge:
   - i provvedimenti relativi alle modificazioni territoriali che comportino creazione o soppressione di enti autarchici territoriali anche se volontarî;
   - qualunque provvedimento *coattivo* in materia;

2) all'atto del governo:
   - le variazioni territoriali volontarie che non comportino soppressione o creazione di enti.

In sostanza la Sottocommissione, venne alla conclusione che la nuova legislazione debba essere informata, in materia, al *massimo rispetto dell'autonomia comunale*, e che debba essere demandato perciò, al Parlamento di decidere caso per caso quando un comune debba sorgere e quando debba morire.

Rispetto al diritto vigente, ciò importerebbe *notevoli limitazioni* alla competenza governativa quale successivamente al 1865, si è venuta formando per corrispondere a situazioni contingenti e importerebbe d'altra parte il ripristino del principio cui si ispirarono i compilatori dello Statuto del 1848: quello cioè di riservare alla legge la creazione degli enti autarchici territoriali. Tale principio è, del resto, ribadito nell'art. 17 della legge attuale; ma le eccezioni contenute nel titolo II sono tali da infirmarlo nella sostanza, giacché il governo può fare e disfare al riguardo pressoché a suo beneplacito. Inoltre, attraverso i poteri proprî e le non poche deleghe accordategli dal Parlamento, il governo, dal 1848 in poi, ha avuto tutto il tempo di provvedere a quegli assestamenti di circoscrizioni comunali per i quali tali poteri e tali deleghe furono concessi: dal 1923 al 1943 i provvedimenti di soppressione, aggregazione e fusione di comuni e frazioni, ammontano infatti a ben 2143; in base alla delega del 1927, nella sola Val d'Aosta il numero dei comuni fu ridotto da 185 a 105; anche in base ad altra legge del 1877, speciale per la Sicilia, il governo ha avuto modo di effettuare numerosi cambiamenti di circoscrizioni.

Dinanzi a tali considerazioni, la Sottocommissione si è posta il quesito se questo assestamento debba durare in eterno o se si debba ridonare ai comuni quel tanto di autonomia che li faccia almeno certi della propria esistenza. Si è considerato d'altra parte che col ritorno al libero giuoco dei partiti diventa imprescindibile ridurre i poteri del governo in una materia che si presta a manipolazioni elettorali. L'atto di battesimo e di morte del più importante tra gli enti pubblici, dopo lo Stato, riveste grande importanza e non può essere lasciato in balia del governo. Quando invece, non si tratti di creazione o soppressione di enti ma di semplici modifiche territoriali, richieste dalla volontà concorde degli enti interessati, non vi può essere lesione di autonomia e può prescindersi dalla legge.

Le determinazioni sulle modificazioni territoriali dei comuni, ora demandate alla competenza dell'autorità amministrativa (artt. 30-34-267 del T. U. 3 marzo 1934, n. 384), si possono convenientemente raggruppare nei seguenti tre casi:

a) più comuni vengono riuniti, o fondendosi insieme o incorporandosi l'uno o gli uni nell'altro, in modo da costituire un'unica entità (art. 30). Il relativo provvedimento dovrebbe sottrarsi al governo e demandarsi alla legge;

b) parte del territorio del comune (frazione o capoluogo) viene da questa distaccata per formare un comune distinto (art. 33). Anche in questa ipotesi il provvedimento dovrebbe essere adottato con legge ;

c) parte del territorio del comune viene da questo separata per essere aggregata a un altro (artt. 31, 32, 2° comma e art. 34). Qui occorre distinguere : se la variazione fosse concordemente voluta dagli enti interessati sarebbe sufficiente l'atto di governo, altrimenti occorrerebbe la legge.

A questi provvedimenti, che implicano tutti variazioni delle circoscrizioni comunali, quali risultano dal loro stato di diritto, vanno infine aggiunti quelli che attuano la facoltà del governo di determinare i confini delle circoscrizioni territoriali amministrative onde farle corrispondere allo stato di diritto, sia che la situazione di fatto del confine dia luogo a semplici incertezze (art. 32 comma 1), sia che abbia determinato contestazioni di confini tra gli enti interessati (art. 267). In questi casi resterebbero ferme le potestà del governo.

Una corrente manifestatasi in seno alla Sottocommissione ha ritenuto sproporzionato e non senza inconvenienti richiedere l'intervento degli organi legislativi sia pure soltanto per taluni casi di variazioni territoriali degli enti locali. A tale proposito si è rilevato da un lato l'opportunità di non gravare l'Assemblea parlamentare di questioni aventi una portata intrinseca assai modesta (ciò nell'ipotesi che non dovessero essere istituite le Commissioni parlamentari); dall'altro, la necessità di provvedere con la maggiore sollecitudine al riordinamento della materia, qualora – per un'opportuna riduzione delle spese – dovesse procedersi alla diminuzione del numero dei comuni : ciò che non sarebbe possibile fare con un provvedimento legislativo che per la sua stessa natura richiede non breve tempo per la sua emanazione. Infine, è stato osservato che un provvedimento legislativo sarebbe sottratto al controllo giurisdizionale del Consiglio di Stato, mentre in questa materia un controllo o anche la sola possibilità di un controllo potrebbe costituire un'opportuna garanzia.

Siffatte preoccupazioni non sono state condivise dalla maggioranza della Sottocommissione, sia perché dopo le incorporazioni o fusioni operate sotto il regime fascista non si è ottenuta una riduzione delle spese, ma soltanto una devoluzione delle imposte a esclusivo vantaggio del capoluogo, onde è da prevedersi per l'avvenire un orientamento verso la ricostituzione di

una parte dei comuni soppressi; sia perchè la mancanza di un controllo giurisdizionale troverà adeguato rimedio, qualora il provvedimento sarà adottato con legge, nel controllo politico esercitato dall'opposizione.

3. — *Frazioni con bilancio separato.*

La Sottocommissione si è soffermata altresì sulla opportunità di dare una maggiore consistenza alle frazioni, alfine di avvicinare i servizî pubblici al contribuente.

Si è prospettata così l'esigenza di una separazione se non di bilancio, almeno di alcune voci per evitare l'inconveniente che il comune spenda – anche interamente – a vantaggio del capoluogo gli introiti tributarî della frazione. A tale proposito si è riconosciuta la necessità di stabilire la separazione non solo delle rendite patrimoniali, ma anche delle entrate tributarie e di attribuire alla frazione una rappresentanza separata giacché sarebbe inutile dare dei mezzi alla frazione senza che questa possa amministrarli. Si è osservato che ciò si rende necessario anche col sistema elettivo, perché anche se la frazione ha, almeno in linea di fatto, la sua rappresentanza in seno al Consiglio comunale, la maggioranza del collegio in ogni caso sommergerebbe i rappresentanti della frazione. Si è inoltre rilevato che col rafforzamento della frazione si darebbe agli abitanti di quelle piccole entità l'occasione di partecipare attivamente alla cosa pubblica, ciò che sarebbe vera scuola di educazione democratica.

La Sottocommissione non ha tuttavia ritenuto sufficientemente giustificata la proposta di rafforzare l'autonomia delle frazioni. Per quanto riguarda l'autonomia del bilancio si è difatti rilevato che se la frazione è ricca potrebbe assumere, almeno sotto certi aspetti, il ruolo di comune autonomo e provvedere da sé alle sue cose, evitando di ricorrere all'artificio del bilancio e della rappresentanza separata; se invece è povera non avrebbe nessun interesse a separare il suo bilancio da quello comunale, perché i comuni si limiterebbero ad assegnare alle frazioni le somme corrispondenti all'entrata di ciascuna di esse e queste non verrebbero più a beneficiare di quei servizî di carattere generale il cui onere viene ripartito sulla generalità dei comunisti.

Si è ricordato inoltre che nei casi di aggregazione, le piccole frazioni sono state in genere gravate da maggiori oneri tributarî

e che i consumatori di servizî pubblici sono contrarî a essere aggregati – sia pure sotto forma di frazione – a comuni maggiori perché sanno che devono spendere di più e saranno serviti peggio. Non si è mancato altresì di osservare che nel sistema finanziario si nota qualche avversione alla ripartizione dei tributi nell'interno dello stesso ente e che il sistema proposto disapplicherebbe peraltro un principio generale.

La Sottocommissione pertanto si è dichiarata favorevole ad accogliere la proposta formulata nel seguente articolo:

« *I comuni riuniti fra loro o aggregati a un altro contermine possono essere autorizzati dal prefetto, su conforme parere della G. P. A., a tenere separate le rispettive rendite patrimoniali e passività. Può essere autorizzata altresì la separazione delle spese per la viabilità interna, per la illuminazione pubblica, per l'istruzione elementare, per gli edificî destinati al culto e per i cimiteri.*

Ferma restando l'unità dei comuni, le disposizioni del precedente comma possono essere applicate, su domanda della maggioranza degli elettori stabilita dall'art. 34, *alle frazioni che abbiano più di* 500 *abitanti, quando esse siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi e le condizioni dei luoghi lo consiglino* ».

II.

Gli organi istituzionali del comune

1. — *Il corpo elettorale.*

Per quanto riguarda gli organi istituzionali del comune la Sottocommissione è stata concorde nel tenere per base il T. U. della legge comunale del 1915, senza peraltro escludere la possibilità di accogliere nel nuovo testo talune disposizioni del R.D. del 1923.

Per quanto concerne l'esame della parte relativa al corpo elettorale, la Sottocommissione decise di soprassedere per le considerazioni a cui si è avuto occasione di accennare nella premessa.

2. — *Il Consiglio, la Giunta, il sindaco. Composizione, attribuzioni, funzionamento. Capacità e incompatibilità. Disposizioni penali.*

Per il Consiglio comunale la Sottocommissione non ha creduto di apportare modifiche sostanziali all'art. 123 del T. U. del 1915 non ritenendo opportuno di accogliere la proposta di ridurre il numero dei consiglieri e di aumentare le classi dei comuni.

L'art. 124 del citato T. U. è stato oggetto di qualche perplessità. Da una parte infatti si è manifestato l'avviso che la norma, trattando del funzionamento di organi collegiali, fosse inclusa nel titolo delle norme comuni anche alla provincia; dall'altra è sembrato opportuno che la particolare questione delle sessioni consigliari abbia sede nel capo degli organi comunali e si è proposto di prescindere dalla determinazione delle sessioni fisse, lasciando al Consiglio libertà di autoconvocazione ogni volta che lo giudichi necessario. La Sottocommissione ha infine concordato sull'opportunità di conservare l'art. 124.

Anche per un corretto principio di sistematica, la Sottocommissione ha proposto di inserire l'art. 125 nel titolo delle norme comuni sul funzionamento dei collegi, che potrebbe all'occorrenza essere comune agli organi comunali e provinciali. In tale titolo si dovrebbe precisare se le adunanze debbono essere pubbliche, il numero dei membri che debbono intervenire, come sono prese le deliberazioni, i poteri di chi presiede le adunanze, ecc. A tale riguardo si è sottolineata anche la necessità di semplificare le formalità con cui i singoli organi comunali deliberano, al fine di diminuire le cause di annullamento delle deliberazioni.

Circa l'art. 126 si è ritenuto che l'intervento del prefetto alle sedute del Consiglio comunale è rimasto una pura formalità. Quantunque si sia rilevato che tale intervento può talora essere gradito allo stesso Consiglio e conferisce alle sue riunioni maggiore prestigio e decoro – oltre a contribuire a meglio regolare le discussioni e le divergenze che possono manifestarsi in seno al Consiglio stesso – la Sottocommissione ha ritenuto opportuno di sopprimerlo in ossequio ai criterî direttivi della riforma, che sono nel senso di conferire maggiore libertà alle amministrazioni locali; la conservazione di una disposizione come quella in esame è sembrata infatti in evidente contrasto con questi principî di autonomia.

In conformità del criterio adottato, anche gli artt. 127, 128 e 130 dovrebbero trovare la loro sede nella parte relativa alle norme comuni sugli organi collegiali. Per quanto riguarda in particolare l'art. 127 si è stabilito che in seconda convocazione, le deliberazioni sono valide con l'intervento di un quinto dei membri del Consiglio, anziché di un quarto, al fine di meglio graduare la percentuale necessaria di votanti in relazione al vario numero dei componenti il consiglio stesso.

Nell'art. 128 è stato proposto di modificare parte della dizione del secondo comma nella seguente: « ciascun elettore e ciascun contribuente nel comune potrà », sembrando giusto riconoscere un legittimo interesse a conoscere le deliberazioni comunali e ad averne copia anche ai contribuenti non residenti nel comune, che, dopo la soppressione dell'elettorato per censo, non possono più identificarsi con gli elettori.

È stato ritenuto di lasciare immutato l'art. 129 salva rimanendo la possibilità di un suo riesame in sede di riforma del bilancio e della contabilità comunale. Non è sembrato neppure opportuno trasfonderlo nell'art. 131, trattandosi di competenze che sono specifiche a due diverse sessioni.

Per quanto si riferisce all'art. 131, la Sottocommissione, ha preliminarmente espresso il parere che dapprima siano determinate le materie di competenza del Consiglio e poi successivamente delimitate quelle su cui è opportuno che il Consiglio deliberi in una o in entrambe le sessioni ordinarie.

La Sottocommissione si è quindi soffermata sull'opportunità di introdurre una facoltà di delega del Consiglio alla Giunta. Su tale punto disparate sono state le opinioni. Da un lato infatti si è osservato che l'istituto della delega risponde a imprescindibili necessità dell'odierna vita amministrativa – onde la sua larga applicazione – e si è anzi proposto di introdurre accanto a esso un potere di avocazione da parte del Consiglio. Si è richiamato all'uopo l'esempio del diritto inglese dove l'amministrazione locale non è ordinata secondo il concetto degli enti territoriali, ma secondo quello dei poteri dei Consigli locali. (Non esistono le parrocchie, le contee come enti, ma esistono i Consigli di parrocchia, di contea ecc.). Si è rilevato inoltre che senza la possibilità della delega il sistema proposto apparirebbe troppo rigido e meccanico, per cui è sembrato che quell'istituto sarebbe un opportuno correttivo.

D'altro canto si è espresso parere contrario sia per le que-

stioni che possono sorgere in genere circa l'estensione e i limiti della delega a una determinata materia e conseguentemente sulla legittimità degli atti dell'organo delegatario, sia anche perché nella particolare materia delle funzioni dei Consigli comunali, la delega è apparsa pericolosa non tanto per la difficoltà di revocarla una volta accordata, quanto perché potrebbe essere deliberata anche quando non necessaria e opportuna, dietro sollecitazione della Giunta o del sindaco, per gli affari a cui questi possono avere interesse.

Inoltre, non si è ritenuto invocabile l'esempio del diritto inglese, che è frutto di una concezione del tutto particolare e che non varrebbe in ogni caso a mutare indirizzo alla ormai secolare tradizione dell'ordinamento italiano. Si è notato ancora che dando al Consiglio la titolarità di tutta la funzione amministrativa lo si porrebbe nella necessità di servirsi largamente e sistematicamente della delega, e in tal caso il suo potere diventerebbe una semplice finzione.

Si è pertanto proposto che la distribuzione delle mansioni tra i due organi sia regolata – tenendo conto delle diverse esigenze delle amministrazioni – dalla legge, devolvendo nei comuni minori una sfera piuttosto ampia di competenza ai Consigli, che sono organi deliberativi per eccellenza, e attribuendo nei comuni maggiori – data la vastità del lavoro – alcune mansioni in più alla Giunta. Al fine di snellire il lavoro del Consiglio è stato peraltro proposto di attribuire – in linea di massima – alla Giunta la competenza di nomina, sospensione e licenziamento degli impiegati comunali, lasciando al Consiglio i provvedimenti relativi ai soli capi ripartizione.

Sull'argomento non si raggiunse la concordia delle opinioni e la decisione della questione fu riservata pertanto alla Commissione plenaria.

Per quanto si riferisce agli artt. 132 e 133 la Sottocommissione è stata dell'avviso di conservarli inalterati nella nuova legge, accennando beninteso alla competenza del tribunale territoriale amministrativo anziché della G. P. A. – secondo il progetto della Sottocommissione della Giustizia Amministrativa – e tenendo conto per l'art. 132 del testo del 1934.

La Sottocommissione è passata quindi all'esame della Giunta municipale. Nessuna innovazione è stata proposta – rispetto al T. U. del 1915, circa l'art. 134. Per l'art. 135 si è ritenuta opportuna una migliore formulazione ed è stata contemplata una

nuova classe di comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti.

Per gli artt. 136, 137 e 141 è stato stabilito di mantenerli immutati. Per quanto concerne l'art. 138 è stato proposto di trasferirlo nel titolo delle norme comuni sul funzionamento degli organi collegiali; per l'art. 139 è sembrata utile una più corretta formulazione, almeno per i numeri 2, 5, 9 e 10, tenendo conto anche delle modifiche a esso apportate dal decreto del 1923.

Circa le deliberazioni di urgenza, si era proposto di conservare la norma contenuta nell'art. 140 del T. U. del 1915 con le modifiche a esso apportate dall'art. 134 del T. U. del 1934, secondo il quale, in caso di negata ratifica, rimangono fermi gli effetti dell'atto amministrativo fino al momento della deliberazione che respinge la ratifica stessa. Non si è mancato, da una parte della Sottocommissione, di configurare l'istituto sotto il concetto della condizione risolutiva e di prospettare l'opportunità di adottare una disciplina analoga a quella stabilita per i rapporti contrattuali privati, nell'art. 1360 Cod. Civ., che distingue i rapporti a esecuzione unica da quelli a esecuzione continuata o periodica.

Molte obiezioni si sono presentate contro l'applicazione di questi principî all'istituto dell'ordinanza di urgenza, laonde la Sottocommissione decise di approfondirne lo studio e di rinviarne la discussione nel corso ulteriore di lavori.

Circa le norme sul sindaco, lasciando inalterati gli artt. 142 e 143 del T. U. del 1915, si è proposta la soppressione dell'art. 144 il cui oggetto rientra più propriamente nella materia regolamentare.

Per quanto si riferisce alla nomina del sindaco, per maggiore semplicità, è stato ritenuto che debbano esser fusi gli artt. 145 e 147, conservando, salvo alcune piccole modifiche, la procedura ivi prevista per le elezioni. Benché complessa non è sembrato opportuno apportarvi innovazioni sostanziali, sia perché è intesa ad assicurare le maggiori garanzie a cui possa ispirarsi un regime democratico, sia perché è confortata da una lunga esperienza che ha risolto i numerosi dubbi presentatisi in pratica. Nell'art. 146 è stata aggiunta, quale causa di incompatibilità, il far parte della deputazione provinciale, tenendo conto che talora tra la provincia e il comune possono essere interessi contrastanti.

Circa l'art. 148, relativo alle disposizioni penali, si è rilevata l'opportunità di un'ampia revisione della misura delle pene al-

meno per quanto concerne quelle pecuniarie, al fine di adeguarle all'attuale situazione monetaria.

Le disposizioni sulla revoca e sospensione del sindaco, di cui all'art. 149 del T. U. 1915, già oggetto di lunghe discussioni per il passato, si è ritenuto di conservarle con le modifiche apportate dal decreto del 1923, trattandosi di decentramento di funzioni dal governo ai prefetti.

La norma dell'art. 150 sancisce l'obbligo del giuramento per il sindaco, in considerazione della sua qualità di ufficiale del governo. Non si è ritenuto di fissare la formula del giuramento che è stata riservata alla Costituente, in relazione alle nuove forme istituzionali dello Stato.

Gli artt. 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159 e 160 sono stati conservati con lievi ritocchi, che potranno rilevarsi dall'allegato 3.

Non si è raggiunta una soluzione definitiva sull'opportunità di conservare o meno l'art. 158, relativo all'istituto della cosiddetta garanzia amministrativa. Mentre è sembrato infatti giustificata la sua conservazione dall'essere il sindaco anche ufficiale del governo, il valore e il carattere politico della norma hanno indotto la Sottocommissione a un più approfondito esame dell'argomento.

La Sottocommissione – pur avendo raggiunto l'accordo sulla gran parte delle innovazioni proposte – si riservò tuttavia di riesaminare più dettagliatamente il capitolo relativo agli organi istituzionali.

Le circostanze sopraggiunte, cui si accennò nella premessa, impedirono l'ulteriore svolgimento dei lavori, che furono devoluti alla Commissione istituita presso il Ministero per la Costituente.

3. — *Ordinamento della città capoluogo.*

La Sottocommissione ha esaminato se alle città capoluogo di regione e di particolare importanza si debba o meno dare ordinamento identico a quello di tutti gli altri comuni. Si è rilevato che anche in numerosi stati stranieri l'ordinamento della capitale è del tutto particolare e che non si può ignorare – pur senza tornare alla concezione megalomane del governatorato di Roma – che la capitale è la sede del governo e ha esigenze

di prestigio e decoro che non si riscontrano in qualsiasi altra città (sede del governo, del Vaticano, e di due corpi diplomatici).

È sembrato dunque che sarebbe opportuno studiare un ordinamento speciale, non solo ai fini degli organi proprî dell'amministrazione comunale della Capitale, ma anche in rapporto a quelle che saranno domani le forme di controllo, tanto più che c'è da risolvere la questione, perdurante in passato, se il controllo lo debba esercitare il prefetto, il ministro o qualsiasi altro nuovo organo.

Da una parte della Sottocommissione è stato rilevato che, pure non disconoscendosi che lo Stato debba concorrere alla spesa inerente alla funzione di capitale, è sempre il comune che deve avere una certa prevalenza e che non si deve supervalutare il fatto dell'essere il comune la capitale amministrativa e politica: è stato ricordato che Roma ha assolto degnamente il suo compito di capitale anche quando era amministrata da un Consiglio comunale e dal sindaco.

Non si è mancato di considerare il lato amministrativo della questione in rapporto al rilevante numero degli abitanti e non si è esclusa la possibilità di unificare anche a Roma – come è stato fatto in altre città straniere – la funzione del comune con quella della provincia. A tale proposito è stata prospettata l'opportunità di studiare l'ordinamento di qualche grande metropoli straniera e di trattare l'argomento secondo i principî del decentramento. Le conclusioni sull'argomento furono quindi rinviate in attesa che venissero compiute le opportune indagini di legislazione comparata (vedi allegato 4).

III.

GLI ORGANI BUROCRATICI DEL COMUNE

1. — *Lo stato giuridico dei segretari comunali: assunzioni, possibilità di scambio di segretari fra comuni, funzioni ispettive, riduzione del periodo di prova, promozioni, divieto di iscrizione ai partiti politici.*

La Sottocommissione, fin dal primo scambio di idee sulla questione dei segretari comunali, ispirandosi a un più retto concetto dell'autarchia comunale, si è mostrata concorde sulla opportunità di ricondurli alle dirette dipendenze dei comuni.

La Sottocommissione ha preliminarmente esaminato le varie tappe attraverso cui si è giunti alla vigente legislazione.

Ha rilevato quindi, che questa non è certamente coerente ai principî di un buon ordinamento amministrativo.

Duplice fu lo scopo della statizzazione del 1928; migliorare e coordinare lo stato dei segretari comunali, agevolandone la carriera e il passaggio da una sede all'altra e attenuare il vincolo assai stretto fra amministratore e subordinato.

La Sottocommissione ha poi osservato che il sistema attuale è lesivo dell'autarchia degli enti locali: se mediante libere elezioni si vuole assicurare che i cittadini abbiano le loro rappresentanze, si deve anche consentire che queste amministrino la pubblica cosa con quegli intendimenti, che alle rappresentanze stesse sembreranno migliori. Pertanto si è affermato che non può rifiutarsi alle amministrazioni di scegliere i proprî segretari, ed eventualmente di rimuoverli, e specialmente il diritto di retribuirli in modo più o meno largo, al fine di poter trattenere in sede, per quanto possibile, gli elementi migliori e più accetti, che abbiano ormai acquistata una vasta pratica amministrativa e una perfetta conoscenza degli affari locali. Il danno prodotto da quel continuo avvicendamento di segretari, che la statizzazione col suo sistema di promozioni e di trasferimenti necessariamente involge, pone in sufficiente evidenza la necessità di una revisione del sistema.

Si è sottolineato inoltre che la instabilità di sede derivante dalla statizzazione dei segretari comunali – che con troppa facilità, ora per capriccio di un sindaco ora per favoritismo sono sballottati da una sede all'altra – è da una parte, causa di gravissimi disagi per gli stessi segretari, specialmente nell'attuale periodo, mentre, dall'altra, arreca non esigui danni economici ai comuni, che devono rimborsare le gravose spese del trasferimento.

Da una parte della Sottocommissione è stata posta in discussione la proposta di scegliere il segretario comunale con il sistema elettivo. Al riguardo è stato osservato che non è facile scegliere le persone più competenti, perché tale sistema risente inevitabilmente dell'indirizzo politico locale ed è quindi difficile che le esigenze della politica coincidano con l'esigenza della Amministrazione di disporre di persone di sicura capacità professionale di cui deve essere dotato un segretario comunale. D'altro canto la tradizione del comune non è sembrato possa essere salvaguardata con un elemento elettivo di ben scarsa durata. Se in America e in In-

ghilterra il sistema si è potuto affermare, ciò è dipeso dalla circostanza che esso si è ispirato alla prassi delle società commerciali.

Si è rilevato inoltre che i segretari comunali, avendo avuto il saggio di una posizione migliore, saranno certamente ostili a ritornare al vecchio sistema e si è prospettata, tra l'altro, la possibilità di una ingerenza soltanto tecnico-amministrativa, anziché politica, da parte dello Stato, per la nomina del segretario tecnicamente più preparato.

Si è anche osservato che il maggior pregio della legge attuale è quello di consentire agevolmente che il segretario comunale passi da un comune all'altro, specialmente quando, al di fuori di qualsiasi mancanza disciplinare, la sua permanenza in un dato comune sia divenuta impossibile per ragioni ambientali o politiche.

Dopo tali considerazioni, alla Sottocommissione non è sembrato che la legislazione odierna possa essere tolta di mezzo ritornando allo stato di cose esistente nel 1915 o nel 1923.

Dopo aver ricordato che la riforma fascista della carriera dei segretari comunali si inquadra nel complesso delle riforme mediante le quali il fascismo giunse ad asservire le amministrazioni locali (1), si è rilevato che una riforma degli enti locali in senso democratico dovrebbe restituire ai comuni una certa libertà nel disporre dell'Amministrazione comunale e in particolare nella nomina dei segretari.

Eliminata la statizzazione si è però ritenuto che non debba essere trascurata l'adozione di congrui provvedimenti diretti ad agevolare la carriera dei segretari più meritevoli, col passaggio di essi da una sede all'altra migliore o più importante. D'altro canto, non è sembrato possa trascurarsi il fatto che il segretario, assai spesso permeato di politica e talvolta di pettegolezzi e di passioni di parte, può essere facile oggetto di persecuzione o di avversione: perciò, quando sia necessario, si dovrà rendere relativamente facile il passaggio ad altra sede, al fine di impedire che le antipatie, gli odî, le prevenzioni, determinino marasma nell'ufficio, e talora disordini o violenze o l'ingiusta mi-

(1) Di ciò è prova anche la circostanza che il primo esperimento di segretari comunali di nomina statale si ebbe nella provincia di Bolzano, nella quale fin dai primi tempi il governo fascista mirava a raggiungere determinati scopi politici.

sura di un non indispensabile licenziamento. Infine si è ritenuto che la possibilità di carriera è oltremodo preziosa, sia perché attira nella classe dei segretari un miglior complesso di buoni elementi, sia perché è uno stimolo per migliorare il livello culturale della categoria,

Avuto riguardo alle esigenze dianzi delineate, la Sottocommissione ha ritenuto che al fine di rendere agevole e ordinato il passaggio dei segretari da una sede all'altra, si dovrebbe procedere a una classificazione dei comuni che potrebbe essere fatta mediante la divisione in 6 categorie.

A ciascuna categoria di comuni dovrebbe corrispondere un determinato stipendio del segretario comunale, determinato non in una cifra fissa ma con l'indicazione di un minimo e un massimo, entro il quale ciascun comune della categoria potrebbe scegliere. A tale proposito è stato proposto che la differenza fra il minimo e il massimo dello stipendio potrebbe fissarsi – data la grande disparità economica delle varie regioni d'Italia – nella misura del 50 % dello stipendio base.

La destinazione dei varî comuni a ciascuna categoria non dovrebbe – secondo una parte della Sottocommissione – essere fatta dallo Stato con criterio rigido e automatico, bensì dovrebbe essere lasciato in massima alla deliberazione del comune stesso. Si è obbiettato però che in questa materia una piena libertà di scelta potrebbe dar luogo a risultati incongrui. Si è stabilito pertanto di fondare la classificazione dei comuni sull'ammontare della popolazione e lasciare tuttavia facoltà ai comuni stessi di chiedere l'assegnazione a diversa categoria, quando concorrano altri elementi oggettivi, quali la potenzialità economica, l'entità delle industrie ecc. La relativa deliberazione dovrebbe essere soggetta all'approvazione dell'autorità tutoria, secondo i principî oggi adottati dall'art. 176 della legge comunale e provinciale.

Per tal modo tutti i comuni del Regno verrebbero a essere convenientemente classificati sì da rendere più agevole e ordinato il passaggio da un comune all'altro, senza menomare tuttavia – come oggi accade – l'autarchia comunale.

È ovvio che i segretari conserverebbero gli aumenti periodici conglobando in essi i cosiddetti diritti accessori (tabella B annessa al T. U. 1934). Con questo sistema si dovrebbe poi conciliare anche la facoltà della promozione in sede del segretario, il quale potrebbe quindi vedere aumentato il proprio stipendio, mediante l'assegnazione di un emolumento *ad personam* corrispon-

dente a quello della classe superiore, senza dover per questo essere trasferito ad altro comune.

Si è osservato a tale proposito che la promozione in sede non dovrebbe avere la conseguenza di spostare il comune dalla propria classe, giacché il segretario promosso riceverebbe lo stipendio aumentato come assegno *ad personam*. Tuttavia allo scopo di non avere divergenze troppo gravi fra lo stipendio effettivo e quello corrispondente alla classe del comune e anche per eliminare inconvenienti di altro genere, facilmente intuibili, che potrebbero conseguire alla troppa lunga permanenza di un segretario in un determinato comune, la possibilità della promozione in sede potrebbe essere limitata, per esempio a un massimo di due promozioni.

Si è ritenuto pertanto dalla Sottocommissione che la carriera, salvo il caso della promozione in sede, dovrebbe svolgersi mediante passaggio ad altro comune, di classe superiore. Tale passaggio dovrebbe aver luogo solo mediante concorso, limitato ai segretari del grado immediatamente inferiore, ai vice segretari e ai capi di ripartizione, secondo le norme ora in vigore (artt. 182-183 del T. U. vigente) (1). Ai concorsi sarebbero ammessi anche i funzionari di prefettura dei gruppi A e B (art. 183 citato).

Si è rilevato inoltre che il passaggio da comune a comune dovrà consentirsi anche se i comuni sono della stessa classe, al fine di risolvere pacificamente quelle situazioni di incompatibilità e di avversione, che spesso farebbero capo, in mancanza di altri rimedi, a misure di licenziamento, dannosissime sia per gli impiegati, sia per la pubblica amministrazione.

Oltre il passaggio per *concorso*, si dovrà quindi prevedere il passaggio per *chiamata* – o meglio, per *trasferimento* – che potrebbe avvenire a iniziativa dell'amministrazione locale, degli stessi segretari o dell'autorità governativa.

La Sottocommissione inoltre è stata concorde nel ritenere che la possibilità di scambio del segretario comunale – che dovrebbe avvenire di concerto fra le due amministrazioni interessate – do-

---

(1) Oggi, l'art. 182 ammette ai concorsi i segretari dei due gradi inferiori. A tale riguardo si è ventilata l'opportunità di limitare l'ammissione ai segretari del solo grado immediatamente inferiore, sia perché la pratica ha mostrato l'eccessività del numero dei concorrenti (di solito un centinaio per un posto) sia anche perché, secondo la progettata riforma, i gradi dei segretari sono ridotti da 8 a 6.

vrebbe essere ammessa come un'eccezione nel sistema normale del concorso, e soltanto nell'ipotesi che i due Comuni fra i quali avviene lo scambio appartengono alla stessa categoria.

Circa il periodo di prova si è rilevato che, sopprimendo la statizzazione, non sarebbe opportuno riportarlo a due anni. Si è proposto quindi di ridurre tale periodo a un anno per tutti i dipendenti comunali, lasciando tuttavia ai comuni facoltà di stabilire un periodo più lungo nei loro regolamenti organici.

La proposta di attribuire ai comuni la facoltà – esclusa dal vigente sistema – di assumere personale a contratto è stata accolta solo per le categorie dei dipendenti d'ordine e dei salariati.

Infine, sul rilievo che i segretari vivono troppo a contatto con uomini di partito, che spesso sono tratti ad assecondare, si è ritenuto opportuno di vietare a essi l'iscrizione ai partiti politici. Si è voluto con ciò stabilire che il segretario deve mantenersi estraneo alla politica, non solo per renderlo più rigorosamente obiettivo, ma anche per sottrarlo a ogni lusinga. Per tal modo, i partiti nel loro avvicendarsi nei Consigli comunali, non potranno avere contro il segretario prevenzione alcuna.

Per quanto si riferisce alle varie cause di licenziamento dei dipendenti comunali in genere, la Sottocommissione ha ritenuto in via di massima che debbano essere mantenute le cause ordinarie che prescindono cioè da un motivo politico, e debba invece essere senz'altro esclusa la causa prevista dall'art. 248 della vigente legge, che concerne l'incompatibilità degli impiegati con le direttive generali politiche del governo.

2. — *Funzioni ispettive del segretario comunale. Istituzione di corsi di cultura teorico-pratici per segretari comunali.*

La Sottocommissione ha altresì esaminato la possibilità di affidare temporaneamente ai segretari comunali, che diano maggiori garanzie, funzioni ispettive sulle amministrazioni locali, su incarico del prefetto, d'intesa con l'amministrazione da cui dipendono. Durante tale periodo gli emolumenti spettanti ai segretari comunali sarebbero a carico dell'Amministrazione dell'Interno ed eventualmente dell'ente presso il quale si svolgerebbe l'attività d'ispezione.

Si è rilevato che l'innovazione in parola contribuirebbe no-

tevolmente a elevare moralmente la figura dei segretari e a migliorare il servizio ispettivo sui comuni. Naturalmente gli incarichi ispettivi dovrebbero essere conferiti ora all'uno ora all'altro segretario idoneo, in guisa da non recar danno agli uffici, e costituirebbe importante titolo per il progresso della carriera.

È stato anche proposto che il segretario abbia voce consultiva in tutte le deliberazioni del Consiglio: sia su questo che sul precedente argomento, la Sottocommissione però si riservò di decidere nell'ulteriore corso dei lavori.

Altra fondamentale esigenza della riforma è sembrata quella di elevare il livello culturale della categoria. Si è rilevato a tale proposito che col progresso del tecnicismo e con lo svilupparsi e con l'aggrovigliarsi della legislazione, il compito del segretario comunale diviene sempre più difficile. Esso, d'altra parte, è stato reso più arduo, sia dalla gravissima crisi economico-finanziaria del dopoguerra sia per il ritorno della vita comunale al sistema democratico ed elettorale. La denunciata esigenza fu sentita già nel 1942 quando si richiese pei segretari dei gradi superiori la laurea in giurisprudenza. D'altra parte il livello della categoria si è andato di continuo abbassando, anche in dipendenza della guerra che ha impedito i varî corsi di preparazione e perfezionamento.

Sulla base di queste considerazioni si è rilevata la necessità di una riforma radicale del sistema di preparazione per l'esercizio delle funzioni di segretario comunale. All'uopo non si è ritenuto idoneo l'espediente di generalizzare il requisito della laurea in legge, sia perché gli studî di giurisprudenza non offrono sempre laureati adeguatamente preparati, sia perché la crisi finanziaria produrrà probabilmente una rarefazione di studenti e impedirà comunque a molti una conveniente preparazione; d'altra parte non si è creduto che la carriera dei segretari comunali possa attrarre i migliori tra i laureati in legge.

La Sottocommissione ha ritenuto pertanto che debba provvedersi alla istituzione di corsi ordinarî e stabili di preparazione – della durata di un biennio – da tenersi presso le università. Tali corsi si concluderebbero con un esame che darebbe luogo a un titolo ufficiale di abilitazione alla carica di segretario comunale.

In considerazione poi che i segretari comunali hanno bisogno anche di esperienza pratica oltre che di preparazione teorica, si è espresso l'avviso che i futuri segretari debbano svolgere un periodo di tirocinio di almeno un anno presso qualche ufficio comunale.

IV.

LE FUNZIONI DEL COMUNE

1. — *Funzioni obbligatorie.*

Le esigenze sociali e individuali cui il comune deve e può provvedere hanno natura e caratteristiche assai varie; esse non si prestano a un'esatta catalogazione, ma possono tuttavia raggrupparsi in categorie di carattere generale, contrassegnate dalla necessità che le funzioni da esplicare corrispondano ad attività o servizî di pubblico interesse.

L'ampiezza del campo nel quale tali attività o servizî possono svolgersi può, praticamente, essere circoscritta soltanto da un limite: quello imposto dalla disponibilità dei mezzi occorrenti per il loro servizio. Ciò impone la necessità di mantenere la distinzione fra compiti che devono essere obbligatoriamente svolti e compiti che possono essere facoltativamente assunti, per modo che rientrino nella prima categoria le funzioni di carattere essenziale e inderogabile, delle quali non può essere trascurato l'esercizio senza grave pregiudizio della collettività che l'ente amministra, e nella seconda categoria tutte quelle altre forme di attività che, pur rispondendo al pubblico interesse ed essendo di indubbio beneficio per la collettività, non abbiano l'accennato carattere di inderogabilità e possono essere svolte solo se e in quanto i mezzi di cui l'ente può disporre lo consentano.

Tale distinzione dovrà farsi naturalmente basandosi non sulle condizioni attuali della finanza comunale, che la situazione bellica ha condotto a una gravità tale da non consentire neppure la possibilità di far funzionare in modo idoneo i soli servizî obbligatorî; ma confidando che un futuro miglioramento dell'economia generale della nazione e un migliore e più efficiente assetto da dare alla finanza locale consentano, a scadenza più o meno prossima, un maggior respiro alle stremate condizioni finanziarie dei comuni, oggi livellate da un generale e gravissimo disavanzo.

Nella determinazione delle funzioni del comune è stato comunque tenuto presente che la normalizzazione non potrà essere

che graduale e lenta e che almeno per la generalità dei comuni essa non potrà consentire larghe disponibilità di mezzi.

È sembrato, perciò, di dover considerare con molta cautela l'opinione di coloro che tendono ad ampliare notevolmente le funzioni del comune, dato che ogni nuova funzione implica generalmente la necessità di disporre di nuovi mezzi per il suo esercizio.

La Sottocommissione ha proposto inoltre che nella nuova legge comunale debba essere dedicata una parte per indicare sommariamente i servizî e gli uffici di competenza del comune e che questa indicazione debba essere distinta da quella delle spese obbligatorie o facoltative (art. 91 e 92 T. U. vigente), delle quali si sarebbe dovuto parlare nel capo relativo alla finanza comunale, sia perchè le spese esigono una formulazione diversa, più precisa, più dettagliata, sia perchè la distinzione fra spese obbligatorie e facoltative non coincide perfettamente con la distinzione fra funzioni obbligatorie e facoltative, giacché una funzione facoltativa può dar luogo a spese obbligatorie e viceversa. Tale distinzione è stata giustificata anche dalla considerazione che le funzioni sono i fini che il comune si propone di conseguire, mentre le spese sono le erogazioni di danaro necessarie specificamente per conseguire quei fini in concreto.

La Sottocommissione è quindi passata all'esame delle singole categorie in cui possono raggrupparsi le funzioni obbligatorie del comune. Si è partito dalla premessa che tali categorie possano singolarmente consentire una più o meno larga estensione delle funzioni dell'ente a seconda dell'importanza e dei mezzi di cui questo dispone. Si sono quindi considerate, tra le funzioni obbligatorie, solo quelle che sono apparse di stretta necessità.

Va in primo luogo ricordato che non tutte le funzioni attribuite al comune – com'è noto – sono di stretto ed esclusivo interesse comunale: i servizî dello *Stato civile*, a esempio, sono d'interesse generale, e, come tale, prevalentemente statale, ma anche gli interessi locali vi sono direttamente legati. Peraltro, e per la natura stessa del servizio, nonchè per le esigenze della popolazione, è apparso non solo opportuno, ma necessario che vi provveda il comune, sia nell'interesse proprio, che in quello dello Stato. Ciò implica naturalmente che per determinati atti il capo dell'amministrazione comunale debba conservare anche la qualifica di ufficiale del governo.

Per quanto concerne i servizî di *statistica*, che vanno assumendo ogni giorno maggiore importanza, è stato osservato che

non tutti i comuni dovranno o saranno in grado di attrezzare gli appositi uffici, che potranno funzionare soltanto nei comuni di maggiore importanza; ma tutti i comuni avranno la necessità, per proprie esigenze o per collaborare alle rilevazioni ordinate degli organi statali, di procedere alla raccolta di dati sui particolari aspetti della vita locale.

Per l'*igiene e la sanità* si è dubitato che tale servizio possa essere affidato ai comuni, trattandosi di una funzione non affatto sentita da quelli meno progrediti; affidando *in toto* questi compiti ai comuni, molti problemi igienici non sarebbero mai risolti. Non sarebbe da meravigliarsi che un comune spenda del danaro per mantenere una scuola – non necessaria al paese – e non pensi al servizio della fognatura. Si è ritenuto quindi da una parte della Sottocommissione che i servizî in parola sarebbero opportunamente affidati alla regione o alla provincia, anche per quanto concerne la relativa spesa, lasciando al comune un compito puramente esecutivo.

In contrario si è ossevato che il problema dovrebbe essere impostato – nelle sue linee generali – sul principio della libertà e non del divieto delle funzioni anche perché non è esatto il principio secondo il quale dove agisce lo Stato non debbono agire gli altri enti. Pertanto, si è ritenuto che l'attività dei comuni nel campo dell'igiene e della sanità può essere assai varia e vasta, e, a seconda dell'importanza dei comuni, può consentire particolari attrezzature, come laboratorî, ospedali, centri di disinfezione ecc., che richiedono adeguate possibilità finanziarie.

Funzioni essenziali, tuttavia, alle quali tutti i comuni devono provvedere, rientrano nel campo della prevenzione delle malattie infettive: quelle della costruzione e manutenzione dei cimiteri, della fornitura di acqua potabile, dello smaltimento delle materie luride, della vigilanza sugli alimenti e sulla macellazione, della tutela dell'igiene degli abitati, della disciplina delle industrie insalubri, e dell'osservanza in genere delle norme contenute nei regolamenti d'igiene.

Fra le funzioni basilari in tema di *assistenza e beneficenza* sono state incluse l'assistenza medica e ostetrica, la fornitura di medicinali, il ricovero in ospedali, e il mantenimento degli invalidi al lavoro, pur valutando l'onerosità di tali compiti e auspicando un coordinamento tra l'attività assistenziale sanitaria dei comuni con quella degli istituti di beneficenza e assistenza e previdenziali.

Da una parte della Sottocommissione si è prospettata l'opportunità di annoverare tra tali funzioni anche l'assistenza zooiatrica, la cui assistenza gratuita però dovrebbe essere ragionevolmente limitata ; la condotta veterinaria, comunale e consorziale, è sembrata rispondere nelle condizioni attuali, a un interesse generale, più che al carattere assistenziale del servizio. Quest'ultima proposta non è stata tuttavia accolta favorevolmente.

Le altre forme di assistenza e di beneficenza sono state rimesse alla possibilità del comune, come attività facoltative.

In materia di *opere pubbliche* la funzione più essenziale per tutti i comuni è sembrata quella di assicurare la viabilità ordinaria, mediante la costruzione o manutenzione di strade, e ponti all'interno e all'esterno del centro abitato, dato che la facilità delle comunicazioni è indispensabile alla vita civile e al progresso sociale ed economico della popolazione. Tra le altre opere pubbliche sono state inoltre considerate quelle che hanno diretti riflessi sulle condizioni igieniche degli abitati, come acquedotti, fognature ecc.

Si è considerato che le particolari situazioni locali e la diversa disponibilità di mezzi possono consentire in materia di opere pubbliche una notevole estensione di attività, che è, però da considerare come pertinente all'azione facoltativa anziché a quella obbligatoria.

Per la *sicurezza pubblica* si è concordemente affermato che le funzioni del comune dovranno esplicarsi particolarmente nei servizî locali di P. S., nell'assicurarsi della statica degli edificî, nel disciplinare le industrie o mestieri pericolosi, nell'imporre la necessaria cautela per le materie infiammabili ecc.

Ampio dibattito si è svolto in seno alla Sottocommissione sull'opportunità di restituire ai comuni *l'istruzione elementare.*

Anche a prescindere dall'onere che l'esercizio di tale funzione comporta, è stato esaminato se veramente corrisponda a una necessità e a una pratica utilità la restituzione della funzione stessa ai comuni. Premesso che l'obbligo dell'istruzione elementare risponde a un'esigenza sociale di interesse generale e che sotto tale aspetto le modalità con le quali tale istruzione deve essere impartita sono state disciplinate dallo Stato anche quando l'esercizio della funzione era affidato ai comuni, è stato rilevato che, specialmente nei piccoli comuni, non sempre si può avere la garanzia che l'amministrazione locale sovraintenda alla vita scolastica con quella

doneità di mezzi e di competenza che è richiesta dalla delicatezza del compito.

D'altro canto, non è sembrato che l'esperimento fatto dall'organizzazione attuale denunci manchevolezze di tale natura da far presumere che giovi un ritorno all'antico ordinamento, anche ammesso che in alcuni centri, grandi e medî, il compito fu assolto in un modo non degno di lode. È sembrato assai dubbio se convenga ritornare al passato.

Non si è trascurato di osservare inoltre che la massa degli insegnanti (se si eccettuano quelli dei grandi centri) ha ottenuto dall'ordinamento attuale vantaggi materiali e morali tali, da far presumere che un ritorno alla soggezione dei comuni, le riuscirebbe nettamente sgradita.

Si è tenuto presente che in tema di istruzione pubblica gravano attualmente sui comuni notevoli oneri per costruzione, somministrazione, manutenzione, arredamento, riscaldamento e personale di servizio per le scuole elementari e medie e, per alcuni tipi di scuola, anche per il personale di segreteria. Il costante aumento della popolazione scolastica e il conseguente aumento del numero delle classi, nonché la frequente creazione di nuovi istituti d'istruzione media (disposta spesso dagli organi centrali senza nessuna cognizione della possibilità che i comuni abbiano di provvedere alla fornitura loro imposta dalle leggi scolastiche) hanno già reso l'onere di tali forniture eccessivamente pesante e in alcuni casi insostenibile, portando di necessità a soluzioni assolutamente inidonee, quali l'istituzione di turni doppî, o tripli, la fornitura di locali inadatti e spesso antigienici; nelle condizioni attuali il problema si è reso ancor più difficile.

A una parte della Sottocommissione è sembrato perciò auspicabile una riforma intesa ad addossare l'onere di tali forniture allo stesso ente che provvede, sotto ogni altro aspetto, al servizio della pubblica istruzione, e cioè allo Stato, se non si voglia che la situazione vada progressivamente peggiorando fino a diventare insostenibile.

Si è notato che il problema non si presenta acuto soltanto nei piccoli comuni, ma anche, e spesso con aspetti di maggiore gravità, nei centri medî e grandi, nei quali maggiore è il numero delle scuole medie e più osservato l'obbligo dell'istruzione elementare.

È stato inoltre rilevato che col vecchio sistema venivano istituite scuole – con personale insegnante non sempre all'altezza

della situazione – nei comuni più ricchi, dove non c'era maggior bisogno di istruzione, e che viceversa il servizio veniva trascurato nei comuni più poveri o meno progrediti. Gli inconvenienti di tale sistema hanno fatto ritenere a una parte della Sottocommissione che alcune spese non possono essere sostenute che dallo Stato, perché solo lo Stato può avere la visione della necessità di istituire determinati servizî, nel quadro di una politica nazionale. D'altra parte anche da un punto di vista tecnico non è sembrato si vada contro i principî dell'autonomia comunale quando si stabilisce un limite alla capacità degli enti locali poichè solo lo Stato è un ente a scopi generali e deve avere una competenza indefinita.

Circa l'istruzione post-elementare si è osservato che riservandola alla piena discrezione dei comuni si intralcerebbe il programma dello Stato. L'eccessivo afflusso di giovani alle Università è un fenomeno che deve ricondursi alla diminuita serietà degli studî e sarebbe oltremodo pericoloso – anche sotto questo aspetto – l'ingerenza di enti diversi dallo Stato nella pubblica istruzione. In omaggio ai nuovi principî democratici si potrebbe solo consentire ai comuni di istituire delle borse di studio per coloro che dimostrino spiccate attitudini e che versino in disagiate condizioni economiche.

Si è rilevato in contrario che già nell'attuale legge comunale e provinciale è sancito il principio della facoltatività di quella funzione. È sembrato, pertanto, che non riaffermare solennemente tale principio nella nuova legge comunale, non risponderebbe alle attuali esigenze politiche, che com'è noto sono nel senso di concedere la più ampia autonomia agli enti locali.

Per giungere a un compromesso fra le due opposte correnti, è stata anche avanzata la proposta di sancire nella legge che quando il comune istituisce un servizio che si affianca a un compito statuale, si deve mettere d'accordo con lo Stato e ottenere la relativa autorizzazione. Si è ritenuto al riguardo che non si può vietare al comune di provvedere a un pubblico servizio, quando questo è ritenuto corrispondente all'interesse locale, solo perché c'è già un altro ente (superiore) che provvede in vista di un altro interesse che è in relazione ad altre finalità.

In considerazione dei molteplici aspetti che l'argomento presenta – specie dal punto di vista del decentramento – la Sottocommissione non ha creduto di dare alla materia una soluzione definitiva, ritenendo opportuno di esaminare la questione d'intesa

con la Sottocommissione per il « decentramento », prima di sottoporla alla decisione della Commissione plenaria.

È stato anche esaminato se convenga restituire agli enti locali il *servizio antincendi*, da non molti anni (R. D. L. 10 ottobre 1935, n. 2472) assorbito dallo Stato.

Dalle indagini svolte non sono emersi elementi tali per poter affermare che l'attuale ordinamento costituisca un peggioramento della situazione rispetto a quello precedente. Si è riconosciuto anzi che in molte zone esso ha rappresentato un deciso miglioramento, anche perché a una più vasta attrezzatura non sono state estranee le esigenze della disgraziata guerra che si maturava. Non si è mancato di rilevare tuttavia che trattasi di un servizio che ha per la salvaguardia della popolazione un'importanza notevolissima e potrebbe essere, quindi, giustificato il desiderio degli enti locali di dare a esso quell'ordinamento che meglio risponda alle particolari esigenze locali.

Si è anche osservato d'altra parte, che specialmente nei comuni di media importanza può difettare la possibilità finanziaria di un'attrezzatura idonea e che nei piccoli comuni tale possibilità può addirittura non esistere; a ciò l'ordinamento attuale ha senza dubbio giovato, istituendo dei corpi provinciali opportunamente decentrati. Considerando tuttavia, che una delle principali direttive seguite dalla Commissione per la riforma dell'Amministrazione è quella di attuare un largo decentramento di funzioni, la Sottocommissione si è alquanto indugiata a esaminare l'opportunità che il servizio sia dallo Stato devoluto alla provincia ed eventualmente alla regione che potrebbero disciplinarlo tenendo presenti le esigenze dell'intera circoscrizione e conservando al corpo dei vigili del fuoco quell'efficienza, quella dislocazione e quella rapidità di spostamento che consentono l'intervento tempestivo anche nelle zone che non avrebbero la possibilità di una propria organizzazione autonoma del servizio. È appena da soggiungere che nel caso affermativo unitamente al servizio dovrebbero essere trasferiti agli organi decentrati anche i mezzi per il suo funzionamento.

In tema di funzioni, seppure impropriamente, si è anche opportunamente rilevato che in base alle disposizioni in vigore, i comuni sono gravati da una notevole quantità di *contributi* per servizî che sono disimpegnati dallo Stato e da altri enti. La giustificazione di tale sistema è sembrata, almeno nella gran parte dei casi, tutt'altro che plausibile e la sua principale determinante

è stata rinvenuta nel fatto che si è frequentemente trovato comodo alleggerire dell'onere degli accennati servizî gli enti che vi sovraintendono, addossandone una parte più o meno sensibile ai comuni, senza eccessivo riguardo alla possibibilità dei comuni stessi di fronteggiarne il carico.

Tutto ciò, oltre a non apparire giustificato, è sembrato causa di un complesso lavoro, perché mentre i comuni oppongono spesso per la difficoltà in cui si dibattono, una resistenza passiva al pagamento dei contributi – che nel loro complesso costituiscono un gravame di notevole entità – sia gli uffici comunali, sia gli enti cui i contributi sono dovuti, sia gli uffici di controllo, sono costretti a vigilanza, a contabilizzazione, a solleciti, a reclami contro il mancato versamento, ecc. Si è pertanto formulato il voto che l'onere di ogni servizio ricada integralmente sull'ente che è chiamato a disimpegnarlo, realizzandosi la finalità, non solo dello alleggerimento dell'onere dei comuni, ma anche una semplificazione e un risparmio di lavoro per quanto concerne, come già si è notato, la necessità di promuovere, seguire e sollecitare l'adempimento dell'obbligo di pagare i tributi.

Sulla base delle considerazioni precedentemente svolte, la Sottocommissione si è trovata d'accordo nel determinare le funzioni obbligatorie del comune nel seguente articolo:

« *I comuni devono assicurare il regolare funzionamento dei seguenti servizî:*

1) *stato civile, anagrafe e statistica;*

2) *polizia urbana e locale particolarmente per quanto attiene alla circolazione, alla disciplina del commercio e dei mercati, alla vigilanza sugli esercizî pubblici, all'illuminazione pubblica, alla disciplina dei pubblici trattenimenti;*

3) *igiene e sanità:* a) *per quanto in specie concerne la prevenzionê delle malattie infettive: la fornitura di acqua potabile, la nettezza urbana, lo smaltimento delle materie luride, la vigilanza sugli alimenti, sulla macellazione, e sul funzionamento degli ambulatori, la tutela dell'igiene dell'abitato, la disciplina delle industrie insalubri;* b) *per quanto riguarda l'assistenza sanitaria: assistenza medica e ostetrica, fornitura di medicinali e spedalizzazione degli ammalati poveri, mantenimento degli inabili al lavoro;*

4) *esecuzione e manutenzione di opere pubbliche stradali e concorso per opere pubbliche di interesse locale, a norma di legge;*

5) *sicurezza pubblica, nei riguardi dei servizî locali di pub-*

blica sicurezza, della statica degli edifici, della disciplina delle industrie pericolose, delle cautele per le materie infiammabili ;

6) *istruzione pubblica (con la riserva accennata) ;*

7) *amministrazione del patrimonio ;*

8) *riscossione delle imposte e rendite comunali e pagamento degli stipendi, oneri e contributi, gravanti sull'ente a sensi di legge* ».

2. — *Funzioni facoltative.*

Per i comuni che ne abbiano la possibilità, oltre le accennate funzioni di carattere obbligatorio, rimane largo campo all'esercizio di altre attività che possono essere considerate complementari e che concernono la vita economica, sociale e intellettuale della popolazione. Una catalogazione di tali attività è riuscita ancora più difficile di quelle attinenti alle funzioni obbligatorie, e non è sembrato alla Sottocommissione di poterla fissare in una norma data la varietà di scopi, di manifestazioni e di interessi che possono esservi connessi.

Si è cercato invece di circoscrivere il libero svolgimento di tali attività solo in maniera negativa, sancendo la liceità di tutti i servizî e i provvedimenti di pubblica utilità a eccezione dei casi in cui questi siano dalla legge riservati in modo esclusivo ad altri enti o siano subordinati all'autorizzazione dello Stato, qualora interferiscano con funzioni dello Stato stesso o di altri enti.

È sembrato inoltre più conforme a un indirizzo tendente all'autonomia locale che nel nuovo testo della legge comunale si accenni, prima che alle funzioni obbligatorie, alle funzioni facoltative : le norme che seguirebbero – relative alle prime – non sarebbero che parziali limitazioni di tale affermata autonomia.

Nell'articolo che la Sottocommissione ha formulato in materia di funzioni facoltative, si è ritenuto di dover fare espressa menzione oltre che dei servizî, dei provvedimenti che il comune può prendere, data la particolare natura di atti concreti di questi ultimi. L'articolo predisposto è il seguente :

« *Il comune può istituire tutti i servizî e adottare tutti i provvedimenti di utilità pubblica di carattere locale, salvo che la legge non li riservi in modo esclusivo allo Stato o ad altri enti* ».

« *Se per effetto di tali servizî e provvedimenti, l'attività del co-*

mune può interferire con funzioni dello Stato o di altri enti, il suo esercizio è subordinato, nei modi determinati dalle leggi speciali, all'autorizzazione dello Stato per l'opportuno coordinamento ».

A proposito di quelle che potrebbero in concreto essere funzioni facoltative del comune la Sottocommissione ha svolto varie considerazioni.

Fra le attività attinenti alla *vita economica* si è rilevata la particolare importanza che occupano i servizî delle comunicazioni urbane e interurbane, le industrie municipalizzate, l'istituzione di fiere e mercati e le speciali forme di intervento in materia annonaria.

Le *comunicazioni*, pur potendo costituire una necessità specialmente nei centri grandi e medî, non è sembrato che implichino inderogabilmente l'esercizio diretto, che anzi, le norme attualmente in vigore consentono espressamente agli enti locali la concessione di sussidî alle imprese che assumono la gestione; originariamente, infatti, la forma più diffusa era quella della concessione dell'esercizio a società private.

Successivamente, però, i comuni, specie i maggiori, hanno a mano a mano attuato la gestione diretta, provvedendo generalmente alla costituzione di aziende municipalizzate. È stato notato che la situazione di tali aziende non è stata sempre felice: oggi è notevolmente deficitaria e nelle contingenze attuali non vi è forse la possibilità di un rapido risanamento finanziario, anche per la necessità in cui alcune tra tali aziende si trovano di reintegrare il materiale distrutto dagli eventi bellici, logorato dall'uso e asportato dai nazisti.

Il servizio è sembrato rispondere però a esigenze assolute della popolazione e – poiché un ritorno al sistema della concessione dell'esercizio troverebbe indubbiamente sensibili opposizioni – si è ritenuto che debba farsi assegnamento su una parsimoniosa gestione per consentire agli enti di formulare programmi di riassetto tecnico e finanziario, che possano essere realizzati in un numero non eccessivo di anni, in modo che le finanze dei comuni non debbano sopportare a lungo il peso, spesso soffocante, del deficit delle aziende.

Fra le aziende municipalizzate sono apparse di preminente importanza quelle concernenti la *produzione di energia elettrica e di gas combustibile*.

Le disposizioni in vigore consentono ai comuni di assumere la gestione diretta, sotto forma di aziende municipalizzate, anche

di altri servizî, e in alcuni casi, anche con diritto di privativa, e non sono pochi i fautori di una maggiore estensione di tale facoltà. L'esperienza fatta fino a ora dimostra, tuttavia, che, per motivi di varia natura la gestione diretta è normalmente più onerosa della gestione privata e la Sottocommissione pertanto ha ritenuto che occorrerà essere molto cauti nel giudicare dell'opportunità di tale estensione, che in ogni modo dovrà essere valutata non sulla base di convenienze economiche – che generalmente si dimostrano fallaci anche quando sono previste come facilmente realizzabili – ma unicamente sotto il riflesso di una evidente e generale utilità per la popolazione, in contrapposto alla gestione privata, poichè solo tale elemento può giustificare l'onere che quasi normalmente implica per l'ente l'assunzione del servizio.

Sull'*istituzione di fiere e mercati* la Sottocommissione si è limitata a rilevare che essa è determinata da fattori varî che hanno la loro base sulla situazione dei luoghi, sulla facilità di accesso, sull'intensità e particolarità della produzione, sulla possibilità che il centro del mercato offra l'opportunità di provvedere anche al disbrigo di affari che interessano la popolazione dei comuni circostanti ecc.

Circa l'intervento diretto in *materia annonaria* si è rilevato che esso offre aspetti favorevoli e sfavorevoli: è sembrato, in genere, giustificato e utile in periodi di eccezione, ma in situazioni normali si è ritenuto preferibile che abbiano libero svolgimento i fattori economici che regolano la materia.

Per quanto concerne le attività *sociali e intellettuali* il campo di per sé stesso vasto non è sembrato agevolmente precisabile, influendovi fattori e consuetudini di varia natura e particolari situazioni locali (complessi monumentali, biblioteche, musei, istituti d'istruzione professionale e artistica, teatri, centri di cultura, istituzioni sportive e altre varie ecc.). È apparso indubbio che quanto già esiste dovrà essere nel miglior modo possibile conservato e curato, ma non è sembrato che nella situazione attuale e in quella del prossimo avvenire possa offrirsi ai comuni la possibilità di una larga estensione di tali attività.

3. — *Rilievi di carattere finanziario (rinvio).*

È stato considerato che la situazione finanziaria dei comuni ha assunto aspetti addirittura paurosi, e che il suo risanamento

presenta difficoltà tali da far ritenere che per molti anni gli enti dovranno limitare lo stesso funzionamento dei servizî obbligatorî allo stretto indispensabile.

A tale situazione non si è creduto che possa farsi idoneo riparo col ricorso a nuove e larghe forme d'imposizioni: dovrà indubbiamente farsi assegnamento sull'incremento dei tributi, dando ai comuni nuovi cespiti di entrata per il pareggio del loro bilancio; ma occorre tener presente che anche l'economia generale della nazione ha sofferto danni e distruzioni tali da non offrire larghe basi di imposizioni.

Parimenti non si è ritenuto che possa farsi assegnamento su idonei interventi finanziarî dello Stato, perché anche la finanza statale ha assoluta necessità di un deciso risanamento e non è da presumere che abbia risorse sufficienti per intervenire con normali assegnazioni a favore degli enti locali, che dovrebbero essere valutate non più a centinaia di milioni, ma addirittura a miliardi. D'altro canto, la Sottocommissione ha avuto occasione di deprecare tali interventi almeno in via normale, sia perché portano inevitabilmente alla conseguenza di rigidi controlli che contrastano con la tendenza a una più larga autonomia d'azione degli enti locali, sia perché generalmente hanno l'effetto di condurre all'insincerità dei bilanci di previsione.

Si è considerato che il generale immiserimento seguito alla politica del cessato regime costringe inevitabilmente tutti gli enti, a cominciare dallo Stato, a una gestione assolutamente parsimoniosa dei servizî indispensabili e a una politica estremamente rigorosa, che non consente la formulazione di vasti programmi.

Da ciò si è tratta la conseguenza che la sfera di attività dei comuni dovrà, per un periodo attualmente non precisabile, essere quasi ovunque necessariamente limitata ai compiti indispensabili, senza che ciò debba peraltro impedire, ad amministrazioni comunali attive e oculate di svolgere opera proficua, sollecitando, vigilando e coordinando tutte quelle attività e iniziative che, pur non potendo essere svolte direttamente dall'ente, potranno contribuire efficacemente al benessere sociale e materiale della popolazione.

Per ogni altra considerazione relativa all'aspetto finanziario dell'argomento, la Sottocommissione stabilì di occuparsene nel capitolo della finanza comunale, ove si sarebbero valutate le condizioni finanziarie cui deve subordinarsi l'assunzione e lo sviluppo dei servizî obbligatorî e facoltativi, a seconda che il comune abbia mezzi derivanti da entrate locali oppure integrati da contributi

statali e a seconda che le entrate tributarie locali siano più o meno gravose. Quivi si sarebbe anche tenuto conto di quelle spese che il governo deve sostenere, non per funzioni esclusivamente di sua competenza, ma per concorrere a servizî gestiti dal comune o da altri enti.

4. — *La potestà regolamentare.*

La Sottocommissione, infine, ha preso in esame la potestà regolamentare, che al comune spetta nelle materie di sua competenza.

Al riguardo si è stati concordi nel ritenere che i singoli comuni debbono provvedere ai proprî bisogni particolari mediante l'emanazione di norme regolamentari che disciplinino, nella propria circoscrizione amministrativa, le attività amministrative dell'ente e provvedano all'attuazione dell'interesse pubblico e al raggiungimento dei fini della pubblica amministrazione. I comuni mediante la potestà regolamentare, principale manifestazione della loro autonomia, hanno la possibilità di poter attuare le leggi e i regolamenti di polizia, della sanità, dell'igiene ecc., attività tutte indispensabili per il raggiungimento dei fini pubblici che l'ente si propone di conseguire.

La Sottocommissione è stata altresì dell'avviso di regolare la materia in un articolo a parte, a differenza di quanto è stabilito nel vigente T. U. com. e prov. che tratta della potestà regolamentare insieme alle altre attribuzioni spettanti al sindaco (art. 53). La Sottocommissione ha deciso in tal senso sia per un principio di sistematica, sia per meglio delimitare le materie cui spetta al comune di provvedere, avvalendosi del potere regolamentare.

In ordine a tali considerazioni, la Sottocommissione ha formulato la seguente norma sulla potestà regolamentare, norma che nel nuovo T. U. com. e prov. dovrebbe essere inserita dopo le disposizioni riguardanti le funzioni del comune:

« Il comune provvede con proprî regolamenti a disciplinare nella propria circoscrizione amministrativa l'ordinamento degli uffici e del personale, l'uso dei beni comunali, l'applicazione dei tributi, le istituzioni che gli appartengono, l'edilità, l'igiene, la polizia urbana e rurale, e i servizî di cui assume l'impianto e l'esercizio ».

V.

CONTROLLI SUL COMUNE

1. — *Se l'esercizio del controllo sugli atti delle amministrazioni locali debba conservarsi allo Stato; organi a cui dovrebbe essere devoluto; il ripristino delle sottoprefetture.*

In materia di controlli la Sottocommissione ha esaminato preliminarmente il problema della loro conservazione sulle amministrazioni dei comuni e delle provincie.

Si è auspicato da una parte della Sottocommissione l'abolizione di ogni forma di controllo estrinseco, almeno per quei comuni che non sono finanziati dallo Stato, sul rilievo che tale azione potrebbe essere efficacemente svolta dagli stessi elettori, così come accade nelle società anonime in cui il controllo viene esercitato dagli azionisti.

È stata inoltre prospettata – anche al fine di alleggerire i compiti statuali – l'opportunità di un controllo da parte dell'istituendo ente regione.

La Sottocommissione però non ha ritenuto di poter accogliere le due proposte, sia perché le conseguenze di una cattiva amministrazione comunale non coinvolgono interessi solo locali ma incidono sull'interesse generale dello Stato – onde la insufficienza di un controllo esercitato da un solo corpo elettorale –; sia perché un controllo affidato a un organo elettivo – quale sarebbe quello regionale – non darebbe quelle garanzie di preparazione tecnica e di capacità, che solo può offrire un organo statale. A quest'ultima proposta osterebbero poi anche ragioni pratiche: affidando alla regione un controllo sugli enti locali si riverserebbe sull'istituendo organo un lavoro non indifferente relativo alle varie provincie comprese nella regione, che non potrebbe essere affidato a persone che devono attendere anche alle loro occupazioni professionali, impiegatizie, ecc. Si è osservato inoltre che il nuovo ente – per quanto amministrativo – finirebbe sempre col vivere sotto l'impulso di determinate correnti politiche, onde verrebbe meno quel senso di obiettività che si vorrebbe al di fuori dell'organizzazione statale nei confronti dei varî Consigli comunali. Si è rilevato, d'altra parte, che tutti gli enti pub-

blici versano di fronte allo Stato nella stessa sistuazione giuridica, essendo tutti destinati al conseguimento di fini statali. Pertanto l'accertamento che tali fini siano costantemente ed efficacemente curati si è ritenuto possa spettare unicamente allo Stato. A tale punto non si è mancato di osservare che una delle cause principali dell'intervento statuale risiede nella necessità di controllare minutamente come sono impiegate le integrazioni finanziarie corrisposte dallo Stato ai comuni meno abbienti.

Si è tuttavia riconosciuto unanimemente, in corrispondenza ai riaffermati principî di autarchia e di decentramento, la necessità di ridurre e semplificare il vigente sistema dei controlli – specie se gli enti locali dovranno agire solo con le proprie possibilità economiche – in modo da rendere meno grave e profondo l'ostacolo che essi frappongono allo svolgimento della vita amministrativa degli enti locali. Una riduzione dei controlli, mentre li renderà più efficienti, conferirà anche maggior prestigio ai relativi organi.

Arrivata a questa conclusione, la Sottocommissione è passata quindi alla determinazione degli organi statali che devono presiedere a tali funzioni. Si è ritenuto che il controllo di legittimità — nei limiti in cui esso sarà conservato — possa rimanere alla competenza del prefetto ; per quanto riguarda la tutela non è sembrato opportuno abbandonare quella tradizione che ha sempre attribuito tale controllo a organi collegiali. La composizione mista di elementi governativi ed elettivi della G. P. A. – affermatasi con la riforma del 1889 – è sembrata la più idonea alla natura della funzione che, se incide profondamente sull'attività degli enti controllati – onde la necessità di elementi elettivi che rappresentino gli amministrati – esige d'altra parte quella preparazione tecnica che può, almeno in linea di massima, essere offerta solo da elementi governativi.

Circa gli elementi governativi che dovranno essere chiamati a far parte del nuovo organo di controllo, si sono esaminate preliminarmente le innovazioni introdotte dalla riforma del 1923, rispetto alla composizione originaria stabilita dalla legge del 1889. A tale proposito si è stati concordi nel ritenere che l'Intendente di Finanza – poco pratico dell'amministrazione locale – non porta contributi apprezzabili in seno al Collegio e che pertanto dovrà escludersi dalla composizione del nuovo organo di controllo.

Si è rilevato altresì che l'intervento del ragioniere capo di prefettura non apporta contributi degni di nota nelle delibera-

zioni di carattere amministrativo e giuridico. Tuttavia si è ritenuto che il suo intervento sia necessario per la parte contabile-finanziaria.

Si era anche prospettata da una parte della Sottocommissione, la possibilità di un organo provinciale di controllo formato dagli stessi elementi che compongono l'organo centrale (consiglieri o referendari della Corte dei Conti).

La difficoltà di aumentare, nell'attuale momento, gli organici della Corte dei Conti ha però suggerito di non accogliere tale proposta. La soluzione peraltro era stata avversata per una fondamentale ragione di principio, attinente alla sensibilità dell'organo preposto alla funzione. Si è osservato, infatti, che un funzionario diventa veramente sensibile alla funzione di controllo sugli enti locali soltanto dopo aver attivamente partecipato alla loro vita amministrativa, che si atteggia in modo notevolmente vario e, comunque, profondamente diverso da quella degli istituti statali.

L'orientamento della Sottocommissione è stato quindi nel senso che debbano ridursi i componenti governativi a tre membri: il prefetto e due consiglieri di prefettura, oltre l'intervento del ragioniere capo della prefettura – quale membro aggregato – con voto deliberativo o consultivo, quando vi siano questioni di bilancio o contabili. Gli elementi elettivi rimarrebbero invece a quattro.

Per quanto concerne la loro scelta sono state avanzate varie proposte. Da una parte si è infatti osservato che per il maggiore prestigio dell'organo tutorio, e per il principio dell'autogoverno, la elezione dei membri non di diritto potrebbe demandarsi al corpo degli elettori amministrativi della provincia. Si è rilevato a tale proposito che l'applicazione dei principî elettivi – quando sia possibile – è reale applicazione del concetto di autonomia.

In contrario si è osservato che, se i membri fossero eletti direttamente dal corpo elettorale avrebbero di fronte ai componenti di nomina governativa, un'autorità soverchiante. L'opinione prevalente è stata quindi nel senso di attribuire la nomina dei quattro membri elettivi della G. P. A. al consiglio provinciale o – nel caso che la provincia venisse soppressa – a tutti i membri dei Consigli comunali della provincia riuniti in una assemblea elettorale (1).

---

(1) Per una diversa proposta cfr. *infra* allegato 8.

Non si è ritenuto, d'altra parte, di ampliare la composizione dell'organo sul rilievo che i consessi troppo numerosi difficilmente riescono a funzionare. In conclusione la Sottocommissione ha ritenuto che la G. P. A. dovrebbe essere composta come nel 1889.

In seno alla Sottocommissione si è anche manifestata la tendenza di sopprimere le funzioni spettanti ai Consigli di prefettura sui progetti di contratto da stipularsi dai comuni. Trattasi, come è noto, di funzioni la cui natura è controversa in dottrina, non essendo pacifico se abbiano un carattere consultivo o di controllo.

Da una parte, infatti, si sarebbe voluto stabilire per i comuni l'obbligo di sentire il parere – non vincolante – dei Consigli di prefettura, salvo sempre l'obbligo del visto prefettizio in caso di stipulazione del contratto, essendo sembrata pericolosa un'eliminazione dei controlli in questa materia tanto delicata per gli interessi dei cittadini e della stessa Amministrazione; dall'altra invece, in conformità alle più generali tendenze seguite in materia di controlli, si è prospettata l'opportunità di abolire tanto il parere che l'approvazione.

La Sottocommissione, in via di massima, ha ritenuto di abolire le funzioni spettanti in materia ai Consigli di prefettura, salvo sempre il controllo di legittimità nei limiti e con le forme in cui si esplica sulle deliberazioni comunali (1).

Si è passato quindi all'esame dell'opportunità di ripristinare le sottoprefetture. È sembrato che la ricostituzione delle sottoprefetture presenti aspetti favorevoli, sia perché contribuirebbero ad avvicinare l'autorità dello Stato e i servizî amministrativi ai cittadini, sia perché consentirebbero di seguire più da vicino e di meglio guidare la vita delle amministrazioni locali. Dotati di maggiori attribuzioni, tali organi offrirebbero vantaggi, non solo per quanto riguarda la tutela, ma anche per i servizî di

(1) Le funzioni giurisdizionali dei Consigli di prefettura sui conti e sulle responsabilità – si è incidentalmente osservato in seno alla Sottocommissione – dovrebbero essere devolute al tribunale amministrativo regionale, istituendovi eventualmente una sezione speciale, la cui giurisdizione però non si muoverebbe di ufficio, ma soltanto su ricorso del comune o del tesoriere o del prefetto. I conti definiti con deliberazione del Consiglio comunale, dopo una prima fase di controllo in sede amministrativa da parte della ragioneria della prefettura, come stabilito dalla riforma del 1923, sarebbero poi approvati dal prefetto.

polizia, sanitarî ecc., specie nel caso che venisse istituita la regione.

L'argomento, tuttavia, per quanto si riferisce alle circoscrizioni da assegnare alle sottoprefetture è stato accantonato dalla Sottocommissione, in attesa che fosse meglio definito il problema della regione.

2. — *Vigilanza; abolizione del visto di esecutorietà del prefetto; efficacia delle deliberazioni e facoltà di annullamento da parte del prefetto.*

Circa il controllo preventivo di legittimità si è ritenuto che non è un istituto assolutamente necessario, tanto che in molti ordinamenti stranieri è del tutto ignoto. La gran mole di lavoro che deriva alle prefetture – già assorbite da altri gravosi compiti – dall'esame preventivo di legittimità di tutte le deliberazioni degli enti locali e la considerazione che l'osservanza delle leggi e dei regolamenti costituisce anche per gli enti pubblici un dovere tassativo come per i privati, hanno determinato la Sottocommissione a ritenere che la loro attività non deve essere sottoposta a un continuo, assillante controllo che ne intralci e paralizzi i movimenti, ma va solo repressa quando si manifesti contraria alla legge. Si è espresso quindi l'avviso che l'attuale controllo di legittimità debba essere trasformato in modo da escludere un qualunque impedimento allo svolgimento dell'attività amministrativa. Si è prospettata al riguardo l'opportunità di sostituirlo con un controllo successivo e repressivo degli atti illegittimi. Circa la estensione, si è ritenuto che debba conservarsi colla stessa ampiezza dell'attuale controllo di legittimità.

Secondo il sistema proposto, i comuni dovrebbero inviare alla prefettura – contemporaneamente alla loro pubblicazione nell'albo comunale – copia delle deliberazioni adottate (1).

Entro 30 giorni dal ricevimento del provvedimento, il prefetto, con suo decreto – senza bisogno di sentire il Consiglio

(1) Secondo una parte della Sottocommissione le deliberazioni dovrebbero essere inviate in duplice copia, di cui una verrebbe restituita al comune, munita del timbro della prefettura, quale prova dell'avvenuta trasmissione dell'atto. Con tale sistema si eliminerebbero gli inconvenienti derivanti da ogni possibile contestazione sull'effettiva ricezione del provvedimento da parte della prefettura.

di prefettura – potrebbe annullarlo qualora risultasse illegittimo (1)

Con l'attuazione del sistema proposto – già adottato in varî ordinamenti stranieri – tutte le deliberazioni delle amministrazioni comunali e provinciali, non soggette a speciale approvazione, diverrebbero immediatamente esecutive dopo la loro pubblicazione nell'albo pretorio e la relativa trasmissione al prefetto che dovrebbe effettuarsi entro un congruo termine. Non si è mancato di osservare che qualora gli organi del comune avessero dubbî sull'eventualità di un annullamento o volessero comunque evitare ogni responsabilità, avrebbero sempre modo di attendere il compimento del termine. Decorso tale termine di 30 giorni dal ricevimento del provvedimento da parte del prefetto, l'annullamento potrebbe essere pronunciato di ufficio soltanto dal Ministro dell'Interno, udito il parere del Consiglio di Stato.

Contro i decreti prefettizî di annullamento i comuni e gli altri interessati potrebbero ricorrere in via gerarchica al Ministro o in via giurisdizionale al tribunale amministrativo territoriale; contro i decreti ministeriali sarebbe aperto il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, secondo le regole comuni.

Per quanto concerne il termine per l'esercizio della facoltà di annullamento da parte del prefetto non si è ritenuto di fissarlo in misura più ampia per non prolungare maggiormente lo stato di incertezza al quale è esposto chi abbia acquistati diritti sulla base della deliberazione comunale.

3. — *Tutela; riduzione del suo campo di applicazione e sue diverse gradazioni; semplificazione del documento contabile del bilancio.*

Riguardo al controllo di merito si è rilevato che la sua generale applicazione, sancita dall'art. 97 del T. U. del 1934, trova

(1) L'innovazione proposta dalla Sottocommissione in tema di controllo di legittimità è stata accolta in uno schema di D. L. L. predisposto dal Ministero dell'Interno. Infatti l'art. 97 del T. U. del 1934 è stato abrogato e sostituito dal seguente: «Le deliberazioni dei Consigli comunali e delle Giunte municipali non soggette a speciale approvazione, divengono esecutive dopo la pubblicazione nell'albo pretorio e l'invio al prefetto che dovrà essere effettuato entro 8 giorni dalla data della deliberazione.

È data facoltà al prefetto di pronunciarne l'annullamento per motivi di legittimità entro 20 giorni dal ricevimento».

il suo principale fondamento nella preoccupazione che il governo fascista ebbe di inquadrare gli enti locali sotto l'autorità dello Stato. Dopo aver osservato che il carattere e le dualità di tale controllo contrastano decisamente con i riaffermati principî di libertà e di autarchia, si è unanimamente riconosciuto che esso costituisce un grave impedimento allo svolgimento dell'attività amministrativa degli enti locali. Si è pertanto auspicato – in ossequio alla nostra tradizione legislativa rigorosamente informata, fin dalla legge comunale del 1865, ai principî della piena autarchia locale – che la generalità delle deliberazioni comunali venga nuovamente sottratta ad ogni ingerenza di merito.

La Sottocommissione ha quindi ritenuto che debba ridursi il numero delle materie soggette al controllo di merito e si è proposto al riguardo di distinguere le deliberazioni soggette all'approvazione tutoria in due categorie: quelle per le quali l'approvazione è richiesta per tutti i comuni senza distinzione di valore, e quelle soggette ad approvazione solo quando il valore del loro contenuto supera determinate cifre, diversamente previste, secondo l'entità demografica del comune (1). Su tale punto era stato in

(1) Anche tale principio è stato accolto nel citato schema predisposto dal Ministero dell'Interno e di cui si riportano i seguenti articoli:

Art. 5 – L'art. 99 del testo unico predetto è abrogato e sostituito dal seguente:

« Nei comuni aventi popolazione superiore ai 100.000 abitanti sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa le deliberazioni che riguardano i seguenti oggetti:

1) bilancio preventivo e storni di fondi da una categoria all'altra del bilancio medesimo;

2) spese vincolanti il bilancio per oltre cinque anni, salvo il disposto del secondo comma dell'art. 332;

3) applicazione dei tributi e regolamenti relativi;

4) acquisto di azioni industriali;

5) liti attive o passive e transazioni per un valore eccedente le lire 500.000;

6) impieghi di denaro che eccedono nell'anno le lire 1.000.000, quando non si volgano alla compra di stabili o a mutui con ipoteca o a depositi presso gli istituti di credito autorizzati dalla legge o all'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato;

7) alienazione di immobili, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito e di azioni industriali, quando il valore del contratto superi la somma di lire 1.000.000, nonché la costituzione di servitù o di enfiteusi, quando il valore del fondo ecceda la somma suddetta;

8) locazioni e conduzioni di immobili oltre i dodici anni o quando l'importo complessivo del contratto superi la somma di L. 500.000;

primo tempo proposto che la classificazione dei comuni, ai fini della maggiore o minore estensione del controllo di merito, dovesse prendere a fondamento soltanto la diversa potenzialità economica dei varî comuni, quale risulta dai rispettivi bilanci annuali.

---

9) prestiti di qualsiasi natura;

10) assunzione diretta dai pubblici servizî;

11) piani regolatori edilizi, di ampliamento e di ricostruzione;

12) regolamenti di uso dei beni comunali, di igiene, edilità, polizia locale e quelli concernenti le istituzioni che appartengono al comune;

13) ordinamento degli uffici e servizî e regolamenti concernenti il trattamento economico e lo stato giuridico del personale».

Art. 6. – L'art. 100 del testo unico predetto è abrogato e sostituito dal seguente:

«Nei comuni aventi popolazione superiore ai 20.000 e non ai 100.000 abitanti e che, pure non avendo popolazione superiore ai 20.000 abitanti, siano capoluoghi di provincia, oltre che nei casi indicati ai numeri da 1 a 4 e da 9 a 13 dell'articolo precedente, sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa le deliberazioni che riguardano i seguenti oggetti:

1) liti attive o passive e transazioni per un valore eccedente le lire 100.000;

2) impieghi di denaro che eccedono nell'anno le lire 500.000, quando non si volgano alla compra di stabili o a mutui con ipoteca o a depositi presso gli istituti di credito autorizzati dalla legge o all'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato;

3) alienazioni di immobili di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito o di azioni industriali, quando il valore del contratto superi la somma di lire 500.000, nonché le costituzioni di servitù o di enfiteusi, quando il valore del fondo ecceda la somma suddetta;

4) locazioni e conduzioni di immobili oltre i dodici anni o quando l'importo complessivo del contratto superi la somma di lire 200.000».

Art. 7. – L'art. 101 del testo unico è abrogato e sostituito dal seguente:

«Nei comuni aventi popolazione non superiore ai 20.000 abitanti e che non siano capoluoghi di provincia, oltre che nei casi previsti ai numeri da 1 a 4 e da 9 a 13 dell'articolo 99, sono sottoposte all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa le deliberazioni che riguardano i seguenti oggetti:

1) impieghi di denaro per qualunque somma, quando si volgano alla compra di stabili o a mutui con ipoteca o a depositi presso gli istituti di credito autorizzati dalla legge o all'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato;

2) alienazioni di immobili, di titoli del debito pubblico, di semplici titoli di credito o di azioni industriali, qualunque ne sia il valore, nonché costituzioni di servitù o di enfiteusi, qualunque sia il valore del fondo;

3) liti attive o passive o transazioni per un valore eccedente le lire 50.000;

4) locazioni e conduzioni di immobili oltre i dodici anni o quando l'importo complessivo del contratto superi la somma di lire 125.000».

Data però la continua variabilità di questi ultimi, si è ritenuto che il criterio avrebbe presentato in pratica non lievi difficoltà. Per tale ragione si è adottato, per la classificazione in parola, il criterio più semplice della diversa popolazione dei comuni.

Secondo il sistema accennato si è ritenuto che debbano essere soggette all'approvazione tutoria, senza distinzione di valore, le deliberazioni riguardanti i seguenti oggetti:

1) il bilancio preventivo;
2) lo storno di fondi;
3) gli impegni di spese ultraquinquennali;
4) i mutui e prestiti pubblici;
5) le assunzioni dirette dei pubblici servizî;
6) i piani regolatori edilizî;
7) i regolamenti organici sugli uffici e sul personale e quelli di qualsiasi natura rivolti alla generalità dei cittadini.

Invece, sarebbero soggette all'approvazione tutoria, solo quando il loro importo superi un dato valore – variamente determinato secondo la popolazione del comune – le deliberazioni riguardanti:

1) le liti attive e passive e le transazioni;
2) le locazioni ultranovennali;
3) l'impiego di denaro tranne l'acquisto di titoli di Stato o garantiti dallo Stato e i mutui ipotecarî (1).
4) l'alienazione d'immobili, di titoli di Stato, di titoli azionarî e la costituzione di servitù.

Dopo aver rilevato che i bilanci non sono stati sempre soggetti all'approvazione tutoria, perché in sostanza rappresentano un'elencazione di spese che non può dar luogo ad alcun arbitrio, la Sottocommissione ha ventilato l'idea di diradare o semplificare la redazione del documento contabile del bilancio, o prolungandolo a un periodo oltreannale – come è stato fatto per gli organi di beneficenza – oppure distinguendolo in un nucleo consolidato e in più parti variabili.

Così si potrebbe disporre che sia necessaria l'approvazione se

---

(1) La disposizione contenuta nel n. 3, era stata in un primo tempo così formulata: « Impiego di danaro, compreso l'acquisto di titoli industriali ed escluso quello dei beni immobili, di titoli di Stato e i mutui ipotecarî ». La Sottocommissione ha ritenuto di modificare la disposizione nel senso accennato, sul rilievo che anche l'acquisto di beni immobili costituisce un impiego di danaro.

nel bilancio c'è un aumento di gettiti tributarî o si prevede un aumento di sovrimposte o di tasse di famiglia, o spese oltreannali. Ma ciò, a parere della Sottocommissione, non dovrebbe ritenersi necessario quando si tratta di spese che rimangono ferme per decenni, come è per quelle relative al personale, agli affitti, alle imposte.

Sulla base di tali considerazioni la Sottocommissione, si riservò di studiare – in sede di finanza e di contabilità – un sistema idoneo a semplificare tutta la procedura e a eliminare tutto quanto vi sia di superfluo nel vigente ordinamento, nell'intento di ridurre al minimo le approvazioni annuali e di mantenere in vigore soltanto quelle relative ad atti di un certo rilievo.

La Sottocommissione si è anche riservata di considerare la diversa intensità da attribuire al controllo di merito, a seconda della diversità delle condizioni finanziarie del comune, a seconda cioè che esso disponga di mezzi derivanti da entrate locali, oppure integrati da contributi statali, e a seconda che le entrate tributarie locali siano più o meno gravose.

Infine, come sostitutivo del controllo di merito, la Sottocommissione ha ammesso in massima – salvo un esame più approfondito dell'argomento – la possibilità di ricorrere al voto popolare mediante referendum, naturalmente in casi non troppo numerosi e quando un certo numero di elettori lo chieda.

La Sottocommissione non ha potuto portare il suo esame – per i motivi esposti nella premessa – sulle innovazioni proposte nei riguardi dei controlli speciali, per i quali si fa pertanto rinvio all'allegata relazione (allegato 8) (1).

---

(1) A cura della Segreteria, oltre gli allegati pubblicati *infra*; sono stati effettuati i seguenti elaborati:

1) Bibliografia in materia di Amministrazione locale;
2) Legislazione sugli enti locali;
3) Cenni sui sistemi di Amministrazione locale straniera;
4) Cenni sull'amministrazione locale nel Trentino;
5) Legislazione sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
6) Ordinamenti locali delle minoranze;
7) Disposizioni relative all'applicazione della legislazione italiana nelle provincie soggette al governo militare alleato;
8) Alcuni aspetti sulla situazione demografica dei comuni e delle regioni.

Non si è ritenuto opportuno di pubblicare tali lavori, trattandosi di semplici ricerche, che, pur utilizzate negli studî della Sottocommissione, non è sembrato che costituissero indispensabili integrazioni del resoconto che precede.

Allegato n. 1.

PRECEDENTI LEGISLATIVI, PARLAMENTARI E POLITICI IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE LOCALE (*)

I.

I precedenti storici, legislativi e parlamentari in materia di amministrazione locale fino alla cessazione della prima guerra mondiale

1. — *Precedenti storici negli Stati italiani dal* 1814 *al* 1859.

I comuni e le provincie conservarono in buona parte sino alla rivoluzione francese i loro vecchi statuti, consigli e magistratura, anche se talora sotto la presidenza dei capi prepostivi dai sovrani.

Il dominio napoleonico estese le istituzioni e le leggi francesi che uniformarono quasi ovunque la struttura delle provincie e dei comuni, distruggendo le traccie degli antichi ordinamenti locali. Avvenuta la restaurazione, i governi trovarono opportuno quell'accentramento che si era determinato e aveva rimosse le vecchie tenaci resistenze locali.

A) Due Sicilie.

Le leggi 1° marzo e 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile del Regno di Napoli, estese con legge 12 dicembre 1834 alla Sicilia, sono leggi francesi. Rimasero in vigore in Sicilia sino al 1860 venendo surrogate dalla legge sarda 23 ottobre 1859 a seguito del decreto prodittatoriale 26 agosto 1860 e nelle provincie napoletane con decreto prodittatoriale 2 gennaio 1861.

B) Stati Pontificî.

Con motu proprio del 6 luglio 1816 Pio VII conservava buona parte delle istituzioni francesi, temperate da alcune antiche istituzioni degli Stati pontificî. Gregorio XVI pubblicava il 5 luglio

(*) La presente relazione è stata compilata dal dott. Giuseppe Renato.

1831 un editto sull'ordinamento amministrativo delle comunità e provincie, successivamente sostituito dall'editto del 24 novembre 1850.

C) Toscana.

Con legge 15 novembre 814 Ferdinando III ristabiliva le leggi anteriori. Con motu proprio 12 marzo 1848 Leopoldo II stabiliva la competenza delle amministrazioni compartimentali. Con decreto 20 novembre 1848 veniva emanato il regolamento comunale modificato con decreti 20 settembre 53 e 4 settembre 1859.

D) Modena.

Con i decreti 28 agosto 1814 Francesco IV richiamava in vigore le istituzioni del 6 aprile 1771. Nei ducati di Massa e Carrara erano rimasti in vigore gli statuti locali; nel 1849 fu però pubblicato il regolamento per i comuni dell'intero ducato, modificato con decreto del 12 marzo 1856, poi sostituito dal decreto 21 giugno 1856 che richiamava in gran parte in vigore gli antichi ordinamenti.

E) Parma.

Con decreto 5 giugno 1814 venivano confermate le leggi francesi. L'amministrazione delle provincie e dei comuni fu poi regolata rispettivamente dai decreti del 4 novembre 1849 e 28 aprile e 24 settembre 1855.

F) Regno Lombardo-Veneto.

Già con la legge 30 dicembre 1755 di Maria Teresa furono stabilite ottime istituzioni comunali. Dopo la caduta del Regno Italico, l'amministrazione fu divisa in due governi; ognuno si divideva in provincie, distretti e comuni. L'amministrazione di ogni provincia era commessa a una delegazione dipendente dal governo. Due congregazioni centrali, a Milano e a Venezia, rappresentavano le due regioni del Regno. Ogni provincia aveva poi una propria congregazione provinciale. L'amministrazione comunale era regolata dalle sovrane Patenti del 1° febbraio 1816 che, fra l'altro, dichiaravano l'inviolabilità delle autonomie comunali. Ogni comune era rappresentato da un Consiglio comunale o da un Convocato generale degli estimati che nominava una deputazione permanente all'amministrazione, se trattavasi di comune sem-

plice, o una congregazione municipale, se trattavasi di comune-città. Mentre la prima era tutta elettiva, la seconda aveva a capo un podestà di nomina regia. La vigilanza sui comuni era di competenza delle regie delegazioni provinciali, con un controllo da parte dei regi commissarî distrettuali.

G) Piemonte.

Con decreto del 21 maggio 1814 furono richiamate in vigore tutte le antiche istituzioni, dichiarando nulle quelle stabilite durante l'occupazione francese. Con regie Patenti del 30 dicembre 1814 si provvide a riordinare l'amministrazione delle città e dei comuni dell'annessa repubblica di Genova, mantenendo a essi una notevole autonomia. La Sardegna conservò i suoi statuti feudali. Nel 1817 era tuttora in vigore nel Regno il regolamento dei Pubblici del 6 giugno 1775 e l'istruzione generale sull'amministrazione locale del 1° aprile 1838 oltre ad altre costituzioni relative alla gestione delle provincie (o divisioni) e dei comuni. Con regio editto 1° novembre 1818 si stabiliva la circoscrizione generale del territorio di terraferma. Infine con regio editto 27 novambre 1847 si riordinò tutta l'Amministrazione locale.

In virtù dei poteri delegati dalla legge 2 agosto 1848 su proposta del Ministro dell'Interno Pinelli fu emanata la nuova legge piemontese sull'amministrazione divisionale e comunale vigente in tutti i territorî dello Stato. Il 12 giugno 1850 il Ministro Galvagno presentò un progetto per la riforma dell'amministrazione locale, specialmente per la pubblicità delle sedute dei Consigli comunali. In data 1° aprile 1851 la Commissione parlamentare per il progetto Galvagno proponeva un completo ordinamento dell'amministrazione locale, fra cui la ricostituzione delle provincie in corpi morali. Il 1° giugno 1852 il Ministro dell'Interno Pernati sottopose alla Camera dei deputati un progetto per la ricostituzione delle economie provinciali. Del 5 maggio 1854 e del 10 dicembre 1855 sono i progetti del guardasigilli Rattazzi, reggente anche l'Interno, sull'Amministrazione provinciale e comunale, ma non vennero discussi. Il 10 gennaio 1858 il Ministro dell'Interno Cavour diramava agli intendenti una circolare che preannunciava gli studî per la riforma dell'amministrazione locale nel senso di allargare le libertà comunali e concedere maggiore controllo ai contribuenti. Del 13 gennaio 1859 è un progetto Cavour che non venne però discusso.

Finalmente il Ministero La Marmora-Rattazzi promulgò la

legge generale del 23 ottobre 1859 che, livellando le varie istituzioni locali nei diversi territorî e determinando perciò spesso vivi malcontenti, fu successivamente estesa alle seguenti regioni: nell'Emilia e Romagna il 27 dicembre 1859; nelle Marche il 30 settembre 1860; nell'Umbria il 22 settembre 1860; nelle provincie napoletane il 2 gennaio 1861; nelle provincie siciliane il 26 agosto 1860; in Toscana il 31 dicembre 1859. La predetta legge divenne poi definitivamente legge nazionale il 17 marzo 1861.

2. — *Progetti di riforme dal* 1859 *al* 1865.

Già il Ministero Cavour-Farini fece approvare la legge 24 giugno 1860 istituente presso il Consiglio di Stato una Commissione legislativa per la preparazione di un ordinamento amministrativo nel quale si accordino le ragioni dell'unità e della forte autorità politica dello Stato con la libertà delle provincie e dei comuni ». La relazione del Ministro dell'Interno Farini, inaugurando i lavori della Commissione, esponeva il programma del Ministero, riconoscente la varietà e l'importanza dei centri di vita locale in Italia e la necessità di conciliarne lo sviluppo con l'unità, mediante la costituzione di circoscrizioni regionali oltre le provincie, i circondarî, i mandamenti e i comuni. La Commissione con nota 3 agosto 1860 formulava la propria relazione conclusiva al ministro, specialmente sull'ordinamento regionale, sui governatori e le Commissioni regionali e sui poteri di esse.

Il successivo Ministro dell'Interno Minghetti con nota 28 novembre 1860 riferiva alla Commissione legislativa i principî direttivi del riordinamento amministrativo del Regno, ispirati anche essi a un largo decentramento regionale.

La Commissione legislativa, conformemente a tali principî presentava un progetto di legge per l'ordinamento amministrativo comunale e provinciale, uno per la costituzione dei consorzî fra privati, comuni e provincie per causa di pubblica utilità e altri ne preparava per coordinare il sistema finanziario delle regioni, provincie e comuni con quello dello Stato.

Nella seduta 13 marzo 1861 il Ministro Minghetti presentava alla Camera dei deputati i seguenti progetti di legge: 1) sulla ripartizione del Regno e delle autorità governative; 2) sull'amministrazione e le elezioni comunali e provinciali; 3) sui consorzî fra privati, comuni e provincie per causa di pubblica utilità; 4) sull'amministrazione regionale. La Camera, un anno dopo,

approvava però soltanto alcuni articoli divenuti poi la legge 9 ottobre 1861. Il successore di Minghetti, Ricasoli il 3 gennaio 1862 ritirava i progetti suddetti, presentando il 22 dicembre varî progetti di legge fra cui uno sulle opere pie e uno concernente modifiche alla legge comunale e provinciale. Il suo successore Peruzzi presentava alla Camera il 5 marzo 1863 nuove modifiche, superate poi dalla caduta del ministero che era sostituito da quello La Marmora-Lanza.

In seguito al voto della Camera del 19 novembre 1864, e su progetto Lanza, si concesse al governo del Re la facoltà di studiare e stabilire progetti di legge relativi all'unificazione legislativa e amministrativa del Regno. La Commissione parlamentare riferì l'11 gennaio 1865 e con legge 20 marzo 1865, n. 2248 furono approvate le sei leggi sull'unificazione, di cui quella sull'amministrazione comunale-provinciale costituì l'allegato *A*.

3. — *Riforme legislative dal* 1865 *al* 1888.

La prima legge che modificò quella del 1865 fu la legge 11 maggio 1865, n. 2276 contenente un complesso di provvedimenti finanziarî, alla quale fecero poi seguito numerose altre sino alla legge 11 agosto 1870 disciplinante l'amministrazione finanziaria comunale. Ulteriori leggi vennero emanate: per la costruzione di strade provinciali (1877) — per opere idrauliche (1877) — sulla ricchezza mobile (1877) — sull'edilizia scolastica (1878) — sulle pensioni dei maestri elementari (1878) — sui consorzî d'imposte dirette (1882) — sui beni incolti (1882) — sui prestiti di enti locali (1883) — sull'imposta fondiaria (1885) — sui prestiti per pubblica igiene (1887) — sulle sovraimposte provinciali e comunali (1887) — sui contributi per opere idrauliche (1888) — sui mutui per l'edilizia scolastica (1888). Ebbero poi importanza finanziaria per gli enti locali le leggi sull'istruzione primaria, sull'irrigazione e i consorzî idraulici, sul risanamento di Napoli e altre leggi speciali per alcune regioni e provincie del Regno.

Altre leggi modificarono direttamente quella comunale e provinciale del 1865: modificato l'art. 162 (1865) — sull'unione di comuni e sulle frazioni (1870) — sui consigli comunali e provinciali (1873) — sul censimento demografico (1881) — sulle incompatibilità (1885).

Liberate le provincie venete vennero emanati varî provvedimenti per la estensione della legge del 1865 e alcuni altri di carat-

tere particolare, fra cui: sui commissarî regi (1886) — sui distretti, i beni, le spese, le imposte locali, le facoltà tutorie della deputazione provinciale. Le provincie venete conservarono in molte materie l'antica loro legislazione locale, specialmente in materia di assistenza sanitaria, di culto, ecc.

Con l'unione all'Italia di Roma e della sua provincia si compì l'unificazione amministrativa disposta con decreto legislativo 15 ottobre 1870 che estese ai nuovi territorî la legge comunale e provinciale del 1865.

L'unione di Roma non diede luogo a particolari discussioni in materia di amministrazione locale. Invece in occasione della promulgazione nelle provincie venete della legge del 1865 si costituì una Commissione consultiva per le proposte relative all'ordinamento delle provincie venete che concluse i suoi lavori con una relazione al Ministro dell'Interno redatta da G. Marziai.

4. — *Proposte di riforma della legge* 20 marzo 1865 *sino al* 1888.

Già lo stesso Ministro Lanza aveva presentato la proposta di procedere a una prossima revisione delle sei leggi amministrative emanate per l'unificazione legislativa. Il primo progetto mirante però all'intero riordinamento dell'amministrazione comunale-provinciale fu presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 13 marzo 1864 dall'on. Pianciani, ma senza esito. Nel 1867 il Ministro Rattazzi nominò una commissione parlamentare per lo studio della riforma dell'ordinamento amministrativo, stabilendo le seguenti direttive: «dare ai comuni e alle provincie la maggiore autonomia possibile sulle basi del più largo decentramento, semplificando i servizî dell'amministrazione e scemando le spese generali del bilancio dello Stato. Separare gli interessi generali da quelli puramente locali. Restringere le attribuzioni del potere centrale all'effettivo governo dello Stato e ai grandi interessi nazionali. Dare vita pienamente autonoma agli enti locali, emancipandoli dalla tutela governativa». La Commissione al termine dei suoi lavori concretò le seguenti conclusioni: nomina elettiva dei sindaci anziché da parte del governo — divisione in categoria dei comuni in base a criterio demografico onde assicurare ai maggiori un reggimento libero da ogni tutela governativa o provinciale salve però alcune guarentigie per gli interessi degli amministrati — amministrazione della provincia da parte di un Consiglio e di una deputazione provinciale che no-

minerebbe nel suo seno il presidente — attribuzioni del prefetto limitate alla sola vigilanza per l'osservanza delle leggi — suffragio universale per le elezioni dei consiglieri comunali e provinciali fatte per circoli in ragione di popolazione o per scrutinio di lista nelle città cui competesse più di un consigliere — concentrazione dei comuni con meno di 1.500 abitanti. I lavori della Commissione non ebbero però seguito.

Il nuovo Ministro dell'Interno Cadorna nella seduta dell'8 febbraio 1868 presentava a sua volta alla Camera un nuovo progetto di legge sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale e un'apposita Commissione parlamentare presentò la sua relazione nelle sedute 7 luglio e 1 dicembre 1868. Esse erano ispirate a un ordinamento di provincie e di comuni con amministrazione elettiva per suffragio popolare e con potere di sola vigilanza affidato al rappresentante del potere esecutivo nella provincia. Venivano fissate le funzioni obbligatorie delle provincie e dei comuni. Anche i lavori di questa Commissione non ebbero seguito.

Il successivo Ministero Lanza nelle sedute del 7 marzo, 7 luglio, 1° dicembre 1870 presentava due schemi di legge, uno sull'ordinamento centrale dello Stato, delle provincie e dei circondarî, l'altro portante modificazioni alla legge comunale e provinciale, ma anch'essi non giunsero all'approvazione. Con essi fra l'altro era fissato che il Consiglio cómunale « ha per propria natura diritto di fare tutto ciò che ha carattere comunale » e riaffermato l'assoluto principio della elettività delle cariche e la cessazione della figura del sindaco quale ufficiale del governo. Si sostituiva poi la tutela della deputazione provinciale sui comuni a quella prefettizia. La Camera non approvò però i progetti.

Nel 1876 il Ministro dell'Interno Nicotera istituì una Commissione per lo studio delle modificazioni alla legge 20 marzo 1865, nonché una Sottocommissione per il decentramento. Il Ministro Nicotera nella seduta 7 dicembre 1876 presentava alla Camera una relazione che accoglieva in parte le proposte di riforma della Commissione. Con essa veniva mantenuta al governo la facoltà di scioglimento dei Consigli comunali, stabilita la divisione dei comuni in due classi, ai fini della vigilanza governativa, ridotta questa al solo controllo sull'osservanza delle leggi, mantenute le attribuzioni di ufficiale del governo al sindaco, introdotte alcune nuove incompatibilità, istituita una circoscrizione distrettuale per il servizio di pubblica sicurezza, soppressione delle sottoprefetture e dei consigli di prefettura. La Commissione nominata dalla Ca-

mera presentò la sua relazione il 13 giugno 1877 (on. Marazio) ma il progetto non venne in discussione.

I Ministri dell'Interno Crispi (1867) e Zanardelli (1878) non presentavano progetti, mentre l'on. Depretis preparava nel 1879 un progetto di legge per la riforma della legge comunale-provinciale, presentato alla Camera il 24 febbraio 1880, ma non discusso per lo scioglimento di essa e ripresentato il 31 maggio 1880. Fu oggetto di accurata relazione dell'on. Mazza ma anche questa volta non ebbe corso. Finalmente nella seduta 25 novembre 1882 il Ministro Depretis presentò un compiuto progetto di riforma la cui relazione si basava sui seguenti criterî: semplificazione degli ordinamenti comunali e provinciali — prudente e saldo sviluppo dell'autonomia dei comuni e delle provincie — sistema di guarentigie legali per gli amministrati circa i provvedimenti e le deliberazioni degli enti locali — miglior determinazione della ingerenza governativa sulle amministrazioni locali — attribuzioni alle autorità governative e amministrative locali di parecchi uffici ora esercitati dal governo centrale. Veniva conservato il circondario e la sottoprefettura, nonchè il consiglio di prefettura e attribuite le funzioni tutelari sui comuni a una commissione provinciale amministrativa, anziché alla deputazione provinciale; abbandonata la divisione dei comuni in più classi; stabiliti i provvedimenti a favore del segretario comunale; esteso l'elettorato amministrativo alle donne; stabilito l'elettorato per censo a bassa base; considerate le deliberazioni d'urgenza della Giunta comunale; dichiarato elettivo il sindaco ma mantenuta l'attribuzione di ufficiale del governo, conservata la facoltà governativa di sospendere e revocare i sindaci e i consiglieri; regolate le spese obbligatorie e facoltative, le imposte e le tasse, i mutui mediante un sistema di controlli; regolata la vigilanza e tutela sugli atti degli enti locali rispettivamente da parte del prefetto o sottoprefetto e della commissione provinciale amministrativa; stabilita la facoltà del governo di sciogliere i consigli comunali e provinciali.

La Camera nominava una commissione straordinaria per l'esame del progetto Depretis ed essa, a mezzo del relatore on. Lacava, lo accoglieva favorevolmente con alcune utili innovazioni in parte poi accolte dall'on. Depretis. Il progetto però non fu discusso dalla legislatura in corso, ma da quella successiva, essendo stato ripresentato nella seduta del 22 giugno 1886 con alcune aggiunte, fra cui quelle relative: alla elezione dei

membri della giunta provinciale amministrativa, alla enunciazione indicativa delle materie devolute alla giurisdizione della giunta, alla procedura elettorale, ecc. Anche il nuovo progetto Depretis non fu preso in esame.

Il successore al Ministero dell'Interno, on. Crispi, presentava a sua volta alla Camera dei deputati il 19 novembre 1887 un disegno di legge contenente modificazioni e aggiunte alla legge comunale-provinciale 20 marzo 1865. Con esso veniva allargato il suffragio amministrativo con maggiori garanzie per la libertà e la sincerità del voto e con procedimento per la formazione delle liste e per le operazioni elettorali quasi identico a quello della legge elettorale politica ; erano deferite al consiglio di prefettura le funzioni di decisione sui reclami elettorali ; confermata l'elettività del sindaco da parte del consiglio comunale ; attribuite ai consigli di prefettura alcune funzioni statali sino allora di competenza delle deputazioni provinciali ; data pubblicità alle sedute dei consigli comunali ; stabilita la responsabilità degli amministratori per le spese non autorizzate.

Sul progetto la Camera nominava una commissione (relatore on. Lacava) la quale presentò le sue conclusioni nella seduta del 18 maggio 1888.

Con essa si proponeva una estensione dei consorzî di comuni ; garanzie per i segretari comunali ; l'allargamento dell'elettorato amministrativo e di quello per censo ; l'ammissibilità del voto alle donne ; le eccezioni all'eleggibilità ; le questioni relative alle operazioni elettorali e ai reclami relativi, mediante ricorso alla Giunta provinciale amministrativa ; la completa elettività dei sindaci e dei presidenti delle deputazioni provinciali ; la conservazione della vigilanza amministrativa sulle autonomie locali, restringendo la tutela ai soli atti menomanti il patrimonio o vincolanti l'avvenire dell'ente, e affidando tali interventi agli organi dello Stato o alla Giunta provinciale amministrativa ; riaffermava la necessità di una giurisdizione amministrativa ; lamentava l'accrescimento continuo delle spese comunali e provinciali e la critica condizione dei comuni gravati da mutui, proponendo l'urgente riforma dei tributi locali mediante alcune proposte fra cui : maggiori garanzie nelle deliberazioni riguardanti i mutui e vincoli al bilancio oltre il quinquennio — garanzie per la circoscrizione delle spese facoltative — separazione dei cespiti provinciali dai comunali mercè le quote di concorso dei comuni — distinzione di alcune spese obbligatorie che per loro natura do-

vrebbero gravare il bilancio dello Stato al quale sarebbero attribuite dopo un quinquennio — limiti alla contrazione dei mutui — attuare rispetto alle provincie il concetto della separazione dei cespiti — far sì che alle spese provinciali contribuiscano in equa proporzione tutte le fonti di ricchezza anzichè la sola proprietà immobiliare — provvedere alle spese provinciali mediante quote di contributo o di concorso comunali — trasformare o gradualmente unificare i debiti degli enti locali; stabilire il principio della responsabilità degli amministratori degli enti locali, riconoscendo contraria ai principî la guarentigia della garanzia amministrativa; decentrare ai prefetti molte delle facoltà ora attribuite alle amministrazioni centrali.

La Camera dei deputati discusse il progetto di legge nella seduta del 6 luglio 1888, chiudendo la successiva seduta del 19 con voto di approvazione. Il progetto così approvato fu dall'on. Crispi presentato al Senato nella seduta del 20 luglio 1888, accompagnato da una completa relazione che riassumeva la precedente tenendo conto delle osservazioni della relazione Lacava alla Camera. Nella relazione si ribatteva l'utilità dei consorzî intercomunali, del suffragio universale, respingendosi il voto alle donne, si conservava la qualità di rappresentante del governo al sindaco, con l'obbligo del giuramento, si trattava ancora delle funzioni amministrative di tutela e giurisdizionali delle Giunte provinciali amministrative, si fissavano casi di responsabilità amministrativa, si proponeva di autorizzare il governo a delegare ai prefetti quelle facoltà ora attribuite alle amministrazioni centrali dello Stato che sarebbero state indicate in un elenco da approvarsi per decreto reale.

Il Senato nominava una Commissione (relatore G. Finali) la quale, pur approvando il progetto, proponeva notevoli modificazioni. Fra l'altro proponeva maggiore autonomia comunale in tema di operazioni elettorali, faceva riserve circa la soppressione del presidente elettivo del Consiglio comunale e circa la nomina governativa del sindaco, circa i nuovi oneri che sarebbero derivati dalla istituzione delle Giunte provinciali amministrative in sede di tutela, considerava se non fosse il caso di deferire alle G. P. A. anche i reclami contro i provvedimenti prefettizi in sede giurisdizionale, faceva riserve circa spese di carattere statale che sarebbero continuate a gravare sugli enti locali, limitava i casi delle azioni popolari e proponeva di porre un freno e dare norma all'esercizio della facoltà della Giunta comunale e della

deputazione provinciale di deliberare nei casi di urgenza con il solo obbligo di informarne i Consigli, proponeva doversi effettuare le elezioni al consiglio provinciale nello stesso giorno in tutti i comuni del mandamento e che le elezioni nei comuni che formavano più mandamenti fosse fatta nella forma usata per le elezioni comunali, proponeva infine emendamenti a varî articoli del progetto in questione di dettaglio.

Il Ministro Crispi ripresentava alla Camera dei deputati l'8 dicembre 1888 il progetto di legge dando ragione, con una relazione, della accettazione delle modificazioni votate dal Senato. Manteneva però la nomina governativa del sindaco nei comuni minori, conservava le funzioni di tutela alla G. P. A. e dava conto degli altri emendamenti proposti dal Senato e accolti.

La Camera dei deputati esaminò il nuovo progetto nella seduta del 19 dicembre 1888 su relazione dell'on. Lacava e l'approvò con sole lievi modificazioni a quattro articoli, fra cui l'istituzione regia dei sindaci eletti, lo scrutinio elettorale di lista e un completamento in tema di responsabilità degli amministratori. Il progetto, ripresentato dal Ministro Crispi con tali modificazioni al Senato, fu finalmente approvato, su relazione del Sen. Finali nella seduta del 23 dicembre 1888 e divenne la legge 30 febbraio 1888, n. 5865.

Al governo, con la stessa legge, era stata data facoltà:

1) di coordinare in testo unico la nuova legge con quella del 1865, ciò che avvenne con il T. U. della legge 10 febbraio 1889, n. 5921;

2) di pubblicare le disposizioni di esecuzione, ciò che avvenne col regolamento generale per l'esecuzione della legge emanato con R. D. 10 giugno 1889, n. 6107;

3) di delegare ai prefetti quelle facoltà attribuite alle amministrazioni centrali dello Stato che fossero indicate in un elenco da approvarsi per decreto reale;

4) di provvedere alla mutazione dei distretti delle provincie di Mantova e della Venezia in circondarî e alla sostituzione dei sottoprefetti ai commissari distrettuali.

Rimaneva insoluta la questione assai grave della circoscrizione amministrativa del Regno. Già alla Camera nella seduta del 19 luglio 1889 era stata dibattuta la questione (on. Mazza e on. Lucca). Il Ministro Crispi già nella precedente seduta dell'11 luglio 1889 aveva prospettato le difficoltà di essa e l'opportunità di un rinvio.

5.°— *Riforme successive alla legge del* 1888.

Dopo la pubblicazione della legge del 1888, si ebbe, fra gli altri il progetto presentato dal Ministro Crispi alla Camera dei deputati nel 1918 concernente modifiche alla legge elettorale politica e alla legge comunale per la parte concernente la compilazione delle liste elettorali. Il progetto rilevava che, data l'identità del fondamento del diritto elettorale amministrativo e di quello politico, dovesse essere identica la procedura per la revisione delle due liste e identiche le facoltà da accordarsi alle Autorità e ai Corpi chiamati in primo e secondo grado alla revisione delle liste stesse. Venivano anche rilevati i gravi abusi commessi dalle Giunte municipali e dai Consigli comunali per l'iscrizione nelle liste e veniva proposto di accordare alla Giunta provinciale amministrativa le facoltà necessarie per riparare a tali abusi mentre si proponeva anche di accordare al governo la facoltà di procedere alla epurazione delle liste amministrative e politiche mediante apposito commissario.

La Camera nominava per l'esame del progetto la Commissione presieduta dall'on. Torraca il quale, con la sua relazione faceva le seguenti proposte: « *a*) siano tolte le liste elettorali alla diretta ingerenza dei corpi elettivi locali ; *b*) sia concentrata sul sindaco e sopra una commissione di poche persone la responsabilità della preparazione degli elenchi per le proposte di cancellazioni e nuove iscrizioni ; *c*) sia data alle minoranze una sicura garanzia ; *d*) sia esclusa l'iscrizione per notorietà e stabilità che ogni iscrizione e cancellazione sia documentata ; *e*) sia regolata la prova della sufficiente istruzione ; *f*) siano sottratte all'arbitrio le assegnazioni di domicilio nei collegi ; *g*) sia agevolato il reclamo degli elettori ; *h*) sia resa attiva la competenza di un primo giudice di appello nella commissione provinciale presieduta da un magistrato ; *i*) sia disciplinata l'azione e l'intervento del pubblico ministero ; *l*) siano regolate le sanzioni ». Il controprogetto della camera escludeva poi la facoltà straordinaria di revisione proposta dal Governo.

Il progetto di legge discusso alla Camera fu approvato e successivamente presentato al Senato; anche questi l'approvò su relazione Calenda e divenne legge in data 11 luglio 1894, n. 286.

Contemporaneamente era stato presentato un secondo progetto di legge concernente la riforma delle principali disposizioni della legge comunale-provinciale del 1889 e della legge elettorale

politica del 1882 sulle operazioni elettorali amministrative e politiche. Esso disciplinava la fissazione delle sedi elettorali, la cognizione dei reati elettorali, devoluta ai tribunali penali ; la durata in carica per sei anni con parziale rinnovo ogni tre anni dei consiglieri provinciali e comunali ; la durata in carica triennale del sindaco, della giunta municipale, del presidente della deputazione provinciale e di questa ; stabiliva l'ineleggibilità degli amministratori colpiti da dichiarazioni di responsabilità ; ammetteva la facoltà sostitutiva della Giunta provinciale amministrativa in tema di operazioni elettorali.

La Camera eleggeva per l'esame una Commissione presieduta dall'on. Parpaglia, la quale, su relazione dell'on. Grieco presentava un controprogetto più ampio che stabiliva la circoscrizione delle sezioni elettorali ; il numero degli elettori da iscriversi in ogni sezione ; confermava la devoluzione ai tribunali penali della cognizione dei reati elettorali ; confermava la durata in carica degli organi comunali e provinciali e l'ineleggibilità a consiglieri ; confermava le facoltà sostitutive della G. P. A. ; stabiliva la durata in carica triennale delle seguenti Commissioni nominate dai consigli provinciali : Consiglio di leva ; Commissione per la requisizione dei quadrupedi ; revisori della lista dei giurati ; Commissione provinciale del tiro a segno nazionale ; comitato forestale ; Commissione per la liquidazione dei danni dell'emigrazione ; Commissione per la vendita dei beni ecclesiastici ; Commissione per rivendite di privative.

Approvato con alcune modificazioni il progetto della Commissione, l'on. Crispi lo presentava al Senato dal quale veniva approvato su relazione Calenda e divenne la legge 11 luglio 1894, n. 287.

In materia elettorale si ebbe poi il regolamento che fu approvato con R. D. 19 agosto 1894, n. 386.

Nello stesso anno il Ministero Crispi presentò un altro progetto di legge concernente il riordinamento dell'imposta fondiaria e nuove disposizioni sulle sopraimposte comunali e provinciali. Il progetto fu esaminato alla Camera dalla Commissione presieduta dall'on. Levi che, su relazione dell'on. Dari lo approvava con alcune modifiche, stabilendo la facoltà delle provincie e dei comuni di sovraimporre ai tributi diretti sui terreni e fabbricati limitatamente a cent. 50 per ogni lira di imposta decimale ; concedendo alle Giunte provinciali amministrative la facoltà di autorizzare i comuni a superare tale limite per le spese obbliga-

torie, mentre tale autorizzazione sarebbe stata data alle provincie con decreto reale sentito al Consiglio di Stato; concedendo ai contribuenti la facoltà di ricovero alla Giunta provinciale o al governo del Re contro le deliberazioni, rispettivamente, del consiglio comunale o del consiglio provinciale per aumento o eccedenza di sovraimposte e, rispettivamente al Consiglio di Stato contro le decisioni della Giunta provinciale o contro il decreto reale.

Il progetto così modificato fu presentato dal Ministro dell'Interno Crispi e dal Ministro delle Finanze Boselli al Senato il quale, su relazione dell'ufficio centrale e del Sen. Gadda lo approvò e divenne la legge 23 luglio 1894, n. 340.

Con la stessa legge del 1894 sull'elettorato amministrativo il governo del Re era stato autorizzato a procedere alla pubblicazione di un nuovo testo unico della legge comunale provinciale che raccogliesse le disposizioni di legge emanate dopo il precedente testo unico. A ciò si provvide con il R. D. 4 maggio 1898, n. 164.

Dopo tale decreto la legislazione in materia di enti locali registra vari altri provvedimenti di un certo rilievo e si accenna qui di seguito ad alcuni dei testi più importanti.

La legge 21 giugno 1896, n. 217 disciplinò la concessione dell'autorizzazione governativa per gli acquisti di immobili e per l'accettazione da parte degli enti pubblici di doni e lasciti; con decreto 26 luglio 1896, n. 361 si emanò il regolamento di attuazione.

La legge 24 aprile 1898, n. 132 provvide alla istituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti della Sezione autonoma di credito comunale provinciale, mentre la legge 17 maggio 1900, n. 173 regolò il credito comunale e provinciale e la legge 23 dicembre 1900, n. 449 apportò alcune modifiche alla facoltà degli enti locali di applicare sovraimposta sui terreni e fabbricati. In considerazione di particolari situazioni, la legge 19 maggio 1904, n. 185 regolò la concessione e la trasformazione dei prestiti agli enti locali nel mezzogiorno continentale, legge che fu poi estesa dapprima agli enti locali del Lazio, Umbria ed Emilia, con legge 29 dicembre 1904, n. 676 e poi estesa a tutte le provincie del Regno con legge 19 luglio 1906, n. 364. Altri provvedimenti sul credito comunale e provinciale furono dati dalla legge 13 luglio 1905, n. 400, mentre la legge 15 luglio 1906, n. 383 dava disposizioni sull'applicazione delle sovraimposte provinciali e comunali nella Sicilia, Sardegna e pro-

vincie meridionali, seguita dalla legge 9 luglio 1908, n. 442 che recava nuove norme nella stessa materia per i compartimenti catastali napoletani, siciliani e sardi.

In tema di personale degli enti locali si deve registrare la legge 7 maggio 1902, n. 144 sulla nomina degli impiegati comunali e il R. D. 23 giugno 1094, n. 393 sugli esami di abilitazione alle funzioni di segretario comunale. La legge 30 giugno 1908, n. 335 disciplinò poi la cessione e sequestrabilità degli stipendi dei dipendenti dagli enti locali.

Durante questo periodo fu anche regolata, dal R. D. 21 settembre 1901, n. 445, la formazione e tenuta del registro di popolazione presso i comuni.

Frattanto, oltre ai progetti e alle relazioni più sopra già citati, occorre ricordare che, anche in sede parlamentare, continuarono le discussioni circa il riordinamento dell'amministrazione locale governativa o autarchica.

La questione della possibilità del decentramento amministrativo fu assai ampiamente trattata a proposito dei progetti sul riordinamento dell'amministrazione centrale e provinciale e sugli uffici finanziarî. Sono da rilevare in proposito la relazione alla Camera dell'on. Bargoni e la discussione svoltasi nel 1868 alla Camera stessa ove la questione fu trattata particolarmente dagli on.li Ranalli, Pianciani, Civinini, Correnti, Cortese, Ferraris. Sono pure da rilevare, sempre nel corso delle sedute svoltesi nel dicembre del 1868 alcuni controprogetti presentati dal Deputato Ferraris e dai Deputati Castiglia e Alvisi, votati dalla camera, ma successivamente respinti.

Del 1876 è l'ampia relazione dell'on. Pianciani della Sottocommissione incaricata di riferire sul decentramento amministrativo per la Commissione istituita con D. M. 30 aprile 1876, presieduta dall'on. Peruzzi per la riforma della legge comunale provinciale.

Una discussione sorse a proposito dell'interpellanza dell'on. Bertolini svolta alla Camera nella seduta 28 marzo 1892 circa la elaborazione di una riforma organica amministrativa. L'argomento fu ripreso dallo stesso on. Bertolini alla Camera il 6 aprile 1905, in un discorso sul bilancio dell'interno, per una revisione dei compiti delle amministrazioni autarchiche e per l'introduzione dei referendum locali, in risposta alle dichiarazioni dell'on. Cao Pinna sulla relazione al bilancio dell'interno per l'esercizio finanziario 1905-1906.

I dibattiti parlamentari sulla necessità della redazione di un nuovo testo unico della legislazione sugli enti locali trovarono consenziente il governo il quale propose e fece approvare la legge 9 giugno 1907, n. 294 con la quale si concedeva a esso la facoltà di coordinare un testo unico le norme del T. U. comunale e provinciale del 1898 con tutte le altre che lo avessero modificato. Il nuovo testo fu emanato con il R. D. 21 maggio 1908, n. 269. A esso fece seguito il R. D. 14 febbraio 1911, n. 297 che approvava il regolamento alla legge comunale provinciale, regolamento che, in varie sue parti, è tuttora vigente.

Nella materia si devono in seguito notare alcune leggi specialmente in materia patrimoniale e finanziaria. Assai notevole il R. D. 10 aprile 1910, n. 639 che disciplinò la procedura coattiva da seguire per la riscossione delle entrate patrimoniali dei comuni e delle provincie, norme che ebbero ampia applicazione e interpretazione talvolta estensiva. La legge 6 giugno 1912, n. 767 diede poi facoltà alle provincie e ai comuni di elevare le sovraimposte sui terreni e fabbricati; mentre il R. D. 2 gennaio 1913, n. 453 disciplinava la concessione dei prestiti agli enti locali nel caso di sospensione delle sovraimposte sui terreni.

A breve distanza però dall'emanazione del decreto del 1908 si ebbero alcune leggi, tra cui quella 19 giugno 1913, n. 640 e la legge 2 giugno 1914, n. 456, che resero opportuna la pubblicazione di un nuovo testo unico, autorizzato dalle stesse leggi citate. Esso fu approvato con R. D. 4 febbraio 1915, n. 148.

Anche in sede parlamentare si ebbero interessanti discussioni, prima dello scoppio della guerra mondiale, in materia di amministrazione locale. Le esigenze, oltre che di riforma di antichi studi relativi agli enti locali, di un decentramento di attribuzioni alle autorità locali, fu quasi sempre all'ordine del giorno.

Nella seduta 28 giugno 1909 fu discussa alla Camera una interpellanza dell'on. Meda per una riforma organica della legge comunale e provinciale. Nello svolgerla il proponente accennò fra l'altro al problema del decentramento e alla riforma della tutela in rapporto all'autonomia degli enti locali. La presentazione di provvedimenti per un largo decentramento fu pure chiesta con l'interpellanza dell'on. Romanin-Jacur il 3 maggio 1910.

La relazione della Giunta del bilancio alla Camera sul preventivo del Ministero dell'Interno per il 1911-12, relatore l'on. Aprile, esaminò pure il possibile decentramento dei servizî amministrativi. La giunta propose un formale ordine del giorno con cui,

rilevando gli inconvenienti derivanti dall'eccessivo accentramento, faceva voto per un sollecito decentramento delle attività per le quali non fosse indispensabile l'intervento diretto dell'amministrazione centrale, ove per attuarle non occorressero speciali provvedimenti legislativi o nuovi aumenti di spesa. Nella discussione parlamentare successiva il Ministro Giolitti, nella seduta 18 maggio 1911, dichiarava di accettare l'ordine del giorno della Giunta come raccomandazione e di studiare la questione del decentramento come delega di poteri in provincia quanto più vasti possibile.

Sulla stessa questione si soffermò pure la relazione della Commissione di finanza del Senato (relatore sen. Inghilleri) sullo stesso bilancio dell'interno 1911-1912.

Anche la relazione della giunta del bilancio sul preventivo del Ministero dell'Interno per il successivo esercizio 1912-13, relatore l'on. Cao Pinna, richiamava l'attenzione del governo sulla necessità di una radicale trasformazione dell'ente provincia.

La questione fu assai discussa nel 1914. Discutendosi il disegno di legge sulle spese per la Libia, l'on. Corniani, nella seduta del 17 febbraio 1914, esprimeva alla Camera il convincimento che si potessero attuare economie delegando ai prefetti molte attribuzioni delle amministrazioni centrali. Del pari l'8 maggio 1914, durante la discussione sul bilancio del Ministero dell'Interno 1914-15 alla Camera, l'on. Bovetti proponeva di trasferire alle amministrazioni provinciali i demanî delle foreste, delle acque e delle strade. Il Ministro Salandra, parlando nella successiva seduta del 13 maggio, riteneva accettabile la proposta di far passare alla provincia una parte del pubblico demanio, specialmente di quello stradale, e non escludeva neppure quello delle acque e delle foreste. Pure alla Camera il 14 maggio 1914 l'on. Ruini invocava che si coordinassero con criterî di opportuno decentramento le amministrazioni dello Stato, semplificandole con il rendere più agili gli organi attivi, unificando i controlli, combinandoli con forme decentrate e ispettive e imprimendo carattere industriale e di autonomia alle aziende economiche.

L'entrata in guerra dell'Italia rese dapprima necessaria qualche transitoria modifica ad alcune disposizioni della legge comunale e provinciale, specialmente in tema di abilitazione alle funzioni di segretario comunale, modifiche che vennero stabilite dal decreto Lt. 27 maggio 1915, n. 774 mentre col successivo D. Lt. 21 maggio 1916, n. 682 si dettavano poi le norme per la conces-

sione di patente provvisorie per l'abilitazione alle funzioni di segretario comunale finchè durasse lo stato di guerra. Altre modificazioni furono apportate dal D. Lt. 30 aprile 1916, n. 558, sopratutto per assicurare il funzionamento dei Consigli provinciali comunali i cui membri non potessero essere tutti presenti. Fu solo con D. Lt. 4 gennaio 1917, n. 89 che si dettarono norme più complete per il funzionamento delle amministrazioni comunali e provinciali durante la guerra, assicurando la validità delle sedute dei Consigli comunali e provinciali e delle Giunte municipali e delle deputazioni provinciali.

Dato lo stesso stato di guerra, la legislazione sugli enti locali non fu numerosa in questo periodo. Il D. Lt. 27 agosto 1916, n. 151 approvò il regolamento sulla sezione autonoma di credito comunale e provinciale presso la Cassa Depositi e Prestiti. Il D. Lt. 4 gennaio 1917, n. 129 fece obbligo agli esattori delle imposte di anticipare gli stipendi agli impiegati e salariati comunali, ai maestri elementari e ai medici condotti. Il D. Lt. 26 luglio 1917 n. 1181 stabilì l'obbligo per i comuni alla concessione dell'indennità caroviveri al personale dipendente.

Di notevole importanza fu solo il D. Lt. 1 ottobre 1917, n. 1586 che dettò disposizioni sulla responsabilità amministrativa e con tabile dei sindaci, assessori e consiglieri comunali che, dimettendosi senza legittimo motivo, rendessero necessario lo scioglimento dei rispettivi consigli; venne estesa poi a qualsiasi contribuente nel comune la facoltà di ricorrere al governo del Re contro le decisioni della Giunta provinciale amministrativa in tema di pprovazione di deliberazioni.

Per gli stessi motivi suaccennati, durante il periodo in esame non si ebbero, nella materia, dibattiti parlamentari degni di nota. È da segnalare solo che sulla questione del decentramento amministrativo tornò l'on. Di Campolattaro in occasione della discussione del bilancio del Ministero dell'Interno 1915-1926 alla Camera l'8 giugno 1916, invocando una riforma generale della legge comunale provinciale ispirata al concetto di una completa autonomia dei grandi comuni e tenuto conto delle diverse esigenze delle varie regioni.

In vista della non lontana cessazione dello stato di guerra, e in accoglimento di voti espressi, un D. Lt. del 18 aprile 1918, n. 511 istituiva una Commissione per lo studio delle riforme da apportarsi agli ordinamenti amministrativi delle provincie e dei comuni del Regno. Non si hanno però notizie sui lavori della Commissione.

II.

Svolgimento della legislazione e del pensiero politico in tema di amministrazione locale dalla fine della prima guerra mondiale all'avvento del fascismo

Dopo la fine della prima guerra mondiale la legislazione sugli enti locali divenne più numerosa, se pure ispirata più a motivi contingenti che a un organico piano di sviluppo.

Il primo decreto che si deve segnalare è il D. Lt. 13 febbraio 1919, n. 156 concedente la facoltà ai comuni di applicare un'imposta sui locali di ciascun residente nel territorio comunale o di ciascun ente avente il godimento a qualsiasi titolo e di sovraimporre. anche per le provincie, ai redditi delle categorie *b* e *c* di ricchezza mobile. Il successivo D. Lt. 12 giugno 1919, n. 1013 estese, anche agli enti autorizzati a eccedere il limite delle sopraimposte fondiarie, la facoltà di sovraimporre alla medesima imposta di ricchezza mobile. A sua volta il R.D.L. 7 settembre 1919, n. 1632 (convertito nella legge 15 ottobre 1923, n. 2293) recò altri provvedimenti finanziarî a favore dei comuni.

In tema di personale si ebbe il R. D. 18 settembre 1919, n. 1825 che dettò le norme per l'ammissione ai concorsi a impieghi presso gli enti locali, integrato dal R. D. 18 aprile 1920, n. 585. Il R. D. L. 16 attobre 1919, n. 1960 (convertito nella legge 15 ottobre 1923, n. 2293) regolò gli aumenti della sistemazione definitiva del personale. Sull'abilitazione alle funzioni di segretario comunale si ebbero i RR. DD. LL. 2 ottobre 1919, n. 1853, 8 febbraio 1920, n. 547, 7 aprile 1921, n. 559. La legge 21 agosto 1921, n. 1312 dettò le prescrizioni sull'assunzione obbligatoria degli invalidi di guerra.

L'imposizione delle sovraimposte comunali e provinciali fu regolata poi dai RR. DD. LL. 24 novembre 1919, n. 2162 e 23 ottobre 1922, n. 1255.

I poteri degli amministratori straordinarî dei comuni e delle provincie in materia di contrattazione di mutui furono estesi dal R. D. L. 8 settembre 1922, n. 1285.

La graduale estensione alle nuove provincie della legislazione italiana fu applicata anche agli ordinamenti comunali e provinciali. Il provvedimento legislativo venne peraltro pubblicato do-

po l'avvento del regime fascista, dal R. D. 11 gennaio 1923, n. 9 che estese alle nuove provincie la legge e il regolamento comunale e provinciale con opportune modifiche e norme di attuazione.

Le questioni relative alla riforma delle amministrazioni pubbliche e al decentramento dei servizî, sopite durante lo stato di guerra, dopo la fine di esso furono invece ampiamente trattate e prese varie volte in esame dallo stesso governo sino alla caduta del regime democratico.

Con R.D. 2 settembre 1919, n. 1552 venivano istituite una Commissione centrale presso il Ministero del Tesoro e delle Commissioni speciali presso ciascun dicastero, incaricate di formulare proposte di semplificazione dei pubblici servizî. Anche la relazione della giunta del bilancio a un disegno di legge concernente provvedimenti sullo stato economico e giuridico degli impiegati dello Stato (relatore l'on. Camera) rilevava l'urgenza di risolvere il problema del decentramento amministrativo.

Dopo l'inaugurazione della venticinquesima legislatura la questione del decentramento fu subito posta sul tappeto alla Camera durante la discussione sull'indirizzo di risposta al discorso della Corona; ne trattò, in connessione col problema della riforma della burocrazia, l'on. Crispolti il 9 dicembre 1919, sottolineando la necessità di decentrare l'amministrazione statale aumentando o restaurando le autonomie provinciali e comunali. Nella seduta del 12 dicembre l'on. Calò auspicava una riforma burocratica e un decentramento sufficiente a dare libertà di movimento e di adattamento alle singole provincie e alle varie regioni. L'on. Casertano rilevava le deficienze del sistema amministrativo delineando i tratti di una riforma con autonomie comunali e regionali. Poco appresso, il 17 dicembre, in sede di proroga dell'esercizio provvisorio dei bilanci, l'on. Tangorra invitava il governo ad affrontare la riforma della burocrazia e la semplificazione di pubblici servizi. Più esplicitamente il 21 dicembre l'on. D'Alessio rilevava la necessità di decentrare la maggior somma di funzioni pubbliche per affidarle a organismi costituiti dagli elementi locali interessati. Nella stessa seduta l'on. Donati invocava dal governo la presentazione di un concreto progetto, di immediata attuazione, per l'istituzione di servizî locali nelle provincie, delegandovi funzionarî dell'amministrazione centrale. Sull'urgenza di una soluzione della questione del decentramento e della riforma dell'amministrazione insistevano pure contemporaneamente gli

on.li Bertini e Camera. Anche in Senato il 28 dicembre il senatore Pellerano auspicava una vasta riforma amministrativa prevalentemente in vista di possibili diminuzioni di spese.

L'attuazione della vera e propria autonomia regionale veniva espressamente richiesta con una mozione del deputato Orano, letta alla Camera il 17 dicembre 1920, ma che non venne discussa. L'anno successivo, la discussione di un disegno di legge per la riforma della burocrazia dava occasione alla ripresa del tema sul decentramento. Esso fu ampiamente discusso nelle sedute del 25-26 febbraio e 1-3 marzo 1921 dai deputati D'Alessio, Di Fausto, Baldassarre, Orano, Lissia, Tangorra, Casertano, Giuffrida, Piva, Bonocore, Di Giovanni, Chimienti, G. Camera, Ruini, E. Finocchiaro Aprile, Graziadei e dallo stesso presidente del consiglio on. Giolitti. La questione fu anche trattata nella relazione del senatore Malzoni allo stesso disegno di legge per la riforma burocratica e durante la relativa discussione al Senato il 16 marzo 1921 dai senatori Gallini e Schanzer.

In occasione dell'inaugurazione della ventiseiesima legislatura, nello stesso discorso della Corona, tenuto l'11 giugno 1921, si accennò al proposito del governo di adottare ordinamenti più snelli e decentrati per le amministrazioni dello Stato. La discussione sull'indirizzo di risposta a tale discorso offrì occasione a parecchi oratori per sostenere la necessità del decentramento amministrativo a base di autonomie regionali. Tra essi l'on. Cao (23 giugno 1921) gli on.li Conti e Cocco-Ortu (25 giugno), Nasi (26 giugno). Il presidente del Consiglio on. Giolitti conveniva sulla opportunità di rappresentanze elettive regionali con le attribuzioni di competenze particolari. Anche alla Camera il 27 luglio 1921, discutendosi l'esercizio provvisorio 1921-22 l'on. Mastino richiamava l'attenzione sulle economie realizzabili con un coraggioso e razionale sistema di decentramento e di autonomia regionale. Una interpellanza dell'on. Caldara del 30 luglio 1921 invocava una completa riforma amministrativa degli enti locali.

Una più intensa trattazione del problema del decentramento ebbe luogo in occasione dell'esame del progetto, divenuto poi la legge 13 agosto 1921, n. 1080, per la riforma dell'amministrazione dello Stato, la semplificazione dei servizî e la riduzione del personale. Se ne occuparono espressamente gli on.li Beltini, Carapelle, Celesià, Macrelli, Fino, Canepa, Corsi e Lombardo Pellegrino il 31 luglio; Fazio, Bonardi, Mancini, Pivano e il Ministro delle Poste e Telegrafi on. Giuffrida il 1° agosto.

Nella seduta 2 agosto 1921 il presidente del Consiglio on. Bonomi dichiarava alla Camera che il governo non intendeva addossarsi il compito di una profonda trasformazione degli organi locali senza la collaborazione del Parlamento. Ammetteva peraltro che al semplice decentramento burocratico potesse seguire il decentramento nei riguardi degli enti locali già esistenti. Nella stessa seduta la Camera approvava poi un emendamento del deputato Carapelle che nella formulazione accettata dal governo e dalla Commissione, autorizzava il governo stesso ad attuare un largo decentramento amministrativo con una maggiore autonomia degli enti locali. Già una mozione dell'on. Caldara letta alla Camera l'1 agosto 1921 richiedeva il riordinamento degli enti locali sulla base dell'autonomia amministrativa dei comuni e della regione, sottraendoli al regime della tutela e sottoponendoli a una razionale vigilanza giuridica. Nuove richieste per un rinvigorimento della vita locale con un opportuno decentramento burocratico e istituzionale erano contenuti nella relazione della Commissione per gli affari interni sul preventivo 1921-22 del Ministero dell'Interno (relatore on. Casertano). Analogo voto veniva formulato nella relazione dell'anno successivo.

Per la loro importanza e per una certa loro attualità per molti istituti, si reputa opportuno segnalare poi le proposte formulate in materia di amministrazione locale dalla Commissione per le proposte relative alla semplificazione di pubblici servizî e alla riduzione del personale, istituita presso il Ministero dell'Interno a norma del R. D. 2 settembre 1919, n. 1552. Le proposte, rese note nella riunione del 26 novembre 1919, furono le seguenti:

1) « Le critiche, mosse all'istituto della *sottoprefettura* e citate a chiederne insistentemente l'abolizione, muovono dal fatto che, all'utilità di talune necessarie attività di quegli uffici, corrisponde una indeterminatezza di figura e una limitazione di attribuzioni, che sono d'altro canto ingiustificate, ma che rendono spesso quegli uffici semplici stazioni di trasmissione di carte.

« Occorre riparare all'inconveniente, trasferendo nelle sottoprefetture, per il territorio del circondario, tutte le attribuzioni ora esercitate dal prefetto, e per le quali tale trasferimento è praticamente possibile. Ciò naturalmente, senza diminuire le facoltà e le responsabilità direttive del prefetto.

2) « Le ragioni di tradizione, di convenienza e di sostanza che motivarono la costituzione nella *Giunta Prov. Amministra-*

tiva di una preminente maggioranza di rappresentanti della provincia, sono ormai venute a mancare.

« Invece è evidente l'opportunità di chiamare a comporla i rappresentanti delle varie amministrazioni autonome territoriali soggette a tutela, quali rappresentanti di tutti gli interessi che sono toccati dall'attività della Giunta, integrati da una rappresentanza delle organizzazioni del lavoro, dandone a questo una meno inorganica di quella datagli nella Commissione di beneficienza con i membri operai di nomina regia.

3) « Una fra le principali ragioni dell'attuale complicazione dei servizî affidati alle prefetture, è la equiparazione, nel regime di *vigilanza e di tutela*, di tutti i comuni del Regno, portata dalla nostra legislazione.

« Occorre abbandonarla, classificando i comuni in diverse categorie, a seconda della loro importanza, che è quanto dire a seconda anche, della garanzia offerta dall'entità e dalla qualità del controllo che sulla loro gestione può esercitare la popolazione interessata direttamente e a mezzo della voce della pubblica opinione rappresentata dalla stampa.

« Ciò che eviterà all'autorità di vigilanza e di tutela di intervenire in atti, in confronto dei quali il suo intervento si limita, per necessità di cose, a una pura formalità e si risolve in un inutile lavoro per gli uffici.

4) « L'art. 129 del T. U. della legge comunale e provinciale impone l'annualità della formazione e deliberazione dei bilanci comunali.

« Per i comuni minori, la grandissima maggioranza cioè dei comuni del regno, la cosa si risolve in una periodica riproduzione di un atto identico o quasi, con un aggravio enorme di lavoro e per i comuni stessi e per le autorità di vigilanza e di tutela che, a seconda dell'attuale competenza, devono integrarli con il loro intervento. Per questi comuni potrebbe finalmente consentirsi una più larga periodicità di bilancio, come si è fatto per le opere pie durante la guerra, salvo naturalmente le varianti che durante il triennio fossero reclamate da necessità di amministrazione.

5) « Ragioni formali e sostanziali concorrono a far abrogare l'obbligo della comunicazione all'autorità governativa delle *deliberazioni adottate di urgenza* dalla Giunta con i poteri del Consiglio (art. 140 T. U. legge comunale e provinciale) per le quali si espone il prefetto alla possibilità di contrasti col Consiglio comunale cui spetta la ratifica.

6) « La revisione dell'*inventario dei beni del comune*, imposta dall'art. 177 del T. U. per ogni cambiamento di sindaco si risolve in una formalità superflua. Basterebbe imporre la revisione decennale.

« Per i comuni importanti, però, è bene disciplinare una periodica per quanto semplice dimostrazione dello stato patrimoniale. Vi si provvede al n. 36.

7) « Le condizioni contrattuali del momento fanno ritenere troppo bassi i *limiti* fissati nell'art. 183 del T. U. della legge comunale e provinciale.

8) « Tenuto conto delle mutate condizioni, il limite di 8.000 lire quale valore massimo dei *contratti* da stipularsi dalle amministrazioni comunali senza il preventivo intervento del Consiglio di prefettura sul relativo progetto, sembra, per i comuni maggiori, troppo basso.

9) « La disposizione dell'art. 211 del T. U. della legge comunale e provinciale (148 del reg.) importa l'invio all'autorità governativa di tutte le *deliberazioni* di Consiglio e di Giunta, fatta eccezione per quelle di mera esecuzione dei provvedimenti prima deliberati, per il visto di esecutorietà, in base all'esame di legittimità di cui all'art. 12.

« Questo si comprende e si giustifica per le deliberazioni importanti che non rappresentino gestione di bilancio ; e, ancora, per i comuni minori; non per le altre deliberazioni né per i comuni nei quali l'azione dell'autorità comunale può essere competentemente seguita e controllata da elementi estranei all'autorità governativa.

Occorre, quindi, sgombrare gli uffici di questa dell'accumulo di un'infinità di atti, sui quali l'intervento suo si riduce a una formalità inutile ed ingombrante che richiede una serie di complesse operazioni, sopratutto di ordine, assolutamente improduttive.

« Al prefetto deve solo essere lasciata la più ampia facoltà di richiesta e d'indagine per i provvedimenti *ex officio* del caso, quando lo ritenga opportuno.

10) « Nel determinare quali siano gli atti delle amministrazioni comunali soggetti a *tutela*, la legge segue un criterio non perfettamente organico, che importa l'ingombro degli uffici di prefettura con una molteplicità di formalità inutili, per atti di futile portata. Occorre sostituire un criterio sistematico, guardando alla reale importanza degli atti, alla stregua della natura

loro e del valore del loro oggetto; tenendo presente la proposta di classificazione dei comuni; sfrondando le disposizioni delle parti integrali; integrandole nei punti che si sono manifestati incompleti e difettosi.

« Attualmente, secondo la lettera della legge, sono sottoposti alla G.P.A. soltanto i bilanci comunali che prevedono la imposizione di sovrimposta eccedente il limite legale. Praticamente sono ormai quasi tutti. D'altro canto, l'eccedenza della sovraimposta ha ormai perduto quel carattere di eccezionalità, anche sostanziale, che, in rapporto con la differenziazione accordata al valore, e, quindi, alla protezione, della proprietà immobiliare in confronto di quella mobiliare è il presupposto delle disposizioni ancora in vigore e in argomento. Ragioni pertanto di economia, e di euritmia giuridica, fanno ritenere opportuno che, in corrispettivo delle facilitazioni proposte con la più lata periodicità dei bilanci e con l'esonero dal visto delle deliberazioni di loro normale gestione, si renda sistematica e generale la sottoposizione alla G.P.A. di tutti i bilanci comunali.

« Alle tasse sulle aree fabbricabili e alla tassa di soggiorno, è fatto dalle leggi 8 luglio 1904, n. 320 e 11 luglio 1907, n. 502; e dalla legge 11 dicembre 1910, n. 863, un regime singolare in confronto di tutte le altre, pure comunali, nei riguardi delle modalità di istituzione, che non presentino corrispondenza e necessità tali, che facciano ritenere opportuno mantenere la formalità speciale dell'intervento dell'autorità centrale nella loro istituzione. Appare opportuno evitare le pratiche che questo comporta, riconducendo quelle tasse al regime degli altri tributi comunali.

« I regolamenti di polizia urbana sono sottoposti, oltre che all'approvazione della G.P.A. all'esame e al visto di omologazione del Prefetto.

« Pare superfluo. La prefettura li esamina in sede di preparazione degli atti per la G.P.A.

« Contro eventuali deliberazioni illegali di questa, il prefetto può intervenire positivamente ed efficacemente.

« Quando non sia il caso di intervenire è inutile formalità che non fa che dare testimonianza esplicita di una circostanza che è comprovata non equivocamente, in guisa che neppure può dirsi tacita, dai provvedimenti che la prefettura adotta per dar corso ed esecuzione della G.P.A. Per ragioni analoghe è da togliere l'obbligo della comunicazione al Ministero dei regolamenti

approvati dalla G.P.A. sui dazî e sulle imposte comunali e circa l'edilità e polizia locale.

« Il Ministero, invero, può sempre intervenire, ove del caso, in sede di ricorso, di segnalazione, del prefetto, o di ufficio.

« In tutti i casi nei quali non è luogo a provvedimenti speciali l'invio è formalità superflua e ingombrante.

11) « L'art. 220 del T. U. della legge comunale e provinciale affida alla G. P. A. l'emissione dei mandati di ufficio in sostituzione della Giunta comunale inadempiente. Per tale disposizione e per quelle del regolamento (art. 128) l'emissione dei mandati di ufficio è disciplinata con tale complessità di norme da farla mancare al suo scopo: dichiarazione di obbligatorietà della spesa; stanziamento in bilancio della somma occorrente; emissione del mandato. Il tutto da parte della G.P.A. con una complessità notevole di formalità, comunicazioni, prefissione di termini, diffida, ordinanze; anche a turbamento del regime del bilancio.

« Occorre, si può facilmente, semplificare escludendo, quando è necessario, l'intervento della G.P.A. e diminuendo le formalità.

12) « Limitato intervento sistematico del prefetto in confronto di molti degli atti finora sottoposti a sua approvazione. Sembra giusto completare la sua facoltà di ricorso, armando esplicitamente questo dell'*effetto sospensivo*.

13) « L'intervento della Giunta provinciale amministrativa, in questo caso di *azione popolare*, come, del resto in ogni altro, non ha ragione di essere.

14) « Sulla inutilità della comunicazione al prefetto delle deliberazioni di urgenza della Deputazione provinciale, si ripetono le considerazioni accennate per quelle della Giunta comunale.

15) « Sembrano da estendersi alla provincia, in tema di *contratti*, le disposizioni delle quali si è fatta proposta per i comuni di prima categoria.

16) « A favore di una *maggiore autonomia delle amministrazioni provinciali*, militano con maggiore forza e intensità, le stesse ragioni, formali e sostanziali, che esistono per i comuni maggiori.

« Già la legge attuale fa notevole differenza, in quanto alla vigilanza e ingerenza governativa e alla tutela delle provincie, in confronto dei comuni.

« La condizione speciale, peraltro, della provincia rende quasi completamente illusoria l'organizzazione portata dagli artt. 265,

266, 267 del T. U. della legge comunale e provinciale e consiglia ancora di ridurre le formalità, estendendo alla provincia il sistema proposto per i grandi comuni, ampliato.

« Uguale ampliamento deve farsi quanto a tutela.

« Questa deve conservarsi solo per il bilancio; il quale, peraltro, non pare il caso di continuare a sottoporre all'approvazione sovrana, come è determinato dal terzo comma dell'art. 310 della legge comunale e provinciale. Il che importa grande perdita di tempo, pratiche complesse, per l'invio degli atti, l'intervento del Consiglio di Stato e i provvedimenti esecutivi; senza una ragione sostanziale. Ché la posizione della provincia, ente autarchico, la cui base territoriale non eccede la sfera di giurisdizione del prefetto e della G.P.A., di fronte a questi rappresentante l'uno del governo, organo l'altro della tutela, governativa sugli enti autonomi della provincia, non è diversa di quella intercedente fra i comuni e questi organi.

« Può, quindi, logicamente prescriversi la sottoposizione del bilancio provinciale alla G.P.A. e, come per i comuni, deve prescriversi per tutti i casi, senza riguardo alla previsione o alla misura di eccedenza del limite legale della sovraimposta.

17) « L'intervento di un provvedimento solenne come il regio decreto da emettersi sentito il Consiglio di Stato, per l'autorizzazione ai comuni che eccedono il *limite legale della sovraimposta* a concedere sussidî per ferrovie e tramvie non è giustificato da alcuna necessità.

« Deve bastare l'approvazione tutoria delle relative deliberazioni.

18) « Tenuta ferma l'*annualità dell'esercizio finanziario* comunale, deve necessariamente mantenersi fermo l'obbligo della formazione e della presentazione del conto annuale.

« Come è noto, attualmente i conti comunali sono tutti approvati da una deliberazione formalmente ma non realmente collegiale del Consiglio di prefettura; previo un contraddittorio imperfetto; notificata giudizialmente, in carta bollata.

« Di qui intralci, ritardi, complicazioni, spese, che occorre evitare.

19) « La limitazione della competenza assegnata attualmente al *Consiglio di prefettura* in materia di pronuncia di responsabilità, è causa di inconvenienti, che toccano essenzialmente l'efficacia stessa del sistema attuale.

20) « Non vi è ragione di mantenere l'attuale sistema per l'*amministrazione straordinaria* delle provincie.

« Gli atti poi dei regi commissarî, e delle Commissioni straordinarie, eccedenti i poteri, rispettivamente della Giunta comunale, e della Deputazione provinciale, sono ora sottoposti alla approvazione dell'autorità tutoria, che viene a essere una formalità inutile e ingombrante.

21) « Le stesse considerazioni or ora accennate escludono la necessità e l'opportunità dell'intervento della *Corte dei Conti*, per il giudizio dei conti delle provincie. Sono quintali di carta che viaggiano inutilmente l'Italia, importando ritardi enormi nell'approvazione dei conti, che potrebbe farsi con più rapidità e facilità sul luogo ove esistono tutti gli elementi utili.

22) « In correlazione con le disposizioni sopra proposte, occorre *abrogare* esplicitamente quelle, ora vigenti, che con esse contrastano.

23) « Concessa più ampia autonomia agli enti locali, occorre disciplinare la possibilità di un più *diretto controllo* sulla vita delle relative amministrazioni; controllo che può anche riuscire di grande ausilio per la integrazione che così può farsi dei mezzi di personale, quantitativamente deficienti, di cui dispongono.

24) « Data la nuova composizione della Giunta provinciale amministrativa quale è di sopra proposta, occorre determinare la costituzione in sede giurisdizionale.

« La designazione dei membri elettivi, sembra sia da lasciarsi alla stessa Giunta.

25) « Le leggi vigenti ammettono timidamente e con restrizioni l'azione popolare.

« Occorre estenderne al massimo l'esercizio, liberandola da inutili pastoie.

26) « Il timore del pericolo della costituzione di manomorte, a prevedere il quale erano orientate le disposizioni in vigore in tema di acquisti e di accettazione di lasciti e donazioni da parte di enti pubblici, non ha più ragione di essere. Può, quindi, rinunciarsi alla complessa organizzazione di autorizzazione, create al riguardo ».

Successivamente alla presentazione degli studî di cui sopra si è fatto cenno, la legge 16 marzo 1921, n. 260 nominò una Commissione parlamentare di inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato sulle condizioni del personale. Tale Commissione, presieduta dall'on. Cassis, fece, in breve tempo,

uno studio assai curato degli argomenti e il 10 settembre 1921 presentò alla presidenza della Camera la relazione conclusiva. I punti programmatici di essa circa l'amministrazione locale furono i seguenti:

1) « Rimanendo immutato il numero e la circoscrizione delle provincie raggruppare alcune di esse in unità amministrative statali cui provveda una sola prefettura, modificando in conseguenza i collegi istituiti presso di questa con la partecipazione di membri eletti dai diversi Consigli provinciali.

2) « Conservare le sole sottoprefetture situate in centri lontani e non facilmente comunicanti coi capoluoghi di provincia, aumentando notevolmente la loro competenza, ma senza elevarle a un rango speciale di vice-prefettura.

3) « Elevare al rango speciale di vice-prefettura quelle sottoprefetture poste in centri di speciali importanza per ragioni sociali, politiche, demografiche ecc. come Taranto, Spezia, Viterbo, ecc. dando al sottoprefetto, in tali sedi conservate, poteri e mezzi più larghi di quelli che ordinariamente hanno i sottoprefetti e istituendo nelle sedi stesse anche una sezione speciale di Giunta provinciale amministrativa.

4) « Classificare i comuni in due categorie, secondo che hanno popolazione inferiore o superiore ai 30 mila abitanti, tenendo conto anche delle diversità di condizioni tra provincia e provincia.

5) « Limitare la tutela giuridica ed economica a pochi atti per i comuni di maggiore popolazione, con obbligo dell'annuale formazione e deliberazione del bilancio e consentire invece ai comuni minori di formare il bilancio preventivo ogni triennio.

6) « Adottare anche nei riguardi dei comuni il concetto che le approvazioni del bilancio debbono riguardare le sole variazioni e non già le spese che restano fisse, disponendo che nei comuni maggiori l'approvazione di tali variazioni si debba fare ogni anno e consentendo che nei comuni minori le proposte di variazioni siano presentate ogni triennio.

7) « Fermo per tutti i comuni indistintamente l'obbligo della compilazione annuale del conto consuntivo, prescrivere che l'esame di esso sia compiuto entro un termine da prefiggersi in data non lontana dalla loro presentazione.

8) « Per i comuni di prima classe togliere l'obbligo del visto del prefetto alle deliberazioni consigliari di semplice esecuzione di precedenti, e rendere obbligatorio l'esperimento dei

pubblici incanti per alienazioni, locazioni e appalti, solo quando si tratti di entità patrimoniali considerevoli che superino le lire 50 mila.

9) « Organizzare un servizio d'ispezione provinciale a mezzo dei funzionarî di prefettura, senza però che ne venga per questo aumentato il numero.

10) « Abolire la Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica, attribuendone tutte le funzioni alla Giunta provinciale amministrativa, con facoltà di aggregarsi per le questioni attinenti all'assistenza e beneficenza pubblica, dei membri tecnici con voto consultivo.

11) « Affidare al vice-prefetto la presidenza della Giunta provinciale amministrativa.

12) « Affidare ad altri uffici tutti quei provvedimenti che non richiedono una vera e propria decisione di competenza dei prefetti e in particolare:

a) deferire il servizio della leva interamente ai distretti militari e alle capitanerie di porto;

b) passare agli uffici dipendenti dal Ministero delle Finanze tutte le attribuzioni attuali dei prefetti in materia di conferimento di esattoria e in materia di dazio consumo;

c) devolvere ai distretti militari le attribuzioni in materia di tiro a segno;

d) attribuire ai circoli d'ispezione delle ferrovie e in mancanza agli uffici del genio civile, il rilascio delle licenze di circolazione di autoveicoli, l'applicazione delle targhe e la immatricolazione;

e) devolvere all'autorità giudiziaria la competenza a svincolare depositi per indennità di espropriazione.

13) « Chiedere agli interessati il maggiore contributo per le spese necessarie alla risoluzione dei ricorsi, assoggettando a una tassa di bollo speciale di lire 10 i ricorsi presentati in via gerarchica e di lire 50 quelli rivolti in via straordinaria al Re ».

Frattanto con la legge 13 agosto 1921, n. 1080, erano state dettate norme e concesse facoltà al governo per la riforma dell'amministrazione con la nomina di un Comitato interministeriale, composto dal presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno, on. Bonomi, dal Ministro della Giustizia on. Rodinò, delle Finanze on. Soleri, del Tesoro on. De Nava, dei Lavori Pubblici on. Micheli, e delle Poste e Telegrafi on. Giuffrida.

Tale Comitato studiò fra l'altro, anche varie riforme relative agli ordinamenti delle provincie e dei comuni.

Le linee generali e le direttive seguite in tale occasione sono così brevemente riassunte nella relazione ufficiale, comunicata alla presidenza della Camera il 1° febbraio 1922 dall'on. Bonomi:

a) Autorità governative e amministrative:

1) Conferimento al governo della facoltà di determinare il numero dei circondarî e ampliamento considerevole della competenza dei sottoprefetti nei circondarî che siano conservati

2) Istituzione del servizio ispettivo provinciale.

3) Modificazione del sistema di elezione dei membri elettivi della G.P.A. per assicurare la rappresentanza della minoranza.

4) Istituzione del Consiglio superiore delle provincie e dei comuni con la rappresentanza elettiva degli enti suddetti.

b) Comuni:

1) Divisione dei comuni in classi e conseguente proporzionale attenuazione della vigilanza e della tutela in rapporto alle diverse classi.

2) Facoltà ai comuni di unirsi in consorzî anche oltre ai casi previsti dall'art. 117 della legge comunale e provinciale, e potestà del prefetto di costituire coattivamente tali consorzî.

c) Provincie:

1) Facoltà al governo di decretare l'unione di due o più provincie quando i Consigli provinciali di propria iniziativa o su richiesta del governo stesso, ne fissino le condizioni e la proposta abbia l'adesione dei comuni capoluoghi e della maggioranza degli altri comuni.

2) Facoltà al governo di far luogo, con determinate garanzie, al distacco di comuni da una provincia per aggregarli ad altra contermine.

3) Attenuazione della potestà di vigilanza e tutela nei riguardi della provincia.

4) Consorzî facoltativi di provincie.

d) Disposizioni generali per meglio precisare e rendere efficace la responsabilità degli amministratori.

Con l'occasione si provvide anche a una larga modificazione delle disposizioni della legge comunale e provinciale riflettente lo stato giuridico ed economico del personale dei comuni e delle provincie, principalmente al fine di precisarne le garanzie di stabilità e di carriera, nonché le norme relative alla disciplina, e con-

sentendo per il personale la costituzione dei consorzî coattivi, quante volte i comuni non siano in grado di stipendiarlo isolatamente.

Alcuni dei provvedimenti deliberati da detto Comitato interministeriale divennero legge dello Stato, ma parecchi altri e, fra questi, quelli relativi all'amministrazione locale, non ne ebbero il tempo a causa della caduta del Ministero e poi, dell'instaurazione del regime fascista. Le proposte sopra formulate rappresentano pertanto l'ultima espressione delle direttive del governo democratico italiano in tema di enti locali.

Nota. — Si è nel testo esposto il rilevante sviluppo che ebbero, dopo la fine della prima guerra mondiale, gli studî e i progetti di riforma in materia di amministrazione locale.

Non si può però passare sotto silenzio l'apporto, che, più specificatamente nel campo politico, diedero a tali studî i rappresentanti del partito popolare italiano i quali, in misura assai maggiore di ogni altro, svilupparono in seno a tale partito un movimento di idee in favore delle autonomie locali e del decentramento che va segnalato anche per la sua attualità odierna.

III.

La legislazione sull'amministrazione locale durante il regime fascista

In virtù della delegazione di poteri concessa con legge 3 dicembre 1922, n. 1601, il nuovo governo fascista iniziò l'emanazione di una serie di provvedimenti che toccarono tutti i lati dell'amministrazione:

1) L'*Amministrazione locale governativa* fu trattata con una prima serie di norme nel 1923, durante l'applicazione della legge sui pieni poteri. È degno di nota il fatto che con R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, ispirato per altro agli studî che si compirono prima del fascismo e a principî che furono poi del tutto disapplicati con i successivi provvedimenti, si diede un certo decentramento burocratico, attribuendo varie competenze del Ministero alle prefetture e da queste alle sottoprefetture. Queste ultime, ridotte di numero e le nuove che avrebbero dovuto istituirsi nel capoluogo di provincia, venivano ad avere le funzioni amministrative del prefetto non sorpassanti gli interessi del circondario. Fu modificato anche il sistema dei ricorsi gerarchici la

cui decisione veniva demandata in appello al prefetto anziché al Ministero. Ai prefetti venivano poi attribuite buona parte delle funzioni già esercitate dal Ministero, come la vigilanza e tutela, la giurisdizione contabile sugli atti della Provincia, la potestà di revocare, rimuovere e dichiarare decaduti i sindaci, la facoltà di prorogare i termini della gestione straordinaria in caso di scioglimento dei Consigli, la facoltà di sospendere le Amministrazioni locali, approvare e costituire i consorzî e scioglierne le amministrazioni, esercitare in via sostitutiva i poteri disciplinari sugli impiegati degli enti locali.

Una norma tipica dettò la legge 3 aprile 1926, n. 660 che ribadì l'unità pratica dell'indirizzo politico nello svolgimento dei varî servizî di spettanza dello Stato e per coordinare, sotto l'alta direzione dei prefetti, l'azione di tutti i pubblici uffici nella provincia. A tal fine il prefetto doveva convocare periodicamente i capi dei varî uffici statali e provinciali per avere notizie sull'andamento generale dei servizî e per impartire istruzioni. (Intendente di Finanza, Provveditore agli Studi, Ing. Capo del Genio Civile, Direttore delle Poste e Telegrafi, Ispettore Forestale, Ispettore Agrario, Ing. Capo del Regio Corpo delle Miniere, Ispettore del Lavoro, Ispettore della Viabilità, Ispettore della Motorizzazione Civile, Questore, Direttore dell'Archivio di Stato, Medico provinciale, Veterinario provinciale).

Contribuì al rafforzamento delle funzioni su indicate il R.D.L. 23 ottobre 1925, n. 2113, convertito nella legge 5 dicembre 1926, n. 2228, istituente il servizio degli ispettori provinciali presso le prefetture aventi il compito di vigilare sulle amministrazioni degli enti locali, facendo pertanto divenire la funzione ispettiva non più eccezionale, ma mezzo normale di controllo e revisione.

Nuove funzioni derivarono poi ai prefetti dalla legge 18 aprile 1926, n. 731, sulla istituzione dei Consigli provinciali dell'economia che sostituirono le antiche Camere di Commercio, efficace espressione degli interessi locali, e a capo dei quali Consigli i prefetti furono posti.

2) *Le circoscrizioni territoriali* furono da prima riviste in relazione alla estensione della legislazione italiana ai territori annessi. Con i RR. DD. 18 gennaio 1923 n. 53 e 54 e 21 gennaio 1923 n. 93 furono istituite le provincie di Trieste, dell'Istria, di Zara e di Trento. Nello stesso anno con i R.R. D.D. 2 febbraio 1923, n. 1911 e 1913 furono istituite le provincie di Spezia e dello Jonio. Col R. D. L. 22 febbraio 1924, n. 213 fu istituita la pro-

vincia del Carnaro, a cui fu dato un nuovo assetto amministrativo, col R. D. L. 27 aprile 1924, n. 582. Indi col R. D. L. 2 gennaio 1927, n. 1 furono istituite 17 provincie e soppressa quella di Caserta, portando il loro numero a 92. Con tale decreto furono altresì ampliati i territorî di altre provincie, ampliati con unioni di comuni viciniori taluni capoluoghi, regolate le conseguenze amministrative del riordinamento per il personale e gli affari giurisdizionali in corso; sciolti i Consigli provinciali in carica nelle provincie modificate, conferendo facoltà al ministro di provvedere all'amministrazione straordinaria.

Con successivi decreti reali si provvide alle separazioni patrimoniali. Particolari norme furono emanate per la soppressa provincia di Caserta la cui rappresentanza, agli effetti del reparto fra le provincie vicine, fu affidata a una Commissione straordinaria. Fu anche autorizzata la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e finanziarie per armonizzarle con le nuove circoscrizioni provinciali. Si previde la costituzione di consorzî obbligatorî tra provincie per spese e servizî di carattere obbligatorio. Altri provvedimenti ampliarono alcune provincie fra cui Napoli (che ebbe nel 1927 i comuni del circondario di Caserta e del soppresso di Nola), Roma (che ebbe i comuni del Golfo di Gaeta), Viterbo, Pistoia, ecc. In genere per tali provvedimenti si sancì che non fosse ammesso né ricorso amministrativo né giudiziario.

3) *Le circoscrizioni circondariali* subirono varie modifiche dapprima. Tra esse, il circondario di Bobbio, soppresso nel 1923, fu ricostituito nel 1923, in provincia di Piacenza; fu soppresso il circondario di Fiorenzuola d'Adda; quello di Taranto fu eretto a provincia; furono istituiti quelli di Piombino, Prato, S. Miniato, Ragusa. Con RR. DD. 20 ottobre 1926, n. 1890 furono soppressi 94 circondarî ricostituendo quello di Tolmino, sino a che con il R. D. L. 2 gennaio 1927, n. 1 furono soppresse tutte le restanti sottoprefetture e relative circoscrizioni circondariali.

4) Fu anche variata agli effetti amministrativi la *circoscrizione mandamentale*. Essa, stabilita col R. D. 24 marzo 1923, n. 601, non rispondeva a esigenze amministrative anche perché in seguito alle riforme apportate, molti mandamenti giudiziarî risultarono costituiti con comuni appartenenti a provincie diverse. Pertanto con il R. D. 24 settembre 1923, n. 2064 si dispose che le modificazioni apportate con il decreto suindicato alla circoscrizione giudiziaria e che venissero successivamente disposte sarebbero

state attuate senza pregiudizio delle esistenti circoscrizioni amministrative ed elettorali.

5) Amplissima fu la riforma delle *circoscrizioni comunali*, sia mediante fusione di comuni, che aggregazioni, unioni, passaggi di frazioni, ecc. In genere molti capoluoghi di provincia furono ampliati con aggregazione dei comuni viciniori, fra i primi e più importanti, Milano (RR. DD. 2 settembre 1923, n. 1912; 23 dicembre 1923, n. 2943), Genova (R. D. L. 14 gennaio 1926, n. 74), Napoli, Porto Maurizio, ecc. Infine con R. D. L. 17 marzo 1927, n. 383 convertito in legge 7 giugno 1928, n. 1382 fu conferita al governo la facoltà, per due anni, di provvedere a una generale revisione delle circoscrizioni comunali per disporne l'ampliamento e la riunione, o la modificazione, anche all'infuori dei casi previsti dalle vigenti disposizioni e senza l'osservanza della prescritta precedenza. In virtù di questa speciale delegazione fu effettuata la maggior parte delle riforme. Tale vasta revisione fu assai notevole negli anni 1927 e 1928, con una serie di provvedimenti di fusione, unione, incorporazione, aggregazione di comuni e frazioni e cambi di denominazione, delimitazioni territoriali e separazioni patrimoniali, che, assai spesso, dimenticarono del tutto esigenze e aspirazioni locali i cui voti difficilmente poterono farsi udire. Dopo il 1928 tale revisione si andò calmando, anzi si dovettero adottare ben 33 provvedimenti di ricostituzione di comuni già soppressi, ma si ebbero ancora altri 107 provvedimenti di cambiamento di tradizionali denominazioni di comuni e frazioni. Nel periodo dal 1934 al 1939 tali cambi di denominazione furono ancora 72, si ebbero altri 36 comuni ricostituiti. Dopo il 1939 i comuni ricostituiti furono 5, limitatissimi gli altri provvedimenti (1).

---

(1) In complesso, può essere interessante conoscere la vastità dei provvedimenti adottati dal governo fascista nei riguardi delle circoscrizioni comunali e provinciali. Essi risultano chiaramente dal seguente prospetto:

Provincie

Soppressione di provincie: 1 (Caserta, 1927).
Costituzione di provincie: 23 (1923: Pola, Zara, Trento, Taranto, La Spezia – 1924: Fiume – 1927: Aosta, Bolzano, Brindisi, Castrogiovanni, Frosinone, Gorizia, Matera, Nuoro, Pescara, Pistoia, Ragusa, Rieti, Savona, Terni, Varese, Vercelli, Viterbo – 1934: Littoria – 1935: Asti).
Istituzione di provincie libiche: 4 (1939: Tripoli, Bengasi, Misurata, Derna).
Cambiamenti di denominazione: 3 (1922: Imperia – 1927: Enna, Agrigento).

6) Nell'amministrazione degli enti locali si ebbe la più ampia riforma con il *R. D.* 30-12-1923, *n.* 2839, e con il decreto di attuazione del 31-1-1924, n. 151. La competenza della Giunta Municipale e della Deputazione provinciale fu ampliata, concedendo ai consigli di delegare attribuzioni, ampliando la facoltà dei sindaci e dei presidenti; modificando il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni e sui contratti dei corpi locali, elevando i valori dei contratti per la cui conclusione era prescritto l'obbligo dei pubblici incanti; ampliando la possibilità di contrarre mutui, semplificando la procedura per la revisione dei conti, sopprimendo i pareri dei collegi locali non ritenuti necessari, fu estesa la possibilità dell'azione popolare alle giurisdizioni amministrative, intensificata la funzione ispettiva, introdotto l'istituto della sospensione delle amministrazioni comunali e provinciali e quello del prolungamento della gestione straordinaria fino a un anno se lo scioglimento del Consiglio è ripetuto entro due anni dallo scioglimento precedente, riordinato l'istituto della responsabilità degli amministratori e dei pubblici impiegati. Fu chiamato a far parte della G.P.A. l'Intendente di Finanza, rafforzato l'elemento elettivo, introdotto il sistema della rappresentanza di minoranza e prescritta la rinnovazione quadriennale. Si previde infine alla disciplina dei consorzi, fra enti locali, autorizzando il governo, con le opportune garanzie, a modificazioni territoriali e dando regole generali circa lo stato giuridico ed economico degli impiegati degli enti locali.

7) Nel 1924, il Ministro dell'Interno Federzoni, presentò al Parlamento un disegno di legge per l'ammissione *delle donne* al-

---

Variazioni di circoscrizioni territoriali e provvedimenti di separazione patrimoniale: 74.

Comuni

	da l'23 al '28	dal '29 al '34	dal '35 al '39	dal '39 al '43
Soppressioni, aggregazioni e fusioni di comuni e frazioni (spesso con cambiamento di denominazione)	2049	46	40	8
Ricostituzione di comuni	—	33	36	5
Costituzione di nuovi comuni	26	8	13	4
Cambiamenti di denominazioni di comuni e di frazioni	117	107	72	1
Trasferimenti di sedi di comuni	26	14	7	—
Modificazioni o delimitazioni territoriali e separazioni patrimoniali	42	114	75	—

l'elettorato amministrativo. Esso veniva ammesso per le donne con 25 anni compiuti, sotto la sussistenza di talune condizioni. Venivano pure fissate le esclusioni dall'eleggibilità. La maggioranza della Camera (rel. Lupi) chiese il respingimento del progetto con relazione di minoranza Acerbo. La maggioranza dell'ufficio centrale del Senato (rel. D'Amelio) appoggiò invece il progetto (con relazione di minoranza Garofalo). Il provvedimento fu emanato con legge 22 novembre 1925, n. 2125 e con D. M. 31 gennaio 1926, ma non ebbe comunque attuazione in seguito all'istituzione podestarile.

8) Nel 1926 furono introdotte altre modifiche alla legge comunale e provinciale, per la semplificazione del sistema della composizione delle *liste elettorali* amministrative, per la cancellazione dalle liste e per l'esclusione per indegnità.

9) Infine con la legge 4 febbraio 1926, n. 273 si ebbe la riforma più tipica del regime fascista, mediante l'istituzione del *podestà* e della Consulta municipale nei comuni sino a 5.000 abitanti. Il podestà, nominato con decreto reale, esercitava le funzioni del sindaco, della Giunta e del Consiglio comunale, mentre la Consulta aveva attribuzioni meramente consultive. La relazione della Camera (rel. Maraviglia), osservò che col progetto si sostituiva al sistema della elettività e della collegialità dell'organo amministrativo, il sistema della designazione dall'alto e dell'unità. I deputati Maccotta, D'Ayala, Salerno, Pironti, Barbiellini Amidei, Rossini, Marchi, si espressero conformemente per l'approvazione. Il Ministro dell'Interno Federzoni rilevò il motivo di colpire in pieno il sistema liberale-democratico. Anche l'ufficio centrale del Senato (rel. Anguilli) approvò (conf.i senatori Crispolti, Lagasi, ecc.).

Con R. D. L. 3 settembre 1926 l'ordinamento podestarile fu esteso a tutti i comuni del Regno, e si precisarono i poteri di vigilanza del prefetto sulle deliberazioni.

10) Nel 1925 si provvide poi all'istituzione dello speciale *servizio ispettivo* provinciale sugli enti locali. Al controllo dell'autorità politica il R. D. L. 10 maggio 1923, n. 1158 e la legge 23 giugno 1927, n. 1188 sottoposero anche le deliberazioni delle amministrazioni comunali per la denominazione o mutazione di nomi di vie e di piazze.

11) Un provvedimento singolare fu il R. D. L. 7 febbraio 1933, n. 1169 (conv. in legge 22 gennaio 1934, n. 182) relativo alla costituzione di un *commissario speciale* per l'Agro Pontino,

per il territorio dei comuni di Littoria e Sabaudia. Ebbe attribuiti i poteri del prefetto di Roma, le facoltà spettanti alla G. P. A. in sede di tutela, le funzioni di vigilanza sulle associazioni sindacali, con dispensa dall'obbligo del parere di corpi consultivi. Con R. D. 19 ottobre 1933, n. 1403 tali poteri furono estesi ad altri 9 comuni dell'Agro Pontino. Con R. D. L. 30 novembre 1933, n. 1647 al commissario furono attribuiti anche i poteri spettanti al prefetto per la tutela della sicurezza pubblica, mentre al capo dell'ufficio di P. S. di Littoria furono dati i poteri del questore. Infine con R. D. L. 4 ottobre 1934, n. 1682 fu istituita la provincia di Littoria con 31 comuni e che comprese anche le Isole pontine. Con R. D. L. 27 giugno 1935, n. 1373 queste furono riaggregate alla Provincia di Napoli, ma il R. D. L. 22 aprile 1937, n. 658 le restituì a Littoria.

Fu anche creata un'altra provincia: Asti (R. D. L. 1 aprile 1935, n. 297) con 105 comuni. Infine nel 1939 R. D. L. 9 gennaio 1939, n. 70 furono dichiarati territorio metropolitano del Regno ed eretti in provincie, pur con uno speciale ordinamento, i territorî di Tripoli, Bengasi, Misurata e Derna.

12) Per quanto attiene alle *Amministrazioni provinciali* è da ricordare che nel 1925 un disegno di legge sulla costituzione dei Consigli provinciali e delle Giunte provinciali amministrative restituì alla provincia l'antica circoscrizione mandamentale agli effetti elettorali e, ai Consigli provinciali, l'antica rappresentanza numerica. Si incluse nella G. P. A. il ragioniere capo della prefettura e si dichiararono ineleggibili a membri i consiglieri della provincia. Sulla relazione De Martino alla Camera, si richiamarono in vigore anche le disposizioni del 1915 riguardanti il numero dei componenti la Deputazione provinciale fissando a 4 anni la durata in carica del presidente. La riforma decisiva per l'autarchia provinciale fu attuata però con legge 27-12-1927, n. 2962 con l'istituzione del preside e del Rettorato provinciale entrambi di nomina governativa. Quasi contemporaneamente fu riformata la G. P. A. con legge 27 dicembre 1927, n. 3123, fissandone i membri da nominarsi con decreto reale.

La riforma, con l'istituzione dei presidi di nomina governativa, fu attuata gradualmente in esecuzione di disposizione transitoria, e con decreti si fissarono le date di cessazione delle amministrazioni ordinarie e straordinarie delle varie provincie e dell'attuazione del nuovo ordinamento. Tale attuazione fu quasi sempre preceduta da un rimaneggiamento di uffici e servizî provinciali, auto-

rizzato con speciali provvedimenti, specialmente per le provincie di Roma, Genova e Parma. Numerosissimi furono pure i necessarî provvedimenti di separazioni patrimoniali e di reparto delle attività e passività. Dopo i numerosi interventi dei primi anni del fascismo, solo quattro provincie, dopo il 1928, subirono variazioni territoriali: Vicenza, Verona, Savona, Genova.

13) *All'Amministrazione comunale della capitale,* si volle dare un ordinamento speciale mediante l'istituzione del governatorato di Roma, avvenuta con il R. D. L. 28 ottobre 1925, n. 1949 modificato dal R. D. L. 10 giugno 1926, n. 1023. Esso doveva provvedere a tutti i servizî di competenza comunale, nonché alle funzioni statali o provinciali che potessero essergli deferite entro la sua giurisdizione. Lo reggeva il governatore, assistito da due vicegovernatori e da una speciale ampia Consulta che doveva emettere semplici pareri. Era previsto anche un organo chiamato « Magistrato di Roma », composto del governatore, dei vice-governatori, e rettori dei servizî cui si riferivano i singoli affari. Il bilancio era approvato con decreto reale e in esso erano previsti nuovi contributi statali, un fondo annuo per i servizî nell'Agro romano e fondi e contributi per i servizî già statali. La Camera e il Senato (rel. Leonardi e S. Martino) approvarono incondizionatamente. Poco dopo però, con R. D. L. 9 dicembre 1926, n. 2055 si sospese l'applicazione delle norme relative ai varî organi romani e l'amministrazione del governatorato fu affidata al solo governatore. Con lo stesso provvedimento questi fu autorizzato, in deroga a qualsiasi legge, a dispensare dal servizio personale di ogni categoria con esclusione della maggior parte dei gravami amministrativi e giudiziarî. Con R. D. 29 luglio 1928, n. 1945 fu pubblicato il regolamento legislativo per il governatorato regolandone le attribuzioni e quelle dei servizî competenti, relativamente alla costruzione di borgate nello Agro romano, agli edifici monumentali, ai servizi scolastici, alla sanità pubblica, ai bilanci e conti, alle aziende municipalizzate. Infine con la legge 6 dicembre 1928, n. 2702, fu modificato l'ordinamento, riducendo il numero delle persone proposte all'amministrazione governatoriale, riducendo il numero dei membri della Consulta e riducendo al minimo anche i casi in cui ne doveva essere sentito il parere.

14) Con R. D. L. 19 ottobre 1924, n. 1619 il governo fascista aveva già provveduto allo scioglimento del Consiglio Comunale di Napoli e alla nomina di un regio commissario. Con R. D. L. 25 ottobre 1924, n. 1757 furono presi varî provvedimenti,

specie finanziarî, per tale città. Infine con R. D. L. 15 agosto 1925, n. 1636 fu istituito un Alto Commissariato per Napoli per promuovere e coordinare tutte le attività dirette al sollecito miglioramento delle condizioni economiche e sociali e al riordiamento e incremento dei pubblici servizî nella città e provincia di Napoli.

A esso furono deferite tutte le attribuzioni spettanti al prefetto e al provveditore delle opere pubbliche, nonché la sovraintendenza su tutte le amministrazioni statali della provincia, tranne quelle attinenti all'amministrazione della giustizia, guerra, marina, aviazione, finanze.

All'Alto Commissariato fu data l'assistenza di un Comitato tecnico amministrativo, che sostituiva ogni altro organo locale (R. D. L. 29 novembre 1925, n. 2385). Alla provincia di Napoli fu affidata l'esecuzione di tutte le nuove opere occorrenti per la sistemazione e sviluppo della rete stradale provinciale, devolvendo alla competenza dell'Alto Comissariato i lavori tecnico idraulico forestali. A esso passarono anche alcune attribuzioni già di competenza del regio commissario per il porto di Napoli (R. D. 7 febbraio 1926, n. 359) ; la gestione finanziaria e amministrativa di lavori di scavo per sistemazione di antichità (R. D. L. 17 febbraio 1927, n. 344).

Le funzioni della soppressa amministrazione provinciale di Caserta passarono, per ciò che atteneva alla definizione dei negozî giuridici e le liquidazioni patrimoniali all'amministrazione provinciale di Napoli (R. D. 7 luglio 1927, n. 1196).

Per l'Alto Commissariato suddetto seguirono poi i numerosi provvedimenti specialmente in materia finanziaria e di lavori pubblici. Non avendo esaurito i suoi compiti nel termine fissato, con R. D. L. 10 luglio 1930, n. 1048 (convertito in Legge 6 gennaio 1931, n. 102) il funzionamento dell'Alto Commissariato fu prorogato per un altro quinquennio fino al 30 giugno 1935, mantenendone ferme le facoltà e le attribuzioni, specificandone la competenza nell'esecuzione di opere varie in aggiunta o sostituzione dell'attività delle pubbliche amministrazioni e istituzioni locali. Alle autorizzazioni di spesa già consentite in 281 milioni, se ne aggiunse una ulteriore sino a 30 milioni, per ognuno degli esercizi dal 30-31 al 34-35.

Come conseguenza di quel provvedimento, l'attuazione della ordinamento podestarile per il comune di Napoli, rimasta sospesa sino a quando fosse rimasto in funzione l'Alto Commissariato,

avrebbe dovuto essere rinviata, ma con R. D. L. 30 dicembre 1929, n. 2179 la data di attuazione di tale ordinamento fu fissata al 4 gennaio 1930.

Il R. D. L. 5 marzo 1935, n. 467 prorogò poi le funzioni dell'Alto Commissariato sino al 30 giugno 1936, al fine di farne coincidere la cessazione con quella dei Provveditorati alle opere pubbliche, poiché esso aveva anche le funzioni di questi. Con decreto ministeriale 14 giugno 1936 furono poi devoluti al Provveditorato alle opere pubbliche di Caserta i servizî concernenti l'esecuzione delle opere pubbliche disimpegnate dall'Alto Commissariato, e con il D. M. 26 settembre 1936 tutti i diritti e le facoltà di esso.

15) Anche in materia di *municipalizzazione* di pubblici servizî si posero riforme. Con R. D. 4 febbraio 1923, n. 253 si soppresse la Commissione reale per il credito comunale e provinciale per l'assunzione diretta dei pubblici servizî demandandone le attribuzioni alle Giunte provinciali amministrative. La legge del 1503 in materia fu riformata dapprima con il R. D. 30 dicembre 1923, n. 3047 e dal R. D. L. 26 settemdre 1925, n. 1674 che dettò norme sullo scioglimento delle Commissioni amministrative delle aziende municipalizzate.

Infine tutta la materia fu fusa nel T. U. del 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizî da parte dei comuni e delle provincie, ammettendo anche queste ultime a tale forma di pubblica attività economica. Norme speciali per Roma furono dettate dal R. D. L. 28 ottobre 1925, n. 1941 istituente il governatorato; e uno speciale regolamento fu emanato per i servizî delle pubbliche affissioni (R. D. L. 14 giugno 1928, n. 1399). È da rammentare poi che, in occasione della regolamentazione sindacale, fu disciplinata anche la Federazione nazionale delle aziende industriali municipalizzate. Dopo l'inizio della guerra varie norme si dovettero emanare per regolare la difficile situazione nella quale si erano andati trovando i pubblici servizî. La legge 31 ottobre 1941, n. 1290, dettò norme sul riscatto dei pubblici servizî da parte dei comuni e delle provincie. La legge 27 dicemb-e 1941, n. 1570, impartì nuove norme sull'organizzazione dei servizî antincendi. Il R. D. L. 12 settembre 1942, n. 1436, ammise la proroga e la revisione dei contratti relativi ai pubblici servizi.

Il R. D. L. 20 ottobre 1942, n. 1182, che, contrariamente all'ormai radicatasi consuetudine, riscontrò invece una notevole opposizione in Senato, tanto che dovette essere ritirato, previde la costituzione di speciali aziende agricole comunali, con un ufficio

centrale presso il Ministero dell'Interno. Si deve ancora far cenno della costituzione di una speciale forma di azienda di natura comunale, cioè le aziende autonome di soggiorno, cura e turismo che furono previste dal R. D. L. 15 aprile 1926, n. 765, integrate dalla legge 2 luglio 1929, n. 1151 e dal R. D. L. 2 luglio 1931, n. 1242 e regolate infine dalla legge 29 gennaio 1934, n. 321. Tali enti furono eretti in forma del tutto autonoma, sottoposti alla tutela e vigilanza degli organi governativi locali. Pur trattando materie di interesse del comune, a rappresentanza di questo in seno all'amministrazione delle aziende fu progressivamente diminuito.

16) Ai *dipendenti degli enti autarchici* si andarono estendendo molte disposizioni emanate per gli impiegati statali. Già con R. D. 27 maggio 1923, n. 1177 si era stabilita la revisione delle tabelle e regolamenti organici del personale degli enti locali e con R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, si dettarono regole generali sullo stato giuridico ed economico di tale personale, che fu anche sottoposto all'obbligo della prestazione del giuramento (R. D. 30 dicembre 1239 n. 2960). La legge 16 agosto 1926, n. 1577, vietò agli enti locali qualsiasi modifica di ruoli organici e sancì il divieto di qualsiasi aumento delle attribuzioni e delle pensioni al personale; furono poi fatte alcune eccezioni per i tecnici delle aziende municipalizzate e per le deliberazioni già adottate in precedenza.

Con R. D. L. 23 luglio 1925, n. 1605 fu costituito un istituto nazionale a favore degli impiegati degli enti locali e dei loro superstiti non aventi diritto a pensione e col R. D. L. 15 aprile 1926, n. 679 si approvò l'ordinamento delle Casse di previdenza per le pensioni agli impiegati e salariati degli enti locali.

Speciali norme furono dettate per i *segretari comunali*, per i quali era stata già prorogata l'efficacia delle abilitazioni provvisorie. Il provvedimento fondamentale fu il R. D. L. 17 agosto 1928, sullo stato giuridico ed economico che li qualificò funzionarî dello Stato, conferendo il diritto di nomina al prefetto e disponendo la formazione di un ruolo unico organico di esso per ogni provincia, classificandoli in riferimento all'importanza dei comuni. I segretarî comunali furono sottoposti alla stessa legge sullo stato giuridico degli impiegati civili e se ne stabilì il modo di nomina, conferma punizione, trasferimento, licenziamento. Il R. D. 21 marzo 1929, n. 371 dettò norme integrative al citato R. D. L.

La relazione della Commissione della Camera sul disegno di legge per la dispensa dal servizio dei funzionarî dello Stato, pre-

sentato nel giugno 1925, su relazione dell'on. Sardi, aveva proposto un ordine del giorno con cui si invitava il governo a studiare l'esecuzione delle norme del provvedimento in esame anche ai dipendenti degli enti locali. E con il R. D. L. 23 ottobre 1925, n. 2113, in occasione della istituzione del servizio ispettivo sui comuni e sulle provincie, fu data facoltà al prefetto di adottare sanzioni disciplinari a carico dei segretari, impiegati, agenti e salariati degli enti locali, che svolgessero «azione incompatibile con le generali direttive politiche del governo ». Fu fatto a essi obbligo di prestare giuramento, fu vietata la nomina in servizio degli enti locali per gli aderenti « ad associazioni e organizzazioni tendenti a sovvertire l'ordinamento politico dello Stato e svolgenti azioni incompatibile con le generali direttive politiche del governo ». Oltre a ciò con un numerosa serie di decreti furono autorizzati il Governatorato e la provincia di Roma e i comuni e le provincie delle maggiori città (Milano, Bari, Trieste, Venezia, Palermo, Napoli, Bergamo, Reggio Calabria, Barletta, Caltanissetta, Brindisi, Spezia, Brescia, Messina, Firenze, Aquila, Catania, Forlì, Noto, Pola, Lecce, Chieti, Rimini, Bologna, Verona, Udine, Sassari, Vicenza, Sulmona, Potenza, Rovigo, Biella, Terni), a provvedere alla epurazione del proprio personale.

Anche in seguito, la legislazione sul personale degli enti, seguì quella del personale statale. Il R.D.L. 1 giugno 1933, n. 641, impose l'obbligo della iscrizione al partito fascista per l'ammissione agli impieghi.

La riduzione degli assegni fu estesa anche ai dipendenti degli enti locali con R. D. L. 20 novembre 1930, n. 1941, come pure furono ad essi applicabili le norme per la decadenza dal diritto a pensione in caso di perdita della cittadinanza italiana.

Significativa fu la legge 24 giugno 1929, n. 1118, per cui la facoltà di dispensare il personale fu resa efficace anche senza una qualunque motivazione. Il riordinamento di uffici e di servizi comunali, con conseguente facoltà di dispensa del personale, fu, con una serie di provvedimenti di carattere transitorio, autorizzato per molte altre importanti amministrazioni comunali e in taluni casi fu anche prorogato il termine stabilito per provvedere al riguardo. Ciò si ebbe per Brescia, Milano, Terni, Biella, Trieste, Vicenza Bologna. Trento, Potenza, Napoli, Catania, Rovigo, Catanzaro, Messina.

Per quanto attiene ai *segretari comunali* si ebbe poi la legge 27 giugno 1929, n. 1104, che variò il termine per la classificazione e ammise il conferimento di grado superiore ai segretari di con-

sorzi comunali. La legge 22 giugno 1933, n. 797, dettò norme per il servizio di segreteria nelle podesterie delle isole egee di Rodi e Coo.

Infine con R. D. L. 30 novembre 1933, n. 1715 (convertito in legge 7 marzo 1934 n. 56) si coordinarono le norme del decreto del 1923 sulla legge comunale e provinciale con le disposizioni della legge 13 giugno 1931 n. 889 sul riordinamento dell'istruzione media, tecnica, relativamente ai titoli di studio necessarî per l'ammissione agli esami di abilitazione alle funzioni di segretario comunale.

17) I varî provvedimenti emessi dopo il 1923, alcuni dei quali decisamente opposti alle precedenti concezioni democratiche, determinarono la necessità di procedere alla formazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale. Il relativo disegno di legge per il conferimento dei poteri al governo fu presentato al Parlamento nel 1931 dopo la riforma della legge sulla finanza locale, e fu approvato con la legge 31 marzo 1932, n. 359. Il nuovo testo fu poi emanato con R. D. 3 marzo 1934, n. 383, suddiviso in nove titoli. In esso fu inserita anche la parte concernente la finanza degli enti locali, ma fu esclusa la disciplina dei singoli tributi. Il nuovo testo naturalmente affermò in sostanza il principio della subordinazione di ogni interesse dell'individuo e drlle collettività minori all'interesse dello Stato.

Nelle circoscrizioni amministrative non figurarono più né i circondarî né i mandamenti, che con la soppressione delle sottoprefetture e con l'abolizione dell'elettorato amministrativo avevano perso ogni importanza. « In quanto alle autorità governative e agli organi di controllo sugli enti locali si ebbe come principale obbiettivo quello di rinvigorire le une e gli altri, accentuandone il carattere prettamente fascista ».

Furono ampliate le facoltà di ordinanza dei prefetti. Anche la G. P. A. fu modificata, includendovi quattro membri di nomina del partito fascista. Si disciplinarono le varie facoltà del governo nelle modifiche alle circoscrizioni comunali. Circa gli organi del comune, fra l'altro si abolì l'istituto del trasferimento del podestà, si fissò la composizione della consulta, distinguendo i comuni in tre categorie. Furono regolati con più precisione gli istituti della licitazione a trattativa privata. La più importante innovazione fu, in sede di controllo prefettizio, la soppressione della distinzione tra visto di approvazione e visto di legittimità, ammettendo anche al visto di esecutività il valore di esame di merito. I bilanci comu-

nali furono tutti sottoposti all'approvazione della G. P. A., furono abolite le azioni popolari.

Per la provincia si modificò il modo di nomina dei rettori, si abolirono alcune incompatibilità per la nomina a organi provinciali, fu data al preside e vice-preside la garanzia amministrativa, fu attribuita al rettorato la competenza per gli affari relativi all'amministrazione del patrimonio provinciale, furono fissati nuovi limiti di valore per la stipulazione di contratti senza pubblici incanti. In genere la vigilanza a tutela governativa sulla provincia fu regolata con criterî analoghi a quelli adottati per i comuni di I^{a} categoria.

L'ordinamento di consorzî amministrativi già tracciato col decreto del 1923, fu completato e le norme emanate avrebbero dovuto agevolarne lo sviluppo. All'organizzazione e gestione fu data una disciplina uniforme, specie per quanto attiene agli organi, lasciando che in relazione alla varietà degli scopi, i consorzî ricevessero negli statuti opportuna e varia regolamentazione complementare. Fu disciplinato il concorso degli enti nelle spese consorziali. Fu riconosciuta la diretta personalità giuridica e si contemplò lo scioglimento e la sospensione dell'amministrazione consorziale i casi di cessazione dell'ente e la ripartizione del patrimonio.

Per i segretarî comunali fu reso nazionale il ruolo per i primi quattro gradi, e previsto il concorso per il passaggio dal ruolo provinciale a quello nazionale, creando il Consiglio di amministrazione e la Commissione di disciplina nazionale.

Molta parte delle norme riprodussero poi quelle delle leggi del 1928 e 1929.

Per gli impiegati e salariati degli enti locali si ebbero indubbiamente norme che costituirono un complesso unitario e che accolsero molti portati della giurisprudenza, specie in materia di nomine, promozioni, graduatorie, commissioni di disciplina, incorporando disposizioni precedentemente emanate.

Per quanto attiene alle norme sulla responsabilità degli amministratori e impiegati si ebbero poche e quasi formali modifiche. Si soppresse la facoltà data a ogni contribuente di promuovere l'accertamento delle responsabilità, a differenza di quanto si stabilì in materia di conti, dove l'iniziativa del contribuente fu ammessa.

Si regolò la procedura per i cambiamenti di denominazione degli enti locali e la procedura contenziosa in sede di ricorsi per

contestazione di confini. Furono dettate le esclusioni dalle cariche per le donne. Fu regolata la materia delle adunanze e deliberazioni degli organi collegiali e i requisiti delle deliberazioni importanti spese o relative a lavori e acquisti. Si previde l'appalto per concorso e l'adozione del capitolato generale sui lavori pubblici.

Particolari innovazioni si dettarono sulla composizione della Commissione centrale per la finanza locale e di quella per la tutela dei comuni danneggiati da terremoti.

Fra le norme concernenti la vigilanza e tutela, particolare rilievo ebbe quella che conferì agli amministratori straordinarî degli enti locali gli stessi poteri spettanti agli organi ordinarî. Si disciplinò l'esecuzione immediata delle deliberazioni, con riserva di responsabilità e si stabilì il carattere definitivo delle deliberazioni degli amministratori degli enti locali, una volta approvate, sopprimendo anche ogni distinzione fra le deliberazioni approvate dal prefetto e quelle approvate dalla G. P. A., mantenendosi però il ricorso gerarchico contro il provvedimento dell'autorità di vigilanza o tutela che negasse l'approvazione.

Si raccolsero infine in un unico titolo le disposizioni concernenti il governatorato di Roma risultanti dal coordinamento di quelle man mano emanate per tale ente con quelle stabilite per altri enti locali e a esso estensibili, pur mantenendo al governatorato la speciale natura e costituzione.

18) Fra i provvedimenti successivi all'emanazione del T. U. della legge comunale e provinciale, uno dei testi più notevoli fu la legge 10 giugno 1937 n. 1402, con la quale si stabilì un più intenso *controllo* governativo sui comuni dei capoluoghi di provincia, sottoponendo all'approvazione del Ministero dell'Interno le loro deliberazioni più importanti.

Un provvedimento nettamente politico fu emanato col R. D. L. 28 aprile 1938, n. 842, che impose la qualità di coniugato per la nomina alle cariche degli organi degli enti locali.

19) Fra i *servizî* di questi ultimi fu poi completamente modificato quello pompieristico dal R. D. L. 10 ottobre 1935, n. 2472, che lo pose alle dirette dipendenze del Ministero dell'Interno, con l'organizzazione di corpi provinciali, mantenendosi, come contributi, gli oneri di spesa già gravanti sulle amministrazioni comunali o provinciali. Tale servizio fu poi regolato anche dal R. D. L. 16 giugno 1938, n. 1021, dal R. D. L. 27 febbraio 1939, n. 333 e dalla legge 27 dicembre 1941, n. 1570.

I servizî di polizia di talune grandi città furono fusi con quelli

statali, mediante l'istituzione di divisioni speciali di polizia anche per i servizî urbani. Da ultimo vi fu soggetta Palermo con il R. D. L. 20 febbraio 1939, n. 326.

20) Anche dopo l'emanazione del T. U. del 1934 si ebbero varie disposizioni relative al *personale* degli enti locali.

Il R. D. L. 5 settembre 1938, n. 1514 disciplina l'assunzione del personale femminile negli uffici. Il R. D. L. 17 novembre 1938, n. 1728 dettò l'esclusione dagli uffici degli appartenenti alla razza ebraica. Il R. D. L. 3 luglio 1934, n. 1176 dettò le norme sulla graduatoria dei titoli di preferenza per l'ammissione agli impieghi, riconoscendo molte delle così dette benemerenze fasciste. Il R. D. L. 21 settembre 1938, n. 1587 sancì il principio della valutazione dello stato civile ai fini delle promozioni. Numerosi altri provvedimenti previdero beneficî a favore di ex combattenti o benemeriti della causa fascista.

Particolare disciplina fu data al personale sanitario dipendente dagli enti locali dal R. D. 27 luglio 1934, n. 1265, che approvò il T. U. delle leggi sanitarie. Per l'assunzione di tale personale, il R. D. 11 marzo 1935, n. 281 stabilì una particolare regolamentazione dei concorsi il cui espletamento fu sottratto alla competenza delle amministrazioni comunali e provinciali e demandato a quella degli organi governativi, pur rimanendo immutato l'onere della spesa.

Il trattamento di quiescenza del personale degli enti locali fu disciplinato dal R. D. L. 3 marzo 1938, n. 680, che approvò l'ordinamento della cassa di previdenza per le pensioni. Gli assegni utili a pensione furono determinati dal R. D. L. 3 giugno 1938, n. 1704. L'Istituto di assistenza e previdenza agli impiegati degli enti locali, costituito nel 1925, con legge 2 giugno 1932, n. 733 estese le sue funzioni ai sanitarî di tali enti e con R. D. L. 2 novembre 1933, n. 2418, l'obbligo dell'iscrizione fu esteso anche ai salariati. L'ordinamento e le funzioni dell'Istituto furono poi modificate col R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1940.

21) Anche nell'ordinamento del *governatorato di Roma* si ebbero nuove norme dopo il testo unico. Con il R. D. L. 7 marzo 1935, n. 264, si apportarono importanti modifiche alla sua circoscrizione amministrativa, assegnando a molti comuni laziali viciniori delle zone di territorio che con essi meglio si integravano, mentre si unirono al Governatorato alcune zone di tre altri comuni. Con legge 19 marzo 1936, n. 546, si approvò infine la convenzione per il regolamento dei rapporti patrimoniali tra lo

Stato e il governatorato a proposito di immobili, specialmente di interesse archeologico, trasferiti dall'uno all'altro.

22) Le amministrazioni comunali, anche negli ultimi anni del fascismo, furono gravate con *oneri e funzioni* spesso notevoli o comunque relativi a servizî di competenza statale.

Di tale natura fu l'istituzione degli uffici comunali di statistica, stabilita dalla legge 16 novembre 1939, n. 1823. Riflettente invece la disciplina della popolazione fu il gruppo di disposizioni date dalla legge 5 gennaio 1939, n. 61 sul censimento; dalla legge 6 luglio 1939, n. 1092 tendente a limitare l'urbanesimo, ma assai scarsamente applicata in pratica; e dal R. D. 9 luglio 1939, n. 1238 approvante il regolamento sullo stato civile.

23) *Dopo l'inizio dello stato di guerra* si determinò per tutti gli enti locali un nuovo grave periodo. La legge 1 settembre 1940, n. 1488 recò le prime norme per il funzionamento degli uffici comunali durante la guerra. Con il R. D. L. 27 didembre 1940 n. 1716 s'iniziò la serie ben numerosa dei provvedimenti sulla disciplina e il razionamento dei consumi, interessanti in modo particolare tutti i servizî delle amministrazioni comunali.

Fra le norme di carattere amministrativo che continuarono a emanarsi degne di nota sono le seguenti. La legge 21 agosto 1940, n. 1288 dettò norme sull'esecuzione dei piani regolatori e sulla disciplina urbanistica. La legge 24 aprile 1941, n. 392 volle disciplinare e unificare i servizî relativi alle pubbliche biblioteche comunali e provinciali. Le leggi 24 aprile 1941, n. 392 e 29 novembre 1941, n. 1405 determinarono gli oneri gravanti sui comuni rispettivamente per il funzionamento degli uffici giudiziarî e per il servizio delle carceri mandamentali. Il R. D. 21 dicembre 1942, n. 1880 approvò infine il nuovo regolamento di polizia mortuaria, che si può ancora considerare integrato dal R. D. L. 9 dicembre 1926, n. 2389, dal D. M. 15 dicembre 1927 e dalla legge 15 marzo 1928, n. 833 recanti norme di polizia mortuaria in caso di disastri.

24) Più numerosi dovettero essere i provvedimenti che le circostanze imposero a proposito del *personale* degli enti locali.

Il R. D. 4 settembre 1940, n. 1483 approvò il regolamento dell'ente nazionale di previdenza dei dipendenti enti locali; il R. D. L. 8 luglio 1941, n. 868 dovette autorizzare benefici a favore del personale combattente, mentre il R. D. 6 gennaio 1942, n. 27 recò provvidenze a favore dei richiamati alle armi nelle assunzioni da parte delle pubbliche amministrazioni. I RR. DD. 5 giugno 1941, n. 874 e 3 aprile 1942, n. 708 approvarono il T. U.

sul sequestro, pignoramento e cessione di stipendi e salari da parte dei pubblici dipendenti, mentre la legge 6 febbraio 1942, n. 173 estese ai dipendenti degli enti locali le norme sul trattamento spettante agli statali durante la gravidanza e il puerperio; e la legge 17 luglio 1942, n. 1498 estese alle stesse categorie la concessione del trattamento di famiglia. Nuovi benefici economici dovettero essere concessi dal R. D. L. 16 dicembre 1942, n. 1498 e dal R. D. L. 8 luglio 1943, n. 610 i quali recarono, rispettivamente, provvidenze a favore del personale in dipendenza delle offese belliche, concedendo speciali indennità e miglioramenti economici. Sempre per motivi puramente politici, fu poi emanato il R. D. 27 giugno 1941, n. 1394 che praticamente impose agli enti locali la sistemazione in pianta stabile degli avventizi squadristi in servizio, spesso con inquadramento arbitrario. Di particolare competenza fu invece la legge 27 giugno 1942, n. 851 che modificò alcune norme relative ai consorzi amministrativi, ma sopratutto sostituì tutta la materia dei segretari comunali contenuta nel capo 3° del tit. V. del T. U. Com. e Prov., stabilendo la formazione di un ruolo unico nazionale, amministrato dal Ministero dell'Interno, e dettò la statizzazione, con ruolo nazionale, dei segretari provinciali sino allora immuni da tale centralizzazione.

25) La situazione bellica impedì ulteriori provvedimenti sull'ordinamento degli enti. Si devono solo citare: 1° il decreto 31 luglio 1942 che sottopose alla speciale disciplina di guerra tutti gli enti locali e parastatali determinando una più rigorosa disciplina per il persoale dipendente; 2° la legge 8 giugno 1942, n. 892 che dettò norme per la sistemazione amministrativa dei centri rurali siciliani che avrebbero dovuto sorgere in conseguenza dell'attuazione della legge sul latifondo siciliano, provvedimenti forse troppo tardivi perché avessero una qualche efficacia.

IV.

Legislazione e orientamenti in materia di amministrazione locale dopo il 25 luglio 1943

A) Dopo il 25 luglio 1943, il nuovo governo sorto dopo la caduta del regime fascista non ebbe il tempo di procedere ad un piano preciso per la ricostituzione degli ordinamenti democratici

anche per quanto si riferisse all'amministrazione locale. Il primo governo Badoglio non prese perciò che i provvedimenti indilazionabili e contingenti.

Con il R. D. L. 2 agosto 1943, n. 704, relativo alla soppressione del partito fascista, si stabilì la decadenza dei rappresentanti di esso in seno agli organi degli enti pubblici, demandando al competente ministero la eventuale loro sostituzione. Con il R. D. L. 2 agosto 1943, n. 707, si abrogarono le norme concernenti la prescrizione dello stato di coniugato per la nomina a cariche di enti locali e le norme per la valutazione dello stato civile ai fini delle nomine e promozioni del personale.

Con il R. D. L. 9 agosto 1943, n. 213 si dettarono provvedimenti temporanei per il funzionamento degli organi locali e, in particolare, del Consiglio di prefettura, della G. P. A., delle Consulte comunali, dei Rettorati provinciali, delle Assemblee e Consigli direttivi dei consorzî delle commissioni amministrative delle aziende municipalizzate, prescrivendo le modalità del funzionamento di tali organi ove mancasse la possibilità di un loro funzionamento regolare a causa dello stato di guerra o prevedendone la loro stessa sostituzione.

Infine con R. D. L. 21 agosto 1943, n. 739 si conferì al governo la facoltà di procedere allo scioglimento degli organi deliberativi degli enti pubblici e alla nomina di commissarî straordinarî per la loro amministrazione.

B) Dopo la firma dell'armistizio con le Nazioni Unite, il governo italiano trasferitosi nell'Italia meridionale, riprese a poco alla volta l'attività legislativa sia pure attraverso difficoltà e vincoli non lievi.

a) *Amministrazione del governo militare alleato.* — In virtù delle clausole di armistizio, le provincie del territorio italiano liberato furono in un primo tempo interamente soggette all'amministrazione del governo militare alleato la quale limitava assai i poteri dell'amministrazione italiana. Fu solo in base a successivi accordi che, preceduto dal proclama n. 16 dell' A. M. G., fu possibile emanare il R. D. L. 11 febbraio 1944, n. 30 con il quale l'esercizio di tutti i poteri dello Stato fu riassunto dal governo italiano nei territorî a sud dei limiti settentrionali delle provincie di Salerno, Potenza e Bari, nelle isole di Sardegna e Sicilia e isole adiacenti escluse quelle di Pantelleria, Lampedusa e Linosa. Con successivo decreto n. 31 si stabilì che con la cessazione della amministrazione alleata non avrebbero più avuto vigore in tali

territorî tutti i proclami e ordinanze sino allora da essa emanate, pur restando ferma l'efficacia degli atti e fatti da essa compiuti, comprese le nomine e licenziamenti da uffici pubblici e privati: egualmente ferma doveva restare l'efficacia delle sentenze pronunciate dai tribunali militari alleati. Il decreto poi stabilì la competenza degli organi alleati a procedere per gli atti ostili e delitti compiuti contro i rappresentanti delle forze armate alleate o delle Nazioni Unite, ammettendo l'istituzione di zone militari alleate nelle quali era riservato ogni potere di polizia alle forze predette.

A tali primi provvedimenti che fissarono il regime giuridico nelle provincie liberate e restituite all'amministrazione italiana, fece poi seguito il decreto legislativo luogotenenziale 20 luglio 1944, n. 160 che regolò la riassunzione, a decorrere dal 15 luglio, dei poteri del governo italiano nelle provincie di Campobasso, Foggia, Benevento, Avellino, Napoli, con esclusione della zona della città di Napoli e con qualche limitazione di polizia per Foggia. In pari data il decreto n. 161 dettò le norme sul regime giuridico in tali provincie, simile a quello già indicato.

Con D. L. L. 12 agosto 1944, n. 169 i poteri del governo italiano furono estesi alle provincie di Roma, Frosinone e Littoria, a decorrere dal 15 agosto; e con D. L. L. 12 ottobre 1944, n. 243 furono estesi alle provincie di Viterbo, Rieti, L'Aquila, Chieti, Pescara, Teramo, a decorrere dal 25 ottobre.

Nuove concessioni circa la estensione dei poteri dell'amministrazione italiana furono annunciate in un messaggio del 26 febbraio 1945 dei rappresentanti della Commissione alleata in Italia al presidente del Consiglio. Con esso si annunciava anche la riduzione delle forme di controllo esercitate nei territorî liberati e la graduale soppressione degli uffici regionali alleati di controllo che erano rimasti in funzione nelle provincie italiane anche dopo la loro restituzione al governo italiano avvenuta con i provvedimenti sopra citati.

Con ordinanze n. 1 e n. 2 del 27 aprile 1945 (Gaz. Uff. n. 51 suppl.) il governo militare alleato stabilì che i decreti emanati dal governo italiano, pubblicati sino al 12 aprile 1945, avessero applicazione nelle provincie situate al nord del limite settentrionale delle provincie di Ravenna, Firenze, Pistoia, Lucca e Apuania, eccettuati alcuni decreti che potevano rispettivamente avere esecutorietà a seguito di ordinanza del commissario provinciale alleato, e altri senz'altro esclusi dall'applicazione.

Frattanto il D. L. L. 10 maggio 1945, n. 181 annunciò la riassunzione da parte del governo italiano dei pieni poteri nelle pro-

vincie di Terni, Perugia, Grosseto, Siena, Arezzo, Ascoli Piceno, Macerata, Pesaro, Ancona, escluso il capoluogo di quest'ultima a decorrere dal 10 maggio, mentre con D. L. L. 28 giugno 1945, n. 376 si provvide alla riassunzione dei poteri governativi, a decorrere dal 19 luglio, nelle provincie di Firenze, Pistoia, Pisa e Livorno eccettuati i comuni di Pisa, Livorno e Colle Salvetti, rimasti sotto amministrazione alleata; con D. L. L. 10 agosto 1945, n. 454 si provvide alla riassunzione dei poteri governativi nelle provincie di Bologna, Ferrara, Forlì, Modena; Parma, Piacenza, Apuania, Lucca, Ravenna, Reggio Emilia e nel comune di Ancona a decorrere dal 5 agosto 1945.

Il territorio della Venezia Giulia, dopo la suddivisione nelle due zone *A*, e *B*, poste rispettivamente sotto il controllo delle truppe alleate e jugoslave, venne praticamente avulso dal restante territorio italiano.

Alla provincia di Trieste nel dicembre 1945 fu dato poi un ordinamento speciale. Il governo militare alleato emise la seguente dichiarazione: « Il Comune di Trieste è già da tempo considerato una zona con problemi particolari e degni di speciale attenzione. Essendo tale Comune il più grande di tutta la Venezia Giulia nella zona compresa nella Amministrazione dell'A. M. G. e comprendendo più della metà della popolazione locale, è stato deciso che l'amministrazione di Trieste sia riorganizzata nel modo seguente:

1) Il Comune di Trieste assumerà la denominazione di « zona del Comune di Trieste »;

2) vi sarà un comando di zona che collaborerà strettamente con l'A. M. G.;

3) tutte le questioni attinenti all'Amministrazione della zona saranno trattate per il tramite del Comando Zona che avrà sede presso il Municipio;

4) il resto dell'attuale zona di Trieste sarà amministrato in futuro da una Prefettura e assumerà appunto il nome « zona di Trieste »;

5) faranno parte di tale zona i Comuni di Muggia S. Berlingo della Valle, Mostespigno, Duttigliano, Sganicco, Olina, Aurisina, Monfalcone, Doberdò, Ronchi, Satarazzano, S. Pietro di Isonzo, Fogliano di Monfalcone, San Canziano di Isonzo, Grado e Sagrado, parte dei Comuni di Cerguale, Sesano, Tomadio;

6) nessun cambiamento sarà fatto per i funzionarî civili attualmente in servizio e i poteri del presidente Comunale e della

consulta comunale rimarranno invariati, seppure il loro operato e la loro attività consultiva verranno incrementati ».

Con D. L. L. 28 dicembre 1945, n. 792 il governo italiano riassunse tutti i poteri nelle provincie della Liguria, del Veneto, della Lombardia e del Piemonte, oltre che a Napoli, Livorno, Pisa, Colle Salvetti, Pantelleria, Linosa, Lampedusa, escluse la Venezia Giulia e la Provincia di Udine.

Per quest'ultima venne stabilito un regime speciale in base all'ordinanza del capo della Commissione alleata in Italia del 19 gennaio 1946, per cui si stabilì:

1) oltre ai decreti del governo italiano già estesi alle provincie sottoposte all'amministrazione del governo militare alleato, si estendono al territorio della provincia di Udine altri numerosissimi decreti elencati in apposita tabella e sinora non applicati colà;

2) tutti i decreti pubblicati sulla Gazz. Uff. del Regno d'Italia, a partire dal 1° dicembre 1945, entrano in vigore in detta provincia alla stessa data in cui gli stessi entrano in vigore nei territori amministrati dal Governo italiano senza che l'A. M. G. debba emanare un'apposita ordinanza in tal senso;

3) tuttavia il commissario provinciale della provincia di Udine può con ordinanza provinciale sospendere o modificare nella detta provincia totalmente o parzialmente le disposizioni contenute in qualsiasi decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale che riguardi la provincia di Udine.

Degne di ricordo sono le norme che disciplinarono il regolamento di poteri e facoltà normative tra i C. L. N. dell'alta Italia già delegati dal governo italiano ad assumere funzioni governative nei territorî occupati dal nemico e le autorità del governo militare alleato. Dopo l'avvenuta liberazione dei territorî stessi il regime amministrativo fu disciplinato con ordinanze regionali, delle quali quella per la Lombardia è nel testo che segue, pubblicato a Milano il 3 giugno:

« Consultato il Comitato liberazione Alta Italia, con l'approvazione del medesimo in conformità dell'accordo intervenuto fra il Supremo Comando Alleato, zona mediterranea, e il predetto Comitato, si ordina che in tutte le provincie della Lombardia:

1) Tutti i decreti e le ordinanze finora emanati dal Comitato liberazione Alta Italia, dal Comitato regionale di Lombar-

dia o da ogni altro Comitato o ente economico, finanziario, industriale del predetto Comitato di Liberazione, cesseranno automaticamente di avere ogni effetto legale dal momento in cui sono sostituiti da decreti o ordinanze del Governo Militare Alleato.

2) Ogni nomina a uffici di qualsiasi natura finora fatta dai predetti Comitati, trascorsi sette giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, cesserà di essere valida se non sarà legalizzata dal Governo Militare Alleato.

3) Qualsiasi decreto, ordinanza o nomina fatta dai predetti Comitati posteriormente alla pubblicazione della presente ordinanza sarà nullo e senza effetto.

4) Il Governo Militare Alleato è l'unica autorità che ha poteri di emanare decreti e ordinanze e di conferire incarichi a uffici pubblici e d'altro genere. Questa autorità, nel limite del possibile sarà delegata a funzionarî italiani regolarmente nominati ed incaricati dal Governo Militare Alleato, come il prefetto, il questore e il sindaco della città. Qualsiasi ordine emanato da pubblici funzionarî e concernente la popolazione civile potrà essere emesso soltanto con l'approvazione scritta dell'Ufficio competente del Governo Militare Alleato.

5) I detti Comitati di liberazione e gli altri Comitati ed enti dipendenti funzioneranno soltanto come organi consultivi del Governo Militare Alleato per quanto concerne i problemi relativi al Governo, all'amministrazione, all'economia ed alla ricostruzione della regione. Il Governo Militare Alleato come per il passato continuerà a cooperare strettamente con i detti Comitati di liberazione.

6) Le disposizioni della presente ordinanza non pregiudicano la validità o la invalidità dei decreti, ordinanze o nomine fatte dai predetti Comitati prima della data della presente ordinanza.

7) La presente ordinanza sarà applicata e andrà in vigore in tutte le provincie della Lombardia ».

Analoghe disposizioni venivano frattanto emanate dal Comando della Quinta Armata per le provincie comprese nel territorio di sua occupazione (zona occidentale dell'Italia settentrionale) (1).

(1) Il testo della relativa ordinanza è il seguente:

« Consultato il Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia, con la sua approvazione, e secondo gli accordi intervenuti con il Comandante Supremo Alleato nel settore mediterraneo e con il suddetto Comitato, si ordina in tutto il territorio occupato dalla Quinta Armata: (*segue*)

b) *Amministrazione locale governativa.* — In questa sede si nota una generale tendenza al decentramento che, a parte i motivi giuridici e politici, è talora imposto da esigenze derivanti dalle materiali difficoltà del Paese. Fra i primi provvedimenti devono essere segnalati alcuni adottati dal governo alleato militare in Sicilia, per la costituzione di Uffici sanitarî provinciali autonomi e di una Direzione regionale di sanità per la Sicilia con sede a Palermo, avente la funzione di coordinare l'attività dell'amministrazione della sanità pubblica in Sicilia (ord. dell'A. M. G. ottobre-novembre 1943). Altre ordinanze dello stesso governo costituirono in talune provincie degli uffici di assistenza e beneficienza

---

1) Tutti i decreti e ordini emanati sinora dal Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia, dal Comitato di Liberazione Regionale, dai Comitati di Liberazione Comunali e Provinciali, o da qualsiasi Comitato economico, finanziario, industriale o da altri Comitati ed organi del suddetto Comitato di Liberazione, cesseranno di avere qualsiasi effetto legale a partire dal giorno 28 maggio 1945, a meno che non siano stati specificatamente ratificati dal Governo Militare Alleato.

2) Tutte le nomine a funzioni od incarichi di qualsiasi natura, fatte sinora dai suddetti Comitati, non sono valide sinchè non ufficialmente approvate dal Governo Militare Alleato.

3) Tutti i decreti o nomine, che fossero comunque fatti o gli ordini comunque dati dai suddetti Comitati dopo la pubblicazione di quest'ordine, saranno nulli e di nessun effetto.

4) Il Governo Militare Alleato, che agisce per conto e con l'autorità del Generale Comandante la Quinta Armata, è la sola autorità che ha il potere di emanare decreti e ordini e di fare nomine a funzioni pubbliche o ad altri incarichi. Questa Autorità, ove praticamente possibile, è delegata ai funzionari italiani debitamente costituiti ed anteriormente nominati dal Governo Militare Alleato, quali il Prefetto, il Questore ed il Sindaco della Città Tutti gli ordini emanati dai pubblici funzionari riguardanti la popolazione civile, saranno emanati solo dietro approvazione scritta del competente ufficiale del Governo Militare Alleato.

5) I suddetti Comitati di Liberazione e gli altri Comitati od Organi relativi, avranno la sola funzione di corpi consultivi del Governo Militare Alleato relativamente ai problemi attinenti il Governo, l'economia e la ricostruzione della regione. Il Governo Militare Alleato come per il passato, continuerà a collaborare strettamente con i suddetti Comitati di Liberazione.

6) Quest'ordine sarà applicato ed avrà vigore in tutto il territorio ora occupato dalla Quinta Armata.

EDGARD ERKINE HUME
Brigadiere Generale di Stato Maggiore
Sottocapo di Stato Maggiore
Comando della V^a^ Armata

per raggruppare tutti i servizî svolgenti attività in tale materia nell'ambito della provincia.

Provvedimenti di maggiore importanza furono quelli emanati con i RR. DD. 18 marzo 1934, n. 91 e 27 aprile 1944, n. 21 rispettivamente relativi alla costituzione di Alti Commissarî per la Sardegna e per la Sicilia. Essi avevano il compito di sovraintendere e dirigere le pubbliche amministrazioni e gli enti locali di tali isole esercitando, ove necessario, le attribuzioni del governo centrale. Tali prime funzioni, piuttosto vaghe, furono decisamente ampliate dai DD. LL. LL. 28 dicembre 1944, n. 416 e n. 417, recanti provvedimenti regionali per la Sicilia e la Sardegna con l'attuazione di un ampio decentramento. Gli Alti Commissarî ebbero le attribuzioni delle amministrazioni centrali, escluso solo ciò che attiene all'amministrazione della giustizia, della istruzione superiore, alle amministrazioni militari, alla finanza e contabilità dello Stato, alla gestione del bilancio, alla vigilanza sul credito, allo stato economico giuridico e all'amministrazione del personale. Ebbero speciali competenze in materia di lavori pubblici, agricoltura, lavori di bonifica, e facoltà di disporre l'esecuzione di opere di pubblico interesse, sostituendosi anche a enti pubblici. Furono loro attribuite facoltà normative in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, lavoro, comunicazioni, approvvigionamenti. Al loro fianco fu creata una consulta regionale, per ora di nomina governativa. Fu prevista l'istituzione a loro favore di una rubrica speciale negli stati di previsione del bilanco e furono istituite nelle rispettive sedi delle delegazioni della Corte dei Conti e della Ragioneria generale. Fu anche prevista la istituzione di Comitati regionali per la bonifica e la colonizzazione e di Comitati per il credito industriale.

La presidenza del Consiglio dei Ministri, nel comunicato diramato il 21 dicembre 1944 per annunciare i suindicati provvedimenti, precisò che con essi si intendeva: « iniziare un grande esperimento di autonomia regionale ». Successivamente, il presidente del Consiglio on. Bonomi, in occasione dell'insediamento della Consulta regionale siciliana avvenuta in Palermo il 27 febbraio 1945, inviò un messaggio nel quale, fra l'altro, è detto: « Queste due istituzioni, dell'Alto Commissario e della Consulta che lo assiste e lo consiglia, sono il primo esperimento di una nuova formula di organizzazione politica. Esse iniziano un periodo nel quale, all'antico accentramento che, specie nell'ultimo decennio, aveva raggiunto la sua fase più oppressiva, si sostituisce una organizzazione

decentrata che dà alla vita locale la possibilità di espandersi e di fiorire.

. . . . . Solo l'esperimento che vi apprestate a fare, solo le voci che voi ci farete udire, solo il bisogno che reclamerà soddisfazioni, potranno dirci come potrà essere congegnata quell'autonomia regionale che da più parti si invoca e sui limiti della quale le opinioni sono ancora discordi. La Sicilia è in particolari condizioni per assolvere il suo compito di precorritrice e di esempio. Essa ha avuto nella storia del nostro Risorgimento una funzione unitaria così insigne da modificare ogni funesto spirito separatista. Confido che la Consulta siciliana indicherà all'Italia quali vie deve battere per costituire il suo ordinamento interno ove centro e periferia possano collaborare insieme con mutua comprensione ».

Anche ai *prefetti* varî provvedimenti conferirono maggiori poteri, già di competenza di organi centrali. Il R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111 attribuì loro la competenza a nominare i sindaci, le Giunte comunali, e le Deputazioni provinciali. Il R. D. L. 13 aprile 1944, n. 119 attribuì la competenza a determinare le tariffe per la vendita al pubblico dei prodotti medicinali. Il D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4, trasferì al prefetto di Roma la vigilanza sull'amministrazione comunale della capitale salvo alcuni atti importanti.

Pure ad *altri organi locali* furono decentrate nuove competenze. Così il D. L. L. 21 settembre 1944, n. 265 conferì agli intendenti di finanza facoltà maggiori in materia di operazioni su depositi amministrati dalla Cassa depositi e prestiti. Gli ingegneri capi dei distretti minerari furono investiti dei poteri di rilasciare le autorizzazioni per ricerche, utilizzazioni e sfruttamento delle sostanze minerarie e delle energie del sottosuolo dal D. M. 10 ottobre 1944. Gli uffici del genio civile ebbero nuove funzioni in materia di ricostruzione edilizia con il D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4, e infine furono creati i provveditorati regionali alle opere pubbliche, assistiti dai Comitati tecnici, ai quali si attribuirono le facoltà e le competenze già del Ministero dei Lavori Pubblici per l'esecuzione di opere sino a importi di somme assai elevate. Con D. M. 10 febbraio 1945 furono delegate agli ingegneri capi del genio civile le facoltà, già riservate al Ministero dei Lavori Pubblici, per la concessione delle autorizzazioni alla esecuzione ai lavori di edilizia privata.

Un altro esempio di organizzazione decentrata di pubblici servizî locali, è quello dato dal decreto del presidente del Con-

siglio dei Ministri 31 gennaio 1945 disciplinante l'ordinamento dell'Alto Commissariato per l'Alimentazione. Con esso si istituirono dei Commissariati regionali dell'alimentazione. Alle sezioni provinciali dell'alimentazione (Sepral) si diede l'autonomia amministrativa, reggendosi con un proprio collegio amministrativo e un collegio sindacale. Un Comitato consultivo provinciale dell'alimentazione, presieduto dal prefetto, ebbe il compito di esaminare i problemi interessanti il raggiungimento dei fini assegnati alla Sepral, mentre il prefetto stesso è preposto a sovraintendere all'attuazione delle direttive dell'Alto Commissariato per l'Alimentazione.

La composizione delle *Giunte provinciali amministrative* in sede di tutela fu regolata dal R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111, al fine di introdurre nuovamente il sistema elettivo. Allo stesso fine si ispirò il D. L. L. 12 aprile 1945, n. 203 che regolò la loro composizione in sede giurisdizionale e per la risoluzione dei ricorsi in materia di finanza locale.

Una nuova applicazione, sotto un certo aspetto, del criterio regionale, con la individuazione territoriale delle regioni stesse, venne dato dal D. L. L. 30 aprile 1945, n. 167, sulla composizione della Consulta Nazionale e sulla nomina dei rappresentanti politici per le singole regioni (2 per: Sicilia, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Puglie, Campania, Lazio, Toscana; 1 per: Sardegna, Calabria, Basilicata, Abruzzo e Molise, Umbria e Marche, Venezia Tridentina, Venezia Giulia, Liguria).

Il 14 maggio 1945 si chiuse a Palermo la 1ª sessione della Consulta regionale siciliana. Essa, con l'occasione, formulò anche il voto che l'Alto Commissariato ponesse mano a un piano organico per l'attuazione della autonomia siciliana regionale e per il potenziamento delle attribuzioni e dei compiti del Commissariato stesso. A proposito della Sicilia, il Ministero degli Affari Esteri il 19 maggio 1945 pubblicò un comunicato con il quale, rilevando come un'agenzia straniera avesse diffuso la notizia che in taluni circoli parlamentari britannici si sarebbe espressa l'opinione di concedere alla Sicilia una avanzata forma di autonomia, mentre la sua politica estera avrebbe dovuto essere sottoposta al controllo di una potenza mediterranea, categoricamente smentì che tale notizia avesse un fondamento e constatò anche che esplicite dichiarazioni anglo-americane già erano intervenute in senso contrario.

Circa le regioni è da rilevare che, prendendo lo spunto da in-

tese politiche stabilite tra il Comitato di liberazione nazionale del Piemonte e la Commissione valdostana, a proposito della autonomia da concedersi alla Valle d'Aosta e approvando tale indirizzo, il C. N. L. A. I. il 22 maggio 1945 decretò di autorizzare il prefetto di Aosta di procedere immediatamente a una prima attuazione di autonomia per ciò che concerneva i seguenti punti:

1) Instaurazione ufficiale della bilinguità con il ripristino delle antiche denominazioni locali; 2) revisione e ripartizione delle circoscrizioni comunali, in guisa da tornare allo stato di cose anteriori al 1922. Il provvedimento fu anche motivato dalla opportunità di stabilire rapporti di amichevole vicinato tra Italia e Francia nelle zone di confine. Le suddette disposizioni poi assunsero la forma di una raccomandazione diretta al governo italiano. Il Consiglio dei Ministri sin dal 29 maggio 1945 trattò anche delle aspirazioni autonomistiche valdostane, nominando una Commissione composta dal Sottosegretario alla Guerra, Gen. Chatrian, dal Procuratore generale della Corte di Cassazione Pilotti, dal prefetto Innocenti, e da due rappresentanti del Ministero delle Finanze.

Il nuovo Ministero Parri il 26 giugno 1945 pubblicò una dichiarazione programmatica, approvata dal Consiglio dei Ministri, nella quale fra l'altro si affermò: « Il governo procederà sollecitamente alla ricostituzione delle Amministrazioni comunali e provinciali mediante la convocazione dei comizî elettorali e all'avviamento verso opportune autonomie regionali, nel frattempo il governo si varrà dell'opera e dell'appoggio dei C. N. L. quali organi consultivi dei prefetti e delle autorità locali ».

Sempre a proposito di organi locali si osserva che, a sua volta, il Comitato direttivo della Confederazione generale del lavoro, nella riunione del 12 aprile 1945 decise la nomina di una speciale Commissione per la preparazione di un progetto per la costituzione di un organismo sindacale regionale per la Sicilia per il coordinamento della attività sindacale di quella regione.

Con un certo ritardo, in confronto di quella siciliana, la Consulta regionale sarda, fu costituita con decreto presidenziale 9 aprile 1945 pubblicato il 12 successivo.

Frattanto lo sviluppo delle operazioni militari portò in primo piano l'azione amministrativa degli *organi locali dei Comitati di liberazione*, i quali, spesso, assunsero poteri governativi secondo i piani predisposti durante l'occupazione tedesca. I C. L. N. proce-

dettero alla nomina dei prefetti e degli organi rappresentativi dei comuni e delle provincie (1).

(1) Si trascrivono, a esempio, le disposizioni che furono date dal C.L.N. di Massa-Carrara:

Carrara, 27 marzo 1945.

« Il Comitato di Liberazione di Massa-Carrara, espressione unitaria delle forze che hanno collaborato nella lotta di liberazione nazionale per volontà ed azione di popolo, in forza del mandato conferito dal Governo democratico italiano al Comitato di Liberazione Nazionale di Massa-Carrara, rappresentante legittimo del Governo stesso, e come tale riconosciuto dalle autorità alleate;

Assume tutti i poteri di amministrazione e di governo nel territorio di Massa-Carrara e decreta:

ART. 1. — In attesa di una libera consultazione popolare e delle ulteriori disposizioni di legge del governo democratico italiano, tutti i poteri di amministrazione e di governo vengono esercitati attraverso gli organi e le persone all'uopo designate dal C. N. L. di Massa-Carrara.

ART. 2. — Il C. N. L. sopra costituito assume funzioni di Giunta provvisoria di governo e composta dai Signori.....

.....*Omissis*.....

ART. 3. — I membri della Giunta designati in qualità di rappresentanti di organizzazioni di massa dovranno al più presto essere sottoposti a convalida da parte delle assemblee democratiche di dette organizzazioni.

ART. 4. — Il Prefetto della Provincia, che risponde della sua azione alla Giunta Provinciale di Governo, è designato dal C. N. L. provinciale nella persona del Signor ..... Egli è assistito da due Vice-Prefetti designati nelle persone dei Sig.....

ART. 5. — L'amministrazione della Provincia è affidata alla Deputazione provinciale i cui componenti sono designati nelle persone dei Sigg.....

ART. 6. — Il Capo della Polizia (Questore) è designato dal C. N. L. provinciale nella persona del .....

ART. 7. — Tutte le forze armate del regime nazi-fascista sono sciolte. Gli appartenenti alle disciolte forze armate del passato regime sono tenuti sotto pena di morte, a presentarsi per la consegna delle armi e dell'equipaggiamento al Comitato dei Volontari della Libertà entro 5 giorni dalla pubblicazione del presente decreto.

ART. 8. — Tutte le forze armate nazionali delle provincie di Massa-Carrara passano agli ordini del C. N. L.; e per esso al Comando dei Volontari della Libertà ai fini della continuazione della guerra di liberazione a fianco degli alleati.

In accordo con il comando stesso e con l'ausilio delle forze che questo porrà a loro disposizione, fondandosi sul senso di civismo e sulla collaborazione di tutto il popolo, il Prefetto ed il Capo della polizia cureranno il più vigoroso mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

ART. 9. — Una Commissione provinciale di epurazione è costituita presso questa Giunta provinciale per assicurare la rapida epurazione della vita locale dai residuati del passato regime di corruzione e di tradimento per la punizione esemplare dei criminali di guerra e di quanti si sono resi colpevoli di barbarie e dell'oppressione nemica ».

In talune zone, come in Lombardia, Liguria, ecc. i C. L. N. regionali nominarono veri e proprî Commissariati amministrativi (per l'agricoltura e l'alimentazione, industria, commercio, banche, trasporti, comunicazioni, scuola, lavoro, culto, assistenza, beneficenza, sanità e igiene).

Dopo la costituzione del governo militare alleato in Alta Italia e la assunzione da parte dei suoi organi regionali e provinciali dei poteri di governo e di amministrazione, molti dei poteri dei C. N. L. vennero meno. La mozione conclusiva approvata presso il C. N. L. A. I. a Milano il 26 maggio 1945 rileva, fra l'altro che. . . . « il Governo dovrà riconoscere intanto ai Comitati di Liberazione Nazionale la funzione di organi consultivi delle Autorità locali, in base alle norme da emanarsi circa la loro composizione ».

3) *Ordinamenti degli enti locali.* (1) — Quale primo provvedimento urgeva provvedere alla revisione completa degli ordinamenti podestarili e provinciali creati dal fascismo. A ciò provvide in via provvisoria, il R. D. L. 41 aprila 944, n. 111 che ripristinò, sia pure in attesa delle libere elezioni, il sindaco e la Giunta comunale e il presidente e la Deputazione provinciale. Tali organi furono nominati dal prefetto ed ebbero le competenze stabilite dal T. U. del 4 febbraio 1915, n. 148, modificato dal R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, per la Giunta e il Consiglio municipale o rispettivamente per la Deputazione e il Consiglio provinciale. Le deliberazioni degli organi suddetti rimasero sottoposte alle vigenti norme sui controlli di legittimità e di merito spettanti agli organi governativi. Lo stesso regio decreto modificò la composizione della Giunta provinciale amministrativa, che, oltre all'Ispettore provinciale, all'Intendente di finanza a due Consiglieri di prefettura e al ragioniere capo della prefettura, si compone ora di 4 membri effettivi e due supplenti annualmente nominati con deliberazione della Deputazione provinciale approvata dal Prefetto.

Il governatorato di Roma fu soppresso dal D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426 che dettò le norme per l'amministrazione comunale della capitale, sottoponendola in linea di massima alla vigilanza del prefetto di Roma, salvo le deliberazioni relative a spese ultraquinquennali, liti e transazioni per valore di oltre un milione, alienazione di immobili, titoli e azioni quando il valore del contratto superi un milione, costituzione di servitù enfiteusi quando

(1) Per quanto riguarda lo sviluppo della legislazione di carattere regionale, vedi il volume dedicato alla documentazione.

il valore del fondo superi un milione, locazioni e conduzioni immobiliari quando l'importo annuo superi lire centomila, e il contratto sia fissato per oltre 12 anni, assunzione diretta di pubblici servizî, piani regolatori edilizî e di ampliamento, regolamenti, ordinamenti di uffici di servizî e del personale. Tali deliberazioni rimasero sottoposte all'approvazione del Ministro dell' Interno. Speciali norme furono dettate per la procedura da seguirsi in tema di opere pubbliche e dei relativi contratti. Il bilancio e l'assunzione di mutui devono essere approvati dal Ministeró dell'Interno, di concerto con quello del Tesoro, e così pure il conto presuntivo del tesoriere. Il sindaco ha facoltà di adottare deliberazioni di urgenza da sottoporre alla ratifica del Consiglio comunale.

Oltre a quanto già si è detto al n. 2 circa lo sviluppo legislativo delle tendenze regionalistiche nell'organizzazione statale, è da rilevare che anche negli ordinamenti degli enti locali tali tendenze vennero ripetutamente riaffermate. Alla fine di maggio 1945 in Foligno si svolse il convegno dei rappresentanti degli enti locali umbri per trattare il problema dell'ordinamento autonomo della regione e per il conseguimento di una più ampia autonomia amministrativa da parte degli enti locali. Si deliberò la costituzione di una « Lega dei comuni dell'Umbria » con sede in Foligno e l'approvazione della seguente deliberazione:

« Premesso che la riforma dell'ordinamento dello Stato italiano sulla base del decentramento regionale deve considerarsi di imminente attuazione che è pertanto di urgente necessità lo studio della pratica attuazione della riforma dell'Umbria...: premesso che, in attesa dell'auspicata riforma, attraverso la quale dovrà assicurarsi la piena vitalità agli enti locali con le loro esclusive risorse è di vitale interesse il ricorsó a provvedimenti immediati e indifferibili che mettano gli enti stessi in condizione di superare le disastrose condizioni finanziarie in cui si dibattono, delibera di istituire, in collaborazione con i Comitati di liberazione una Commissione per lo studio di tutti i problemi connessi al nuovo ordinamento regionale della nazione, la quale formuli il progetto concreto della riforma da sottoporsi all'approvazione di un Congresso regionale dei rappresentanti degli enti locali umbri ».

Dopo un breve studio, il governo provvide con D. L. L, 11 giugno 1945 n. 363 alla ricostituzione nei suoi precedenti confini, della provincia di Caserta, già soppressa nel 1927. Un apposito commissario fu nominato per procedere alla ricostituzione della amministrazione provinciale.

In merito sempre agli ordinamenti locali, la Deputazione provinciale di Firenze, in due sedute del 5 e del 12 luglio 1945, dopo ampia discussione, approvò le seguenti deliberazioni: « Considerata la necessità di risolvere al più presto, in sede di Costituente, l'attuale struttura accentrata dello Stato italiano, e di far rifiorire una autonoma vita locale, in seno alla quale vengano risolti gran parte di problemi della vita pubblica, considerata inoltre, la ineluttabilità che in Italia si sviluppi una nuova classe dirigente politica e l'opportunità che questa sorga e si formi nel tirocinio della vita locale, i cui problemi sono sempre amministrativi e politici insieme, prima di immettersi sul piano nazionale; fa voti affinchè:

1) il futuro Stato italiano sia articolato su una larga autonomia regionale, basata sull'autogoverno; che i dirigenti della regione siano reclutati per mezzo del suffragio universale, diretto e segreto, ripudiando in tal modo il decentramento burocratico fascista e sostituendovi una larga autonomia, senza di cui una vera democrazia non può essere instaurata;

2) i confini degli enti regionali siano delimitati di massima secondo il criterio storico che suddivide l'Italia nelle sue regioni, dando però il giusto peso per eventuali rettifiche, al criterio economico qualora questo consigli l'unione di più regioni in un unico ente o il distacco o l'aggregazione di alcune provincie e regioni diverse da quelle a cui storicamente appartengono;

3) la provincia cessi di essere, com'è attualmente, un ente autarchico territoriale, per trasformarsi in un consorzio fra comuni che la compongono;

4) le funzioni del rappresentante statale nelle regioni siano limitate alle seguenti: collegamento fra organi centrali e organi locali; controllo di sola legittimità sui provvedimenti degli enti locali, al fine di evitare la possibilità che tali provvedimenti siano formulati in contrasto con le leggi vigenti; direzione della polizia criminale statale, lasciando agli organi esecutivi della regione quella della polizia regionale;

5) le mansioni da riservare allo Stato siano sostanzialmente le seguenti: forze armate, rappresentanza all'estero, aviazione civile, ferrovie, poste e telecomunicazioni, finanza, polizia, statale, potere normativo generale (inclusi i codici) amministrazione della giustizia, stato civile, insegnamento secondario e superiore; il resto sia lasciato all'autonomia regionale e comunale; le amministrazioni dei porti siano restituiti alla loro normale e piena autonomia.

6) Le mansioni della regione siano tutte quelle politiche non espressamente riservate allo Stato e in particolare: *a*) una limitata funzione normativa, sia nel campo in cui l'ordinamento giuridico odierno prevede il ricorso agli usi locali, e sopratutto nel campo di una progressiva evoluzione autonomistica regionale del problema agrario e industriale, nell'indirizzo che sarà indicato per le sue linee generali, dalla Costituente: in tal campo normativo sarà utilissimo iniziare l'uso di quell'efficace strumento di controllo democratico che è costituito dal referendum al quale dovrebbe farsi ricorso per l'approvazione e l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti relativi alle modifiche sostanziali dei rapporti di proprietà terriere e industriali; *b*) l'impianto e il mantenimento delle vie di comunicazioni locali con l'istituzione di uffici proprî e indipendenti dal potere centrale; *c*) i servizî sanitarî, igienici profilattici; *d*) la gestione di tutte le scuole elementari e professionali; *e*) la polizia regionale e i servizî affini (vigili del fuoco);

7) gli organi della regione siano composti da un Consiglio eletto dal popolo, da un organo esecutivo e da un presidente eletto nel seno del primo;

8) le entrate delle regioni siano costituite da sovraimposta; non si creino nuovi organi di accertamento, servendosi allo scopo di quelli statali o comunali già esistenti; si impediscano dazî regionali che otterrebbero lo scopo di impoverire maggiormente le regioni già più povere e innalzare barriere campanilistiche fra le regioni italiane; si provveda infine a una equa distribuzione di parte delle entrate statali a favore delle regioni, con criterio di favorire maggiormente quelle più povere allo copo di attuare un principio di giustizia distributiva, mercè il quale si impedirà il prevalere di egoismi e la sproporzione fra l'arricchimento di regioni e la rovina di altre meno favorite dalla natura.

Constatato che l'accertamento statale ha distrutto le libertà locali e segnatamente ogni capacità di fecondo sviluppo della provincia come organismo amministrativo autonomo, rendendolo impari ai gravi compiti della ricostruzione dell'apparato amministrativo dello Stato; auspica la concreta determinazione nei futuri ordinamenti dello Stato della regione quale organo intermedio tra il comune, la provincia e lo Stato ed elemento costitutivo fondamentale dello Stato stesso; invoca un immediato decentramento amministrativo in materia di normali competenze regionali e il rispetto, nella legislazione in atto, delle condizioni economiche sociali particolari delle singole regioni ».

A sua volta la Deputazione provinciale di Benevento con l'appoggio di tutti i partiti politici votò il 5 maggio 1945 il seguente ordine del giorno:

« Considerato che al rinnovarsi della vita pubblica italiana viene concordamente reclamata da tutti i partiti politici la istituzione di organi circoscrizionali amministrativi regionali i quali, con la conoscenza diretta dei problemi e delle esigenze locali, possano provvedere alla loro soluzione senza intralci e le difficoltà dell'attuale burocrazia centrale; considerato che fra le più antiche e organiche regioni d'Italia vi è quella del Sannio la quale riunisce popolazioni che, per temperamento, tradizioni, clima, ragioni storiche e geografiche, necessità commerciali e industriali, presentano omogeneità di interessi e possibilità di richieste ed esigenze non contrastanti fra loro; considerato che il Sannio, a parte la sua tradizione storica, ha avuto, dopo la unificazione della nazione italiana, pratico riconoscimento nelle circoscrizioni elettorali del 1921 e del 1923; che, nel congresso molisano del 21-22-maggio 1923, il relatore Prof. Giambattista Masciotta proponeva l'istituzione del « Compartimento del Sannio » comprensivo delle provincie di Avellino - Benevento - Campobasso - identico al collegio elettorale vigente »; che la regione sannita è rimasta tale nell'ordinamento ecclsiastico, unico in Italia ad avere le circoscrizioni a base regionale, onde su 12 diocesi comprese nella Archidiocesi di Benevento, attualmente 9 pur non appartenendo alla provincia di Benevento, fanno parte dell'antica regione del Sannio; considerato che fin dal 1860, la Commissione Reale nominata da Cavour, con a capo Marco Minghetti, ben distinse la regione campana (Napoli, Caserta, Salerno) da quella Sannita (Avellino, Benevento, Campobasso) e che il Governo di Francesco Crispi, nel proporre la modifica delle circoscrizioni regionali stabilì che il Sannio dovesse rinascere; considerato che in ben due progetti, l'uno del Ministro dell'Agricoltura del tempo, on. Micheli, l'altro d'iniziativa parlamentare per l'istituzione delle camere regionali di agricoltura, era compresa la sede di Benevento per il compartimento del Sannio delle tre provincie suddette; sicuri di interpretare le vitali esigenze delle provincie di Avellino, Benevento, Campobasso che costituiscono l'entità della regione del Sannio; fanno voti ed esprimono la certezza che, in occasione della costituzione e del riconoscimento delle varie regioni d'Italia; sia costituita la regione del Sannio comprendente le provincie di

Avellino, Benevento, e Campobasso per il raggiungimento di tutte le finalità che si propon la invocata riforma.

Il 12 novembre 1945 a Verrés si svolse un convegno dei sindaci di Aosta, Asti, Cuneo, Novara, Torino e Vercelli. A termine di esso fu votato un ordine del giorno nel quale i sindaci riaffermarono la « urgente necessità che il governo nazionale conceda la richiesta autonomia amministrativa ai comuni; deliberi provvedimenti finanziari atti a porre i comuni in grado di far fronte ai propri impegni attuali e del prossimo futuro, dando ad essi la possibilità di provvedervi con apposite tassazioni dirette ».

Il Centro Studi del C. L. N. di Trento pubblicò un progetto preliminare di ordinamento autonomo della regione Tridentina, da sottoporsi all'Assemblea Costituente.

Per esso, il territorio delle provincie di Trento e Bolzano, del mandamento di Cortina d'Ampezzo e dei comuni di Val di Astico e Val Vertice, in considerazione delle sue particolari condizioni geografiche, storiche e linguistiche, verrebbe costituito in circoscrizione autonoma entro l'unità politica dello Stato italiano, con capoluogo Trento e denominazione di « Regione Tridentina ». Essa avrebbe personalità giuridica, e le sarebbe trasferito il patrimonio delle provincie di Bolzano e Trento da sopprimersi. Organo legislativo di essa sarebbe il Consiglio regionale di 50 membri elettivi, dal cui seno verrebbero eletti il presidente e il vice presidente; quest'ultimo sarebbe di gruppo etnico diverso da quello del presidente. Organo amministrativo della regione sarebbe la Giunta, di sette membri, di cui quattro dovrebbero appartenere al gruppo etnico italiano.

La regione avrebbe, in talune materie, facoltà legislativa (enti locali, acque pubbliche, istruzione agraria, finanza locale, opere pie, istruzione elementare, libri fondiarî).

Una Commissione giurisdizionale, tratta dal seno del Consiglio controllerebbe le deliberazioni della Giunta.

La decisione dei conflitti tra l'amministrazione regionale e quella locale sarebbe deferita al Consiglio di Stato. Lo Stato non potrebbe annullare le deliberazioni della Giunta regionale e della Commissione giurisdizionale, ma solo sospendere l'entrata in vigore e adire entro un mese il Consiglio che deciderebbe.

Il 6 e 7 novembre 1945, per iniziativa della Deputazione provinciale di Modena ebbe luogo il convegno delle provincie della regione Emilia-Romagna e limitrofe (Bologna, Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Ravenna, Forlì, Ferrara, Firenze, Spezia, Apuania

Mantova, Lucca, Pistoia). Dopo ampia discussione fu approvato un ordine del giorno col quale si fecero voti: « che le provincie siano esonerate dal dover assumere oneri che loro non competono per legge, ma che più propriamente si attengono a servizî statali e sia loro assicurata la autosufficienza finanziaria mediante una radicale riforma della legislazione sulla finanza locale. Considerata la necessità di risolvere al più presto in sede di Costituente l'attuale accentramento burocratico dello Stato italiano che ha costituito un inceppamento alla libera applicazione delle attività amministrative ed economiche, con i conseguenti riflessi politici di far rifiorire un'autonoma vita locale, la necessità di promuovere e favorire la formazione di una nuova classe dirigente politica e amministrativa, fa voti che il futuro Stato italiano del quale si vuole conservare l'unità politica, si fondi sopra una larga autonomia regionale, provinciale e commerciale che ne consenta l'auspicato decentramento burocratico e amministrativo; che alle regioni la cui circoscrizione dovrà corrispondere a un'effettiva comunità degli interessi delle provincie che la compongono, siano demandate le funzioni di coordinamento amministrativo, economico sociale degli interessi delle provincie, decentrando in esse le relative funzioni statali; che alle provincie siano demandate le funzioni di coordinamento e tutela delle attività comunali, che ai comuni sia restituita la loro peculiare funzione di organismi amministrativi autonomi che rispondano alla efficace tutela degli interessi locali; che sia provveduto a una profonda riforma della finanza locale che consenta l'autonoma esplicazione delle funzioni ai singoli enti attribuiti; che a carico degli enti locali restino solo gli oneri attinenti all'adempimento delle loro funzioni istituzionali passando allo Stato quelli di natura statale ».

E inoltre fu approvato un secondo ordine del giorno:

« Il Congresso interprovinciale di Modena (6-7 novembre 1945), concludendo le proprie discussioni, fa voti che, qualunque sia l'ordinamento che verrà dato agli enti locali, le disposizioni legislative siano riformate in guisa che a carico degli enti stessi restino esclusivamente gli oneri attinenti all'adempimento delle loro funzioni istituzionali, attribuendo invece allo Stato tutte le spese che si attengono a servizi di natura prevalentemente statale ».

Sempre in tema di ordinamenti locali, il Consiglio generale dell'associazione tra i dipendenti dell'Amministrazione provinciale di Palermo, convocato straordinariamente in data 3 maggio 1946, a unanimità, approvò invece il seguente ordine del giorno:

« Il Consiglio, considerato che in virtù dell'art. 15, del « Progetto di Statuto della Regione Siciliana », approvato dalla Consulta Regionale nel corso della V sessione, e dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 12 marzo 1946, e in atto sottoposto a esame, per il parere, da parte della Consulta Nazionale, l'ente provincia viene soppresso nell'ambito dell'ordinamento regionale dell'isola ;

Ritenuto che la tendenza abolizionista minaccia con minore urgenza, ma in egual misura, anche le altre consorelle d'Italia ;

Considerato che un indizio di tale pregiudizievole tendenza si riscontra, fra l'altro, nel progetto di sottrarre alla competenza delle provincie la manutenzione delle strade provinciali per deferirla a un ente in corso di istituzione che dovrà assumere le funzioni della cessata A. A. S. S. ;

Considerato che la progettata soppressione dell'ente provincia, oltre ad attuare senza plausibili motivi, una sostanziale riforma del patrio ordinamento amministrativo di cui sono intuibili a priori le conseguenze in pregiudizio del soddisfacimento delle esigenze locali, determina sin da ora una situazione di giustificata incertezza nei confronti dei dipendenti della provincia in relazione al loro avvenire dopo lunghi anni di fedele e misconosciuto servizio ;

Delibera : 1) far voti presso tutte le autorità e organi competenti perché :

a) l'esame del provvedimento nei confronti delle provincie siciliane, venga deferito all'apposita Commissione per la riforma dell'Amministrazione salvo sanzione dell'Assemblea Costituente dello Stato ;

b) che l'ente provincia, per le ottime prove date in tanti decenni di apprezzata attività nell'interesse della collettività provinciale, venga non solo conservato, ma anzi potenziato, nello ambito degli eventuali ordinamenti autonomi regionali ;

2) Rivolgere un appello :

a) all'Unione delle provincie d'Italia, perché voglia, come in passato, assumere la tutela delle aspirazioni e degli interessi delle provincie della Sicilia in vista delle determinazioni che potranno essere adottate nei loro confronti ;

b) alla Deputazione provinciale di Firenze perché, quale promotrice del Congresso nazionale delle provincie d'Italia, voglia porre all'ordine del giorno del Congresso stesso il grave e urgente problema della Corte delle consorelle d'Italia ;

c) alla Federazione nazionale dipendenti enti locali per-

ché voglia, per quanto di sua competenza, rappresentare agli organi governativi responsabili la situazione che si verrebbe a determinare nei riguardi dei dipendenti delle Amministrazioni provinciali della Sicilia in dipendenza della progettata soppressione degli enti medesimi.

Il provvedimento peraltro più importante in tema di ordinamento degli enti locali fu dato dal D. L. L. 7 gennaio 1946, n. 1, relativo alla ricostituzione delle amministrazioni comunali su basi elettive. Trattasi di un decreto che, così progettato, fu argomento di elaborato studio, pur in breve tempo, da parte della Direzione generale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno e subì parecchie varianti, prima di essere pubblicato nell'attuale testo. In esso si tratta solo delle amministrazioni comunali, essendosi di proposito voluto lasciare immutato l'attuale regime delle provincie essendo ancora vivi i dibattiti circa il mantenimento o meno di esse ed essendo tutto il complesso problema rimandato alle decisioni dell'Assemblea Costituente. Il decreto stabilisce gli organi comunali, il Consiglio, la Giunta e il Sindaco e prescrive tutta la procedura e il meccanismo elettorale per la loro elezione.

4) *Elettorato amministrativo.* — A questo riguardo si dovette procedere alla ricostruzione di ogni istituto, mancando ormai le traccie del riordinamento democratico anteriore al fascismo.

Un primo D. L. L. del 28 settembre 1944, n. 247 ordinò la compilazione delle liste elettorali in ogni comune, con l'applicazione delle disposizioni del T. U. 1919 sull'elettorato politico. Un successivo decreto ministeriale del 19 ottobre 1944 dettò le norme di attuazione, regolando le incapacità elettorali, il procedimento

---

Nota. — Già si è visto a pag. 82 quale enorme numero di provvedimenti nei confronti degli enti locali territoriali sia stato adottato durante il regime fascista. Il governo democratico segue ora la vita a ritroso, soprattutto intesa alla ricostituzione di molti di quei comuni che furono, allora, arbitrariamente soppressi.

In complesso, dalla caduta del fascismo, cioè dal 25 luglio 1943 a tutto il 15 luglio 1946 furono presi i seguenti provvedimenti:

a) Costituzione di comuni	1	
b) Ricostituzione di comuni	119	
c) Cambio di denominazione di comuni	6	
d) Aggregazioni di frazioni	1	
e) Trasferimenti di sede di comuni	1	
f) Ricostituzione di province	1	(Caserta)
g) Modifiche a circoscrizioni provinciali	1	

della iscrizione nelle liste, la formazione delle commissioni elettorali, mandamentali, il procedimento contenzioso dinanzi a esse, la cancellazione delle liste e norme speciali per i profughi e per gli sfollati. Fu escluso l'elettorato per censo.

Con altro D. L. L. del 4 dicembre 1945, n. 2 si sancivano nuove incapacità elettorali in conseguenza dell'applicazione della legge contenente le sanzioni contro il fascismo e il decreto presidenziale 2 febbraio 1945 precisò poi le cariche fasciste che determinavano tale incapacità.

In accoglimento di voti pressoché unanimi, l'elettorato femminile fu al fine concesso dal decreto luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 23, che estese alle donne il diritto di voto senza limitazioni e ordinò la compilazione delle liste elettorali femminili, distinte in ogni comune.

In materia poi di nomine a cariche pubbliche, è da rammentare che già con D. L. L. 24 agosto 1944, n. 206 si dettarono norme per procedere alla sostituzione, da parte del governo, delle persone nominate a cariche già conferite su designazione del partito fascista.

Con D. L. L. 8 febbraio 1945 n. 55 dispose che tutte le spese inerenti alla prima formazione delle liste elettorali dei comuni, nonché quelle relative alla fornitura dei materiali occorrenti per la prima consultazione elettorale amministrativa, siano assunte a carico dello Stato.

Il D. L. L. 26 aprile 1945, n. 149, nello stabilire altre sanzioni a carico dei fascisti che, pur non avendo commesso atti che rivestano carattere di reato, siano dichiarati socialmente pericolosi, sancì anche nei loro riguardi la sospensione dal diritto elettorale. Le difficili condizioni amministrative di molti comuni a causa delle distruzioni causate dalla guerra, resero però necessaria l'emanazione di ben 152 decreti per la sospensione dei termini perentorî stabiliti per la formazione delle liste elettorali e per la fissazione di nuove decorrenze in molte provincie.

Nuove norme integrative per la formazione delle liste elettorali furono date dal D. L. L. 12 aprile 1945 n. 201 che disciplinò, tra l'altro, il trasferimento dalle liste del comune di residenza ad altro, la compilazione delle liste femminili, le sottocommissioni elettorali ecc.

La ripartizione obbligatoria di ogni comune in sezioni elettorali fu sancita dal D. L. L. 22 apsile 1945, n. 214. La divisione in sezioni indistintamente per elettori maschili o femminili è fatta

con deliberazione del sindaco, che ne determina pure la circoscrizione e compila la lista degli elettori in ogni sezione che, di regola, non devono essere inferiori a 100, né superiori a 1000.

Il decreto regola pure i reclami avverso tale deliberazione, e la riunione delle sezioni.

Il governo militare alleato, che già con ordinanza 7 giugno 1945 aveva reso esecutivo nel territorio sotto la sua giurisdizione il decreto sulla formazione delle liste elettorali, con successiva ordinanza in data 3 luglio 1945 (Gaz. Uff. n. 80) stabilì che i termini per la formazione di esse in tutte le provincie dell'Emilia, Liguria, Piemonte, Lombardia, Venezia Tridentina, Veneto e le provincie di Lucca e Apuania, decorressero dal 15 luglio 1945.

L'iscrizione nelle liste elettorali fu estesa dal D. L. L. 24 luglio 1945, n. 436 anche ai cittadini di ambo i sessi che, successivamente al 31 dicembre 1944, avessero compiuto entro il 31 dicembre 1945, il 21° anno di età.

Il D. M. 9 giugno 1945 determinò la misura delle medaglie di presenza spettanti ai componenti le commissioni e sottocommissioni elettorali (L. 100 e L. 50).

Nuovi contributi a comuni da parte dello Stato per l'arredamento dei seggi elettorali furono autorizzati dal D. L. L. 21-8-1945, n. 577. Per ovviare alle difficoltà derivanti dalle distribuzioni dei casellari giudiziari, il D. L. L. 7 settembre 1945, n. 643 stabilì una più sollecita procedura per l'accertamento dei precedenti penali delle donne da iscriversi nelle liste elettorali mediante il rilascio di dichiarazioni da parte delle questure o dei comandi carabinieri reali.

Il più importante provvedimento in materia di elettorato amministrativo venne però disposto con il D. L. L. 7 gennaio 1946, n. 1, relativo alla ricostituzione delle Amministrazioni comunali su basi elettive. Il provvedimento non trattò di proposito delle provincie essendo tuttora in corso le discussioni circa il mantenimento o la soppressione di tali enti e ciò in relazione al possibile riordinamento dell'assetto amministrativo su base regionale.

Il decreto citato tratta, al titolo I, degli organi comunali, come già si è visto e, al titolo II, delle elezioni comunali. Anzitutto sono precisate, con varianti alla vecchia legge del 1915, modificate dal D. L. L. 10 marzo 1946, n. 76, che vi apportò modifiche di natura politica. In seguito, per le operazioni elettorali, dopo vari progetti presentati e discussi si approvò il sistema di

adottare il collegio uninominale per le elezioni dei Consigli comunali nei comuni non capoluoghi di provincia con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e il sistema proporzionale nei Comuni maggiori. Il decreto, che è ormai ben noto, regola poi le operazioni delle Commissioni elettorali, le votazioni, le nullità, i ricorsi e infine le norme penali a tutela del regolare andamento delle elezioni.

A seguito di tale decreto, la Direzione generale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno ha pubblicato varie norme di notevole importanza e utilità per l'interpretazione delle disposizioni legislative, tra cui il calendario delle operazioni pre-elettorali; la tabella degli adempimenti pre-elettorali e le istruzioni per la presentazione delle candidature. Particolarmente importanti sono state le «istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali» pubblicate il 15 febbraio 1946. (1)

---

(1) Circa lo svolgimento delle elezioni amministrative nei comuni e circa i risultati di essi si rinvia ai precisi dati elaborati e pubblicati in speciale volume a cura dell'Istituto centrale di statistica e del Ministero dello Interno.

In materia elettorale si discusse recentemente sulla opportunità di indire elezioni in secondo grado. Non mancano precedenti al riguardo, specie in materia di elettorato politico e all'estero. Si citano perciò i seguenti casi:

Stati Uniti d'America – Belgio – Equador. È affidato agli stessi elettori della Camera bassa il compito di scegliere quelli della Camera alta, salvo particolari requisiti per la eleggibilità. In taluni Stati federali, quali la Svizzera, gli Stati Uniti d'America, l'U.R.S.S., i rappresentanti alla Camera alta o negli organismi corrispondenti, rappresentano i singoli stati federati e sono nominati con elezioni di secondo grado, generalmente in numero corrispondente all'entità della popolazione.

In *Norvegia* i membri del Parlamento norvegese (Storthing) eleggono tra un quarto di loro i membri della Camera alta (Adelsthig), mentre i residui tre quarti costituiscono la Camera bassa (Laghting).

In *Romania* la nomina dei senatori era affidata a speciali collegi territoriali, eletti dalle assemblee di primo grado.

Nella *Repubblica francese* dell'anno III il Consesso legislativo (750 membri) eleggeva nel proprio seno il Consiglio degli anziani (259 membri). Secondo la legge del 1871 i Consigli generali dipartimentali provvedono a eleggere la Commissione dipartimentale, che ha funzioni delegate dal Consiglio stesso e anche proprie.

Nella *Repubblica veneta* la Costituzione stabiliva che il Gran Consiglio provvedeva alla elezione dei membri del Consiglio dei Pregadi.

Nell'*Impero Austro-Ungarico* la Dieta provinciale per il Litorale, cioè per Trieste, città immediata dell'Impero con il suo territorio, per la contea principesca di Gorizia e Gradisca, e per il Margraviato d'Istria (Patenti imperiali 26 febbraio 1861, n. 20) eleggeva due dei propri membri che erano

5) *Personale degli enti locali.* — Le disposizioni più importanti in questa materia furono le norme emanate per l'epurazione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Le prime furono dettate dai RR. DD. LL. 28 dicembre 1943, n. 29-*b*; 12 aprile 1944, n. 101 e 13 aprile 1944 n. 110, ma furono poi fuse e organicamente regolate con il D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159 contenente le sanzioni contro il fascismo, che stabilì quali cate-

---

inviati a far parte della Camera dei deputati nel Consiglio dell'Impero. Le elezioni dirette furono stabilite con legge 2 aprile 1873, n. 40.

In *Francia*, secondo la Costituzione del 1884, i senatori furono eletti da parte di collegi speciali dipartimentali composti dagli eletti dal suffragio universale (deputati del corpo legislativo, consiglieri provinciali e circondariali, delegati comunali) con il criterio cioè del doppio grado di elezione e con il criterio territoriale.

In *Prussia* la rappresentanza dei Kreis (cioè circoli o associazioni comunali territoriali) rurali era elettiva e commessa alla Dieta del circolo (Kreistag); il corpo elettorale era distinto in tre gruppi: proprietari di terre, gruppi conservativi di città e città propriamente dette, competendo a ognuno di questi gruppi le elezioni di un dato numero di membri del Kreistag. Questi eleggeva anche i membri del comitato del circolo (Kreisauschuss), autorità governativa di amministrazione esecutiva e tribunale amministrativo in materia di controversie amministrative. Tipica elezione di secondo grado era poi la Dieta (provinzial Landtag) delle Provinz, che erano vere e proprie regioni. Tale Dieta veniva eletta dalle Diete dei circoli, e aveva funzioni deliberative ed esecutive. Essa eleggeva a sua volta il Comitato permanente (Provinzialausschuss) organo per l'esercizio del potere esecutivo.

La Costituzione della *Repubblica napoletana* del 1799 prevedeva Assemblee legislative plenarie dei cittadini per ogni Cantone. Esse nominavano i membri delle assemblee elettorali in ragione di uno o più elettori per gruppi di cittadini (da 200 a 900). Le assemblee elettive primarie nominavano anche per i varî Cantoni i giudici di pace e i loro assessori; il presidente dell'Amministrazione municipale del Cantone, o gli ufficiali municipali nei comuni con più di 50.000 abitanti; nonché promuovevano la convocazione delle assemblee comunali per i comuni con meno di 10.000 abitanti, le quali eleggevano gli agenti di ogni comune e i loro aggiunti. A loro volta le assemblee elettorali, già composte di elementi nominati col doppio grado, provvedevano alle elezioni dei membri del corpo legislativo, cioè Senato e Consiglio, degli amministratori dei Dipartimenti; dei censori nei Cantoni dei Dipartimenti; e di altri giudici o funzionarî.

Secondo la *Costituzione siciliana* del 1812 la Camera dei Comuni era formata dai rappresentanti delle popolazioni del Regno, divise in 23 distretti, ciascuno dei quali eleggeva e inviava alla Camera due suoi rappresentanti. Altri rappresentanti erano inviati dalle università. Nei comuni del Regno i Consigli civici provvedevano alla elezione del Magistrato municipale, che poteva essere composto anche di elementi estranei al Consiglio.

Secondo la Costituzione siciliana di Ferdinando 1° del 1820, per ogni ter-

gorie di pubblici dipendenti dovessero essere sottoposte a giudizio di epurazione, regolando il relativo procedimento. Tali norme furono poi integrate dai DD. LL. LL. 11 ottobre 1944, n. 257, 23 ottobre 1944, n. 285 e 4 gennaio 1945 n. 2 che regolarono termini e argomenti varî. Contemporaneamente il D. L. L. 19 ottobre 1944, n. 301, stabilì la revisione delle carriere al fine di revocare gli illegittimi benefici che fossero stati concessi.

Lo stato economico dei pubblici dipendenti fu argomento dei DD. LL. LL. 26 ottobre 1944, n. 312 e 18 novembre 1944, n. 328 che autorizzavano, anche per i dipendenti degli enti locali miglioramenti negli assegni. Il D. L. L. 1 febbraio 1945, n. 35, risolse varie situazioni non ancora definite, concedendo un assegno alimentare alle famiglie dei dipendenti o dei pensionati degli enti locali rimasti in territorio occupato dal nemico previo parere favorevole della commissione di epurazione.

Frattanto l'aumento del prezzo del pane e della pasta, con l'abolizione del prezzo politico fino allora mantenuto, rese necessaria la concessione di una speciale indennità mensile ai pubblici funzionarî, oltre che alle categorie meno abbienti, ed essa fu estesa al personale pensionato degli enti locali dal D. L. L. 22 febbraio 1945.

---

ritorio di parrocchia si dovevano eleggere delle assemblee elettorali dei cittadini, le quali nominavano uno o più elettori, secondo la popolazione, che a loro volta componevano le assemblee elettive di circondarî. Infine erano previste le assemblee elettive di provincia, composte dagli elettori di tutti i circondarî elettorali della provincia stessa. Nelle assemblee elettive di provincia si eleggevano infine i deputati al Parlamento. Gli stessi elettori di circondario elettorale provvedevano anche alla elezione dei cittadini destinati a comporre la Deputazione provinciale incaricata dell'amministrazione della provincia, sotto il controllo del Capo superiore nominato dal Re per il governo politico della provincia.

Nei successivi atti costituzionali del Regno delle Due Sicilie del 10 febbraio – 29 gennaio 1848, legge elettorale del 29 febbraio 1848, legge elettorale del 5 aprile 1848, le basi elettorali vengono ampiamente allargate ed è finalmente ammesso il principio della elezione diretta. Analogo principio viene accolto nella Costituzione siciliana del 10 luglio 1848 sanzionata dal Parlamento generale di Sicilia.

Nelle costituzioni degli Stati dell'Italia settentrionale e centrale è generalmente stabilito il principio delle elezioni dirette sia per i corpi funzionali che per quelli amministrativi. Tale principio è più precisamente stabilito nella legge comunale e provinciale sarda del 7 ottobre 1848, confermato in quella successiva del 25 ottobre 1849, che concorse poi a formare buona parte di quella del 1859.

A sua volta il D. L. L. 30 gennaio 1945, n. 41 apportò notevoli miglioramenti economici a favore del personale in quiescienza, miglioramenti che gli enti locali furono autorizzati a concedere anche ai proprî pensionati. A causa delle speciali circostanze, il limite di età per l'ammissione ai concorsi nelle pubbliche amministrazioni fu elevato temporaneamente di 5 anni dal D. L. L. 4 gennaio 1945 n. 10.

Le difficili condizioni del personale degli enti locali resero alfine necessaria l'abrogazione dei decreti legge del 1926 che avevano sancito la soppressione della facoltà di modificare le piante organiche del personale delle provincie, dei comuni e delle istituzioni pubbliche di beneficienza e di assistenza. Il provvedimento, più volte invocato, disposto dal D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 48, stabilì che le deliberazioni di modifica tra i ruoli organici importanti spese siano sottoposte all'approvazione della Commissione centrale della finanza locale, sentito il parere della G. P. A. le stesse deliberazioni delle provincie, dei comuni capoluoghi e di quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti dovranno essere omologate dal Ministro dell'Interno di concerto con quello del Tesoro.

Altri miglioramenti economici a favore dei dipendenti e dei pensionati statali, disposti con D. L. L. 13 marzo 1945, n. 116, furono autorizzati pure a favore del personale degli enti locali (aumento stipendi del 50 %, raddoppio aggiunta di famiglia, assegno di lire 66 giornaliere, nuova valutazione di assegni ad personam e delle integrazioni temporanee, aumento pensioni 50 %) mentre il D. L. L. 22 aprile 1945, n. 148 estese l'applicazione del R. D. L. 6 dicembre 1943, n. 18 B, recante provvedimenti a beneficio dei pubblici dipendenti, anche ad altri territori liberati, e il D. L. L. 26 aprile 1945, n. 180 disciplinò il trattamento economico dei pubblici dipendenti e pensionati residenti nelle provincie liberate.

Una ulteriore concessione di una indennità di « congiuntura, fu autorizzata dal D. L. L. 4 giugno 1945, n. 319 a favore dei dipendenti da enti pubblici.

Il trattamento economico dei componenti di commissioni, comitati, collegi, ecc. fu aumentato dal D. L. L. 5 aprile 1945, n. 167.

Nuove norme integrative sui giudizi di epurazione del personale, sulla presidenza delle commissioni, e sui ricorsi, furono dettate dal D. L. L. 22 aprile 1945, n. 179.

Con D. L. L. 21 agosto 1945, n. 553 furono apportate mo-

difiche alla legge 1942, n. 851 sui segretari comunali e provinciali.

Le attribuzioni demandate al Ministero dell'Interno circa i trasferimenti, supplenze, reggenze, congedi, aspettative e trattamento economico dei segretari comunali dei gradi inferiori al 4°, vennero trasferite ai Prefetti secondo le norme del T. U. com. e prov.

Il parere del Consiglio di amministrazione non è più richiesto per l'attribuzione degli aumenti di stipendio e dei diritti accessorî. Il Prefetto può autorizzare il segretario comunale o provinciale a prestare opera retribuita presso enti pubblici locali. Così pure è trasferita al prefetto la facoltà di applicare al segretario comunale o provinciale la sospensione cautelativa.

Il D. L. L. 21 novembre 1945, n. 722 disciplinò più compiutamente la materia del trattamento economico dei pubblici dipendenti, aumentando sino al 100 % e fino a una certa quota stipendi e pensioni, e istituendo una speciale indennità mensile di carovita, soggetta a maggiorazioni o diminuzioni a seconda della composizione del nucleo familiare e alla diversa residenza dell'impiegato, per la quale varrà l'indice base del costo di alimentazione. È stata correlativamente abolita l'aggiunta di famiglia e l'integrazione temporanea. Tale trattamento è esteso ai segretarî comunali e provinciali; per gli altri dipendenti, gli enti locali sono autorizzati a estenderlo secondo le capacità finanziarie.

Con D. L. L. 22 febbraio 1946, n. 123 si provvide a delegare agli Alti Commissarî per la Sicilia e la Sardegna la facoltà di trasferire i segretarî comunali e provinciali nonché le attribuzioni ministeriali relative a supplenze, reggenze, congedi, aspettative e trattamento economico.

Le particolari situazioni derivanti dalla guerra e dall'armistizio resero poi necessaria l'emanazione del D. L. L. 22 febbraio 1946 n. 137 con cui si autorizzò il Ministero dell'Interno a provvedere al collocamento presso enti locali del personale appartenente a enti similari di territorî occupati nelle zone di confine.

6) *Servizî degli enti locali.* — Le prime disposizioni emanate si limitarono a taluni servizî o funzioni di importanza non fondamentale. Il D. L. L. 21 settembre 1944, n. 346 regolò il funzionamento delle commissioni e degli uffici comunali e provinciali di statistica. Il D. L. L. 23 novembre 1944, n. 403, regolò il funzionamento delle commissioni provinciali e comunali censurarie e gli oneri per il loro funzionamento gravanti sugli enti locali,

Il D. L. L. 28 dicembre 1944, n. 415 istituì i commissariati governativi per gli alloggi, ne disciplinò il funzionamento e i poteri e stabilì gli oneri per il comune nel quale hanno sede. Il D. L. L. 21 dicembre 1944, n. 458, regolò le facilitazioni a favore degli enti pubblici per il servizio delle radio audizioni.

Anche fuori del campo ufficiale non mancarono iniziative e proposte relative alle funzioni degli enti locali. Fra esse si cita l'ordine del giorno dell'Associazione Siciliana della Ricostruzione Nazionale, votata in Palermo il 7 novembre 1944, con il quale: «Riconosciuto che i comuni possono svolgere un'efficace diretta attività a beneficio della produzione nei varî settori della propria economia territoriale con il promuovere, incrementare e disciplinare adeguate iniziative pubbliche e private conformi alle necessità della situazione; chiede al governo che, in attesa della riforma dell'ordinamento comunale e regionale, siano istituite, presso ogni comune idoneo, delle commissioni di iniziativa e consulenza con riguardo alle tipiche attività economiche di ciascuno di essi (agricoltura, foreste, miniere, pesca, ecc.) chiamando a costituirle i rappresentanti del comune e delle organizzazioni economiche e principalmente esperti, senza preoccupazione di parte; riafferma infine che la ricostruzione civile ed economica della nazione dipende essenzialmente da quella del comune e della regione e dalle loro libere iniziative democratiche ».

Una qualche attuazione nel senso dell'indirizzo di cui sopra può riscontrarsi nel D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4, che istituì in ogni comune un comitato per le riparazioni edilizie, presieduto dal sindaco, con lo scopo di svolgere opera di propulsione, di assistenza dei privati e di cooperazione con gli organi governativi in materia di ricostruzione e riparazione degli immobili danneggiati dalla guerra.

Di un certo interesse fu anche la proposta fatta dalla Confederazione generale del lavoro circa l'estensione delle competenze dei comuni in materia di approvvigionamenti e consumi. La C. G. I. L. inviò infatti il 16 febbraio 1945 al presidente del Consiglio dei Ministri la seguente lettera nella quale richiama la mozione votata al Congresso sindacale di Napoli del 19 febbraio: « Il Congresso chiede che siano costituite in tutti i comuni delle Commissioni annonarie presiedute dai sindaci e composte dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali delle cooperative e del Comitato di liberazione nazionale, ai quali siano forniti tutti i mezzi e dati tutti i poteri necessarî per reperire e acquistare a giusto prezzo

economico le merci di largo consumo popolare e portarle direttamente ai consumatori a prezzo di costo, mediante appositi spacci aziendali, cooperativi e comunali.

« Il Congresso domanda che i forni, i pastifici ed i mulini di rilevante importanza siano dichiarati aziende di interesse pubblico e che la loro gestione venga affidata alle maestranze costituite in cooperative, sotto la vigilanza della Commissione annonaria comunale, per tutta la durata della guerra ».

Il D. L. L. 8 febbraio 1945, n. 75 ha affidato ai comuni anche il compito di procedere all'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura ai fini dell'applicazione dei contributi unificati per le assicurazioni sociali nell'agricoltura. Tale compito viene svolto da apposite commissioni comunali, nominate e presiedute dai sindaci.

Con D. L. L. 8 febbraio 1945, n. 107 si dispose la costituzione di speciali Comitati comunali, presieduti dal sindaco per la concessione di sussidi straordinarî ai congiunti bisognosi di militari alle armi.

Ai fini di un regolato lavoro il D. L. L. 1 marzo 1945, n. 154, stabilì che nei comuni indicati dal Ministero dei Lavori Pubblici sia trattato un preciso piano di ricostruzione utile anche ai fini delle espropriazioni da compiere in base alla legge relativa e a quella sull'urbanistica. Con D. M. 29 maggio 1945, fu approvato un primo elenco dei comuni danneggiati dalla guerra, nei quali tale piano di ricostruzione è obbligatorio (Lazio: 23 comuni - Abruzzo e Molise: 11 - Campania: 6 - Sicilia: 3 - Sardegna: 1 - Puglia: 1 - Basilicata: 1).

Con D. L. L. 9 giugno 1945, n. 305 sono state organicamente fuse le norme già emanate contemplanti i compiti dei Comuni nel campo delle ricostruzioni edilizie.

I DD. MM. 5 febbraio 1946; 26 marzo 1946; 5 dicembre 1946; 2 novembre 1945 e 20 agosto 1945 hanno pubblicato il secondo, terzo, quarto, quinto, sesto elenco dei comuni, nei quali, a causa dei danni subiti per operazioni belliche, è obbligatorio il piano di ricostruzione (Lazio: 22 comuni — Abruzzi: 15 — Calabria: 4 — Sicilia: 4 — Marche: 9 — Campania: 3 — Emilia: 27 — Sardegna: 3 — Toscana: 31 — Lucania: 1 — Umbria: 7 — Valle d'Aosta: 1 — Veneto: 22 — Alto Adige: 1 — Piemonte: 2 — Lombardia: 5 — Liguria: 11.

Nel corso di un'adunanza tenuta nel novembre 1945 alla quale parteciparono i rappresentanti di quaranta comuni trentini e

di tre dell'Alto Adige fu ricostituito il « Consorzio degli enti pubblici della zona tridentina », che operò beneficamente dopo la guerra 1915-18 in favore dei danneggiati da eventi bellici. Il consorzio delle aziende danneggiate dalla guerra, cooperando alla ricostruzione del paese, accordando anticipazioni, somministrando materie prime a privati o a enti e infine di assumere la concessione di qualunque lavoro che sia a carico dello Stato.

7) *Finanza e patrimonio.* — La situazione dei bilanci degli enti locali era divenuta sempre più critica. Con D. L. L. 24 agosto 1944, n. 211, furono dettate norme per l'integrazione da parte dello Stato dei disavanzi dei bilanci dei comuni e delle provincie. Il D. L. L. 7 settembre 1944, n. 282 provvide poi a sospendere il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti a enti locali. Il D. L L. 29 dicembre 1944, n. 393, infine, prorogò e sospese i termini stabiliti per l'applicazione e il pagamento dei tributi degli enti stessi.

La composizione della Commissione centrale per la finanza locale fu modificata dal D. L. L. 24 agosto 1944, n. 212, che modificò anche l'art. 329 della legge comunale.

Con il già citato D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426, sull'amministrazione comunale della capitale, si stabilì pure l'approvazione del bilancio e del conto consuntivo del tesoriere del comune di Roma, da parte del Ministero dell'Interno di concerto con quello delle Finanze e del Tesoro. Norme più generali per l'approvazione dei bilanci degli enti pubblici dettò il D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 7.

Di notevole importanza politica fu il D. L. L. 19 ottobre 1944, n. 284, che ammise e regolò il procedimento per la ripartizione delle terre di uso collettivo, anche di proprietà pubblica, fra i contadini.

Degna di nota è stata la mozione votata dalla Deputazione provinciale di Firenze nel febbraio 1945, la quale, riconoscendo che non è possibile allo stato attuale proporre uno schema razionale di riforma, in quanto il problema è strettamente connesso a quello più ampio di natura istituzionale, ha deciso di proporre allo Stato una partecipazione alle imposte complementari sul reddito e ordinaria sul patrimonio, nonché alle imposte straordinarie sul patrimonio e a quelle straordinarie sui dividendi delle società anonime.

Nuove norme per la concessione dei mutui per il pareggio economico dei bilanci delle Amministrazioni provinciali e comunali, furono date con D. L. L. 11 gennaio 1945, n. 51, con il quale

si ammise che, in caso di necessità riconosciuto dalla Commissione centrale della finanza locale, l'istituto mutuante possa essere autorizzato a somministrare subito una somma sino a 2/3 dell'importo del mutuo stesso, conferendo all'operazione la garanzia dello Stato.

In materia di finanza locale il provvedimento più importante è stato pubblicato con D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62, con il quale si sono rivisti tutti i più importanti tributi locali. In tema di imposta di consumo, è stato aumentato il numero dei generi soggetti all'imposta; modificata la tabella dei generi e disposta l'applicazione di percentuali *ad valorem;* fissato l'elenco dei diritti comunali accessorî autorizzati e l'esenzione per i materiali impiegati in opera di ricostruzione; regolati alcuni rapporti fra enti e appaltatori circa gli aggi, le cauzioni, la facoltà di sospensione del contratto, le delegazioni. In tema di imposta sul valore locativo è stato meglio determinato il valore da tenersi per base. È stata estesa l'applicazione della imposta di famiglia. È stata abolita l'imposta sugli animali caprini. Sono stati stabiliti aumenti sulle imposte sui cani, sulle vetture pubbliche e private, sui domestici, sui pianoforti e bigliardi, sulla tassa di patente, di licenza, di soggiorno e cura, di occupazione del suolo pubblico, di circolazione.

È stata autorizzata l'applicazione delle sovraimposte sui fabbricati e terreni, sino al terzo limite, in deroga al blocco dei prezzi disposto nel 1942. È stata modificata su basi parzialmente elettive la composizione della Commissione comunale per i ricorsi. Infine i Comuni sono stati autorizzati a istituire, in casi particolari, delle imposte di consumo su altri generi non compresi nella tariffa e a istituire un diritto su generi di larga produzione locale.

Con D. L. L. 8 marzo 1945, n. 77 sono stati poi istituiti i Consigli elettivi comunali tributarî aventi il compito di tenere aggiornato l'elenco dei contribuenti delle imposte dirette, fare proposte di iscrizione, fornire elementi per la valutazione e l'identificazione della materia tassabile, dare notizie sulla situazione delle singole classi di contribuenti. Tali Consigli sono composti di membri eletti secondo le liste elettorali amministrative. Incombe ai comuni l'onere per la fornitura dei locali e per la segreteria.

La revisione dei prezzi e delle tariffe dei pubblici servizî dell'acqua, gas, elettricità, trasporti in concessione, telefoni, e radio, fu autorizzata, in deroga al blocco dei prezzi, e con percentuali

di aumento variabili, dal Comitato interministeriale dei prezzi; la circolare n. 2 del 14 aprile 1945 (*Gazz. Uff.* n. 50) ha esposto i nuovi provvedimenti.

Per venire incontro alle difficoltà degli enti pubblici, il D. L. L. 5 aprile 1945, n. 157, che dispose la proroga dei contratti agrarî, consentì lo scioglimento dei contratti di affitto stipulati dagli enti pubblici.

La continua necessità di fare intervenire lo Stato con integrazione ai bilanci delle Amministrazioni comunali e provinciali, rese però necessaria, dal novembre 1944 al marzo 1946, l'emanazione di ben 261 decreti interministeriali con cui si autorizzarono altrettanti comuni a contrarre mutui con il consorzio di credito per le opere pubbliche per l'integrazione dei bilanci dell'esercizio 1944. Altre simili autorizzazioni furono date con i decreti del presidente del Consiglio 23 gennaio 1945 e 12 aprile 1945. Dal 16 febbraio 1945 al 19 maggio 1945, 11 Amministrazioni provinciali furono autorizzate con decreti interministeriali a contrarre mutui.

Con decreti interministeriali dall'11 giugno al 1 marzo 1946 un altro gruppo di 88 Amministrazioni provinciali fu autorizzato a contrarre mutui per un totale di lire 1.193.240.500.

Per la concessione dei mutui agli enti locali, oltre il Consorzio di credito per le opere pubbliche, furono altresì autorizzati dal D.M. 28 giugno 1945 le Casse di risparmio italiane e l'Istituto nazionale delle assicurazioni.

Con DD. MM. 31 ottobre 1945 e 8 giugno 1945 i contributi dovuti dallo Stato ai comuni per il servizio dei locali e dei mobili e degli uffici giudiziarî furono aumentati del 200 %.

Con D. L. L. 18 febbraio 1946, n. 100 si emanarono altri provvedimenti tributarî a favore degli enti locali, provvedendosi a elevare la tariffa dell'imposta di consumo sulle bevande vinose, le sovrimposte sui terreni, il contributo annuo statale in sostituzione del soppresso contributo integrativo di utenza stradale, a istituire un'addizionale a favore delle provincie del 50 % sulle tasse automobilistiche e una addizionale del 5 % sui redditi agrarî, nonché a elevare l'addizionale sui tributi erariali comunali e provinciali.

Nota. — La situazione finanziaria degli enti locali territoriali nei varî periodi appare dai prospetti riportati qui di seguito:

N. 1

Situazione debitoria degli enti autarchici (escluso il comune di Roma)

al 1° gennaio 1942

	ENTE	MUTUI IN AMMORTAMENTO			Passività fuori bilancio	Disavanzo di amministrazione	Passività ratizzate oltre il quinquennio		Totale passivo
		Residuo capitale	Relativo onere annuo				Residuo debito	Onere annuo	
			Quota capitale	Quota interessi					
1	Amministrazione provinciale . .	2.277.581.000	108.065.000	98.729.000	102.948.000	50.075.000	252.743.000	15.167.000	2.683.347.000
2	Comuni capoluoghi	7.030.931.000	239.931.000	268.007.000	111.561.000	711.122.000	315.703.000	46.905.000	8.169.317.000
3	Altri comuni . .	4.895.265.000	200.698.000	185.925.000	617.761.000	213.727.000	374.025.000	39.048.000	6.100.778.000
		14.203.777.000	548.685.000	552.661.000	832.270.000	974.924.000	942.471.000	101.120.000	16.953.442.000

N. 2 *Situazione debitoria degli Enti autarchici per l'anno* 1944

ENTE	Numero dei bilanci	Contributi in capitale	Mutui	Totale integrazione
1 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI .	38	509.367.343,15	215.842.000 —	725.209.343,15
2 COMUNE DI ROMA.	1	628.921.910 —	203.968.035 —	832.889.945 —
3 ALTRI COMUNI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA		685.207.726,60	47.985.000 —	733.192.726,60
4 COMUNI MINORI	1.185	581.509.700 —	99.438.000 —	680.947.700 —
Accreditamenti disposti per la integrazione dei bilanci 1944 da parte delle giunte provinciali amministrative . .		2.405.006.679,75	567.233.035 —	2.972.239.714,75
Integrazione suppletiva dei bilanci provinciali e comunali per l'esercizio 1944 in dipendenza alle maggiori spese per i miglioramenti economici ai loro dipendenti ai sensi del R. D. L. 6-12-1943 n. 18-*B*, del D. L. L. 18-11-1944, n. 328 e per la indennità per offese belliche di cui al R. D. L. 16-12-1942, n. 1498		88.964.071,83	—	88.964.071,83
		274.521.470,59	—	274.521.470,59
		2.768.492.222,17	567.233.035 —	3.335.725.257,17

N. 3 *Situazione debitoria degli Enti autarchici per l'anno* 1945

ENTE	Numero dei bilanci	Contributi in capitale	Mutui	Totale integrazione
1 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI .	56	1.952.275.406,90	1.097.795.000 —	3.050.070.406,90
2 COMUNE DI ROMA	1	1.018.958.031,30	796.660.000 —	1.815.618.031,30
3 ALTRI COMUNI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA		2.619.514.044,19	278.885.000 —	2.898.399.044,19
4 COMUNI MINORI	1.228	988.862.900 —	325.796.000 —	1.314.658.900 —
Accreditamenti disposti per la integrazione dei bilanci 1945 da parte delle giunte provinciali amministrative . .		6.579.610.382,39	2.499.136.000 —	9.078.746.382,39
Contributi concessi a favore delle amministrazioni provinciali e dei comuni deficitari in dipendenza delle maggiori spese da essi sostenute nel 1945 per: *a*) miglioramenti economici al personale ai sensi del D. L. L. 21-11-1945, n. 722		173.263.061 —	—	173.263.061 —
b) premio di liberazione al personale		337.134.184 —	—	337.134.184 —
		141.694.550 —	—	141.694.550 —
		7.231.702.177,39	2.499.136.000 —	9.730.838.177,39

N. 4 *Situazione debitoria degli Enti autarchici per l'anno* 1946

ENTE	Numero dei bilanci	Contributi in capitale	Mutui	Totale integrazione
1 AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI .	16	1.098.080.000 —	466.340.000 —	1.564.420.000 —
2 COMUNE DI ROMA.	1	1.150.000.000 —	—	1.150.000.000 —
3 ALTRI COMUNI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA		4.749.368.000 —	1.337.460.000 —	6.086.828.000 —
4 COMUNI MINORI	156	314.462.000 —	106.644.000 —	421.106.000 —
Accreditamenti disposti per la integrazione dei bilanci 1946 da parte delle giunte provinciali amministrative . .		7.311.910.000 —	1.910.444.000 —	9.222.354.000 —
		92.837.980 —	—	92.837.980 —
		7.404.747.980 —	1.910.444.000 —	9.315.191.980 —

V.

NUOVE TENDENZE E ORIENTAMENTI POLITICI IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE LOCALE

Anche in questa materia, e pure in mancanza della funzione parlamentare, l'iniziativa politica non mancò di porsi in luce, attraverso i primi provvisorî atti programmatici dei partiti, specialmente dopo la liberazione della capitale (4 giugno 1944).

Così nel programma sommario del *Partito Liberale Italiano*, si precisa il seguente indirizzo: « ... 3° — riforma burocratica allo scopo di rendere più snella l'amministrazione; 4° — limitazione dei poteri discrezionali della pubblica amministrazione; 5° — ritorno alle amministrazioni locali elettive, promuovendo forme di autonomia comunale e regionale compatibili con l'unità dello Stato ». A sua volta il Comitato nazionale del partito votò una mozione nella quale, fra l'altro, è detto: « Afferma la necessità di proporre alle future assemblee rappresentative una riforma nel senso della più larga autonomia regionale affinché sia assicurato lo sviluppo delle attività materiali e spirituali di tutte le regioni italiane. Auspica una nuova organizzazione dello Stato su base regionale. Chiede che, in attesa del nuovo ordinamento da dare a tutte le regioni, sia favorita la tendenza verso una larga autonomia nella Sicilia nel quadro dello Stato italiano. Che siano adottati i provvedimenti economici per favorire l'autonomia siciliana e per portarla su un piano di parità con le altre regioni. Che in futuro sia risolutamente negato ogni indirizzo di politica economica e finanziaria che possa indebitamente favorire una regione a danno dell'altra..... ».

Nel programma ai lavoratori del *Partito Democratico del Lavoro*, è detto: « ...2° — il P. D. L. propugna una forma di organizzazione politica e sociale decentrata, vale a dire fondata sulla guida autonoma e sulla capacità di iniziativa dei comuni, delle regioni, dei sindacati e delle associazioni culturali, patriottiche, sportive ecc., perché ritiene che solo la completa vitalità e la spontaneità creativa dei gruppi sociali è capace di ovviare al pericolo del centralismo e del prepotere governativo. Il decentramento non esclude, ma implica la coordinazione di tutte le autonomie su un piano unitario di azione politica ed economica na-

zionale che escluda la possibilità di un pericoloso feudalismo di gruppo ».

Il *Partito Repubblicano Italiano*, che perseguì sempre un programma di ampie autonomie locali, sin dal « manifesto » pubblicato clandestinamente il 9 settembre 1943, si orientò verso « assemblee regionali », mentre nel manifesto redatto il 22 gennaio 1944 in occasione del Congresso dei partiti tenutosi a Bari fissò il concetto « dello Stato dei Comuni e delle Regioni organizzati in libere assemblee ». In successivi atti l'ordinamento dell'amministrazione locale fu così delineato: 1) ordinamento di regioni con proprie assemblee e organi di governo; 2) attribuzioni ai comuni delle funzioni che normalmente gli spettano; 3) loro libera scelta degli organi di amministrazione; 4) attribuzione della vigilanza e controllo non allo Stato, ma ai cittadini con facoltà di referendum e di azioni popolari; 5) costituzione dei comuni rurali; 6) ordinamento tributario basato sull'attribuzione allo Stato dell'imposta globale progressiva e ai comuni e alle regioni delle imposte reali.

Il *Partito Socialista Italiano*, in materia di autonomie regionali, presentò già un progetto dell'on. Vacirca della Federazione socialista italiana, redatto per la Sicilia. Il progetto ne prevede la costituzione quale regione autonoma, con un proprio sistema giudiziario, di polizia regionale, scolastico, doganale e con proprî compartimenti dell'economia, del commercio, delle comunicazioni, delle finanze e del tesoro ecc. La regione dovrebbe essere governata da un'Aassemblea legislativa a suffragio universale che dovrebbe subito statuire sui proprî regolamenti, sulla legge elettorale comunale, sulle autonomie e sui poteri dei comuni, delle provincie e delle regioni. L'Assemblea eleggerebbe un primo deputato che comporrebbe il gabinetto esecutivo. Il governo italiano dovrebbe nominare un commissario generale per la Sicilia, a rappresentante dello Stato italiano con il compito di controllare lo andamento generale dell'amministrazione siciliana e con il diritto di veto. Il progetto limita anche i casi di intervento del governo italiano e prevede una speciale rappresentanza siciliana in seno al Parlamento nazionale.

La direzione del Partito Socialista ebbe poi occasione di fare nuove dichiarazioni in materia in data 27 dicembre 1944, in occasione di alcuni disordini verificatisi in Sicilia: « vanno favorite tutte le forme di autogoverno che sole possano attestare il popolo all'esercizio del potere attraverso le amministrazioni della pubblica

cosa. Accanto alle forme di autogoverno sul piano politico, non meno essenziali sono quelle sul piano economico. Partendo da tutte queste forme di autogoverno, il processo di democratizzazione sul piano amministrativo troverà il suo coronamento nel quadro di un'autonomia regionale, la quale, concepita sotto il profilo di un decentramento saldamente articolato con l'amministrazione e l'economia generale del Paese, è una delle più valide garanzie per lo sviluppo del popolo italiano ».

Il *Partito Democratico Cristiano*, seguendo le tradizioni del Partito Popolare Italiano di cui si ricorda l'intensa attività svolta in materia di amministrazione locale, specie verso la fine della prima guerra mondiale, costituì già una propria Commissione per lo studio di tali problemi. Inoltre, su proposta di esso, si costituì nel dicembre 1944 una Commissione volontaria di studio sul problema regionale alla quale partecipano rappresentanti di varî partiti. Quest'ultima Commissione elaborò alcune direttive che vennero comunicate al presidente del Consiglio dei Ministri, notevoli fra esse le seguenti : « che il governo non pregiudichi in alcun modo il criterio regionalista nelle leggi che viene emanando, cerchi anzi di tenerlo presente in modo particolare nelle nuove organizzazioni degli uffici, che si esamini anche il problema della divisione dei poteri fra la regione e lo Stato ; che il governo veda se non sia il caso di applicare il principio, in via provvisoria e di semplice esperimento, a esempio nell'organizzazione delle Camere di commercio e con la costituzione di Camere regionali agricole da essere intese in via consultiva per le leggi che interessano l'agricoltura ».

Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana, riunitosi poi il 3 marzo 1945, approvava una risoluzione nella quale, fra l'altro, è detto : « si tratta di ricostruire l'amministrazione provinciale e comunale sulla base esclusiva del consenso popolare ; si tratta di ripristinare e rendere efficienti le libertà e autonomie locali, premessa concreta di un sano ordinamento democratico. Circa le elezioni amministrative ravvisa come sia opportuno il sistema dello scrutinio di lista su base proporzionale, il quale consente, che il risultato della consultazione sia veramente indicativo della reale efficienza delle varie correnti di opinioni ».

È notevole poi constatare come anche varî Comitati di liberazione nazionale, abbiano, con piena unanimità dei gruppi politici che racchiudono, manifestato un deciso orientamento.

Primo fra tutti, il Comitato di liberazione delle Marche riu-

nitosi il 3 dicembre 1944 con la rappresentanza delle provincie di Ancona, Macerata, Ascoli Piceno, Pesaro Urbino, approvava un ordine del giorno il quale dichiara anche quanto segue: « ..5) quale contributo alle auspicate riforme, i Comitati provinciali di liberazione delle Marche si costituiscano in Consulta regionale, alla quale è demandata la creazione di tutti quegli organi di carattere tecnico amministrativo giudiziario che si riterranno necessarî per il raggiungimento degli scopi; 6) tali organi, in attesa della Costituente, assumeranno provvisoriamente e in via consultiva, le funzioni spettanti all'auspicato ente regionale; 7) la Consulta regionale per l'efficace raggiungimento dei proprî lavori manterrà i più stretti contratti con le prefetture e i Comandi alleati ».

Posizione altrettanto decisa e ferma assunse il Comitato di liberazione nazionale toscano in Firenze il quale ebbe anche per qualche tempo nell'autunno 1944, quasi veri e proprî poteri di governo provvisorio locale.

A sua volta il Comitato di liberazione nazionale della Venezia Giulia, nel gennaio 1945, approvò un ordine del giorno, inteso a riaffermare l'italianità di quelle terre e nel quale è anche dichiarato: « ..... 4) i partiti del C.L.N. saranno fautori della amministrazione della stessa da parte del popolo giuliano medesimo, direttamente interessato, salvo sempre il principio dell'unità nazionale ».

Presso la Camera dei deputati la *Commissione interpartitaria* nominata per lo studio dei nuovi ordinamenti amministrativi, nel febbraio 1945 esprimeva il seguente voto circa l'ordinamento regionale. (relatore on. Bogianckino).:

« Per gli scopi che l'istituenda regione deve perseguire, ritenuto non possa bastare l'allargamento territoriale della provincia con eventuale trasferimento in essa di organi, di funzioni, di servizî ora accentrati, che neppure basti creare un organismo da inserirsi tra Stato ed enti locali con attribuzioni regolate e controllate dal potere centrale e quindi in dipendenza e soggezione gerarchica oltre che finanziaria; affermato preliminarmente l'unanime, concorde, indiscutibile volontà che l'unità nazionale non venga minimamente intaccata da questa radicale riforma costituzionale; esprime parere che spetti alla Costituente di creare e introdurre nel sistema politico amministrativo italiano la «regione», con gli attributi della sovranità compatibili con l'unità dello Stato per tutto quanto non si riferisca alla rappresentanza nazio-

nale, alla difesa dello Stato alle grandi vie di comunicazione – comprese le strade di interesse nazionale o militare – e, in relazione all'unicità dei codici civili e penali, alla competenza delle giurisdizioni superiori.

« Afferma che ciascuna regione debba provvedere al proprio ordinamento istituzionale:

a) con la creazione di un Consiglio regionale eletto a suffragio universale, i cui membri facciano parte di diritto dell'Assemblea legislativa nazionale;

b) con l'organizzazione dei controlli e della sorveglianza dei comuni e degli altri enti locali;

c) con l'adozione di un sistema tributario regionale che provveda anche al fabbisogno dello Stato, come contributo da fissarsi ogni cinque anni dall'Assemblea legislativa nazionale in relazione anche alle condizioni di ciascuna regione, secondo criterî di equità e di giustizia e riserva – infine – all'Assemblea nazionale di stabilire – con opportune cautele – se e quali principî generali debbano essere conservati da tutte le regioni in determinate materie e di disporre piani generali per il coordinamento unitario delle singole attività regionali. Subordinatamente è d'avviso che – frattanto – quale avviamento alla regione, ente autonomo autarchico e semisovrano, possano essere utile esperimento i raggruppamenti regionali di servizî organizzati con una certa indipendenza dal potere centrale, secondo criterî democratici di decentramento e di libertà, temperati da disposizioni che introducano sanzioni per rendere effettiva la responsabilità dei pubblici funzionarî ».

Il 12 Marzo 1945 veniva poi costituito in Roma un *Centro di studî per la riforma dell'amministrazione*, su iniziativa del Partito Democratico del Lavoro, inaugurato dal ministro Ruini, il quale, fra gli scopi prefissi, si è proposto anche lo studio di un rinnovato ordinamento decentrato delle pubbliche amministrazioni.

In un memoriale presentato al presidente del Consiglio on. Bonomi, il *comitato di liberazione nazionale toscano*, ha in particolare insistito per la costituzione di una assemblea consultiva nazionale formata dai rappresentanti dei C. L. N. nell'ambito della provincia e per la specificazione delle funzioni dei C. L. N. nell'ambito della regione (in *Italia Libera* del 10 novembre 1944).

Il *Partito Comunista Italiano*, il 3 febbraio 1945 ha approvato una risoluzione sulla Sardegna nella quale, fra l'altro auspica « che le elezioni amministrative si svolgano al più presto in modo

da ridare il governo dei comuni al popolo sottraendolo alle cricche reazionarie; che una vasta opera di democratizzazione venga intrapresa in tutti i campi, sia attraverso una rigorosa epurazione, sia attraverso un rigoroso controllo democratico operato contemporaneamente dal basso e dall'alto; che venga messa allo studio, sin da ora, affinché la Costituente possa effettivamente operarla, la trasformazione della Consulta regionale sarda, da organo nominato dall'alto, a organo elettivo che sia espressione della volontà del popolo sardo.... ».

Sull'autonomia siciliana già il P. C. I. si era espresso favorevolmente in una mozione del 27 ottobre 1944. Con una risoluzione del 17 fabbraio 1945: « salutando la istituzione della Consulta regionale della Sicilia, che dovrà diventare in un prossimo futuro Assemblea regionale, eletta a suffragio universale, e quindi espressione diretta della volontà popolare », informa che il P. C. I. « si riserva in accordo con il Partito Socialista di promuovere per tutta l'isola la formazione di liste comuni dei Comitati di Liberazione nazionale sulla base di un largo programma di partecipazione del popolo alla vita amministrativa; auspica la creazione di un C. L. N. regionale che affianchi l'opera che la Consulta regionale dovrà svolgere per la realizzazione della libertà della Sicilia nell'Italia democratica ».

La Consulta regionale siciliana in occasione della sua prima riunione avvenuta in Palermo il 26 febbraio 1945 ha approvato all'unanimità un ordine del giorno nel quale, fra l'altro, auspica la pronta realizzazione dell'autonomia regionale e del suo avvio verso la base legislativa in modo però da non intaccare l'unità italiana.

Il Comitato catanese del *Partito Liberale Democratico Siciliano* in data 26 dicembre 1944 approvava una dichiarazione trasmessa poi nel gennaio 1945 al presidente del Consiglio dei Ministri, nel la quale, oltre a un esame della questione siciliana, era chiesto: « .... 5) che sino al responso delle urne elettorali, siano sostituiti tutti i sindaci, settariamente nominati da prefetti politici, con commissarî di carriera; 6) che sino a tale responso in tutti gli organi sia politici sia economici, nei quali è già possibile la rappresentanza data alle persone elette dagli enti interessati, venga questa rappresentanza data alle persone elette dagli enti stessi, facendo così cessare il sistema fascista delle investiture dall'alto; il 16 marzo 1945 la Direzione del *Partito d'Azione* ha votato una dichiarazione nella quale, fra l'altro, è detto: « .... considera neces-

sario affrettare la democratizzazione della vita italiana con la valorizzazione dei C. L. N. regionali, provinciali, comunali, come strumenti di espressione della vita politica locale e insostituibili organi di collaborazione con il governo democratico; con la rinnovazione dei quadri dell'apparato amministrativo centrale e periferico, così che in tutti i campi dell'attività statale sia garantito l'esercizio della democrazia ».

Il *Partito Democratico Italiano* l'8 aprile 1945 approvò una mozione nella quale è riaffermato: « l'unità politica del Paese articolata attraverso lo sviluppo delle autonomie regionali e il decentramento delle funzioni amministrative ».

Il Congresso siciliano del *Partito Democratico del Lavoro*, riunitosi a Catania il 12 febbraio 1945, approvò un ordine del giorno diretto anche a sollecitare « un provvedimento straordinario da parte del governo nazionale che, con carattere di urgenza, accolga la fervida aspirazione dei siciliani per una piena ed efficace autonomia nel quadro dell'unità nazionale e nei limiti dello statuto formulato e invocato dal P. D. L. che sarà presentato al governo ».

Nel corso del congresso furono ampiamente discussi i problemi dell'autonomia, dei rapporti con i prefetti e i C. L. N. nelle elezioni amministrative. In nota si riportano i riassunti delle deliberazioni (1).

---

(1) Dal discorso del ministro Cevolotto: « Si agita in questo momento una questione generale di autonomia regionale in tutta la Nazione, ma il problema siciliano sta completamente a sé. La Consulta si dovrà trasformare in un organo deliberativo, attraverso il quale i siciliani possano liberamente esprimere le loro forze di lavoro e di iniziativa. L'attuale Consulta siciliana non ha una base elettorale e solo quando essa vi sarà, le grandi, profonde e definitive riforme si possono fare. Autonomia certo completa, il che non vuol dire separazione ».

Relazione on. Guarino Amella sull'autonomia: Presenta un progetto di statuto dell'autonomia siciliana. Afferma che il problema dell'autonomia siciliana esula dal problema generale delle autonomie. Tale nuova forma istituzionale non deve giungere sino al separatismo. È necessario però che questa autonomia, quale sia per essere, abbia in ogni caso la forma di un vero e proprio statuto della regione siciliana, il quale non possa essere modificato a volontà di una qualsiasi maggioranza, ma solo con quelle forme con cui si revocano le leggi dello Statuto. Così come oggi per fare leggi e decreti non vi è bisogno né della Costituzione né del Parlamento, può anche, senza attendersi oltre, essere emanato il decreto che concede l'autonomia, la quale intanto servirà da esperimento. Quando si avrà la Costituente si potrà vedere di convalidare o meno l'esperimento. I punti nevralgici dello statuto sono i seguenti:

A sua volta il Congresso regionale laziale del P. D. L. approvò l'11 aprile 1945 un ordine del giorno nel quale: « mentre si riafferma la necessità di una ricostruzione dello Stato in senso nettamente autonomista, con la creazione dell'ente regione e con l'ampliamento dei poteri del libero comune; ritiene che non debba oltre procrastinarsi la consultazione del popolo per la costituzione delle amministrazioni comunali e provinciali elettive, omo-

---

Poiché si è detto che vi deve essere un autogoverno, ciò significa che vi deve essere un potere legislativo cioè un organo che possa decidere delle leggi sui problemi che interessano la Sicilia. Nell'Impero Austriaco vi erano delle regioni le quali avevano un piccolo Parlamento chiamato « Dieta » che che aveva poteri legislativi in molte materie di carattere locale. La Catalogna ottenne la sua autonomia nel quadro dell'unità spagnola con il suo corpo legislativo che si chiamò « Generalitad ». Nel caso della Sicilia si potrebbe chiamare « Consiglio regionale » e oltre al potere legislativo dovrebbe avere anche quello esecutivo.

Circa la costituzione del Consiglio esso dovrebbe essere assolutamente elettivo, con elezione di 2° grado, ottenuta attraverso le varie organizzazioni.

Circa le materie riservate al governo centrale e quelle di competenza della regione, affermato il concetto contrario allo Stato accentratore, si può fare un elenco abbastanza completo, per quanto esso non potrà mai essere tassativo. Una circostanza assai delicata deriva dal fatto che è possibile che le leggi della regione, in un certo momento, possano intaccare il principio della unità. A tal fine si propone la costituzione di un organo che intervenga al momento opportuno. Altrove, a questa possibilità si è ovviato con un diritto di veto da parte del governo centrale, ma trattasi di soluzione da scartare. Si può invece giungere alla formazione di una « Suprema Corte Costituzionale » che potrebbe, se richiamata da una specie di Pubblico Ministero (che si potrebbe chiamare Commissario generale), o anche da un terzo del Consiglio regionale, ordinare la sospensione di una legge.

Circa gli enti locali è un fatto che le provincie sono attualmente svuotate in gran parte delle loro funzioni. Circa la finanza vi sono pessimisti per i quali la regione sarebbe deficitaria, ma ciò non può certo dirsi nel caso della Sicilia. Comunque se si vuole l'istituzione della regione si deve avere anche la forza di sopportarne i rischi in quanto dipenderà dagli interessati di far sì che i servizi procedano bene.

Relatore Avv. G. Pancamo: Nella sua lunga relazione esprime il fondamentale concetto che l'autonomia siciliana non può pienamente intendersi se non la si inquadri in una questione di ordine nazionale, per cui la questione si riduce in unultima analisi o a una separazione completa, o a un completo decentramento. In altri termini si può ottenere l'autonomia siciliana solo quando essa sia generalizzata a tutta l'Italia.

Relatore Avv. G. Lipari: Propugna il concetto che sia affermato pienamente e definitivamente il carattere costituzionale dell'autonomia.

Relatore Avv. Davide: Concordando nel concetto suesposto e passando

genee e capaci di stabile e durevole possibilità di amministrare e che all'uopo debba escludersi l'adozione pura e semplice del sistema proporzionale, adottandosi invece un sistema che dia la maggioranza dei seggi alla lista maggiormente votata e distribuisca proporzionalmente i seggi di minoranza fra le altre liste; propugna la necessità che, ove non si possa mantenere l'accordo fra i sei partiti del C.L.N. da estendere al partito repubblicano, sia lascia-

---

a parlare delle varie forme di governo, sostiene che dal Congresso debba uscire l'affermazione che la futura Italia sia costituita in Stati federali.

Relatore Duca Avarna: Presenta a nome del sottosegretario Paresce un progetto di autonomia regionale. Rileva che se non si vuole giungere al separatismo, se non nella forma, nella sostanza, è necessario garantire al potere centrale la possibilità di intervenire, specie nelle questioni di carattere generale. Si può perciò pensare alla creazione della Corte Costituzionale. Si deve poi trovare una formula, che nel caso sarebbe un decreto; in vista della impossibilità costituzionale, che stabilisca che la Consulta diventi elettiva appena saranno fatte le liste elettorali, dimodoché tutti gli affari e tutte le pratiche che sin da ora la Sicilia ha diritto di sbrigare, si trattino nell'Isola senza ricorrere a Roma.

Relatore Caruso da Paternò: Esaminando il progetto Paresce, arriva alla conclusione che se si vuole parlare veramente di autonomia, si deve senz'altro scartare dalla discussione il menzionato progetto, poiché i principî da esso affermati, non conducono all'autonomia ma a una forma più o meno larga di decentramento.

Relatore Avv. Basile: Afferma il diritto della Consulta di incassare tutte le imposte e tutte le tasse e di occuparsi delle esportazioni all'estero.

Relatore Avv. R. Giuffrida: Rileva che il primo e pregiudiziale punto che è necessario fissare è quello se si deve procedere alla formulazione di uno statuto regionale in genere o di uno statuto per l'autonomia regionale siciliana. Tale punto è essenziale perché, se risoluto nel primo senso, si concluderebbe in una nuova formazione dello Stato italiano in funzione delle singole autonomie, mentre risoluto nel senso dell'autonomia siciliana, renderebbe solo necessario di innestare la nuova regione isolana nel quadro dello Stato italiano unitario. Lo statuto della regione siciliana si presenta però come un problema indifferibile, date le aspirazioni dell'Isola, e non può certo incontrarsi nella ancora incerta costituzione del nuovo Stato italiano.

Circa la costituzione dell'organo deliberante della regione, si rileva che si sono manifestate due tendenze, cioè quella che l'organo regionale sia eletto a suffragio universale e l'altra che invece crede più utile l'elezione di secondo grado dei componenti del consiglio attraverso gli organi periferici politici e sindacali. Se l'elezione a suffragio universale soddisfa certamente i sentimenti democratici, è però necessario rilevare che il compito della regione, sopratutto nel suo iniziale funzionamento, non è soltanto un compito politico, ma anche squisitamente tecnico, in quanto essa deve sopratutto attendere ai compiti della ricostruzione materiale dell'Isola e al suo potenziamento collettivo. Per conciliare le tendenze ritiene che il primo collegio regionale sia a forma

to ai Comitati provinciali la valutazione delle singole situazioni locali ».

In un ordine del giorno votato in Roma il 18 aprile 1945, rappresentanti di tutti i movimenti giovanili del Partito della Democrazia Cristiana, del movimento della Sinistra Cristiana, del Partito Comunista, della Federazione Giovanile Socialista, del Partito d'Azione, del Partito Repubblicano, del Movimento Cristiano So-

---

mista, e cioè per metà eletto a suffragio universale e per metà a elezione indiretta. Tale soluzione unificherebbe in un unico corpo quelle che erano le funzioni proprie, nel passato regime parlamentare, della Camera e, sotto un più specifico effetto, quelle che erano le funzioni della vecchia Assemblea vitalizia della quale faceva parte la categoria dei tecnici. Dopo una disamina storico-politica del compito e delle funzioni della regione, ritiene che il nuovo statuto siciliano, così come è indicato nel progetto Paresce, debba solo contenere le materie di competenza della regione, staccandole da quelle dello Stato, in modo da determinare precisamente la competenza funzionale del nuovo organo senza quella discriminazione prospettata nel progetto Guarino-Amella la quale potrebbe dar luogo a equivoci o quanto meno a interferenze di confusione, sia dal punto di vista politico che da quello giuridico, tra lo Stato e la regione.

Circa la funzione degli enti locali territoriali, osserva che per realizzare in pieno l'autonomia, questa deve essere attuata sopra tutto sugli enti minori in modo che essi, sganciati dalla opprimente tutela centralistica, non vedano soffocata la loro attività amministrativa dalle autorità di tutela che col sistema attuale, estendendo la loro potestà anche al merito e non alla sola legittimità delle deliberazioni degli enti, ne modificano sostanzialmente l'attività di organi eletti dal popolo. Non si vede al centralismo del governo di Roma, esercitato attraverso i prefetti, sostituire il centralismo del nuovo governo di Palermo perché, se così fosse, l'autonomia regionale sarebbe praticamente soffocata, anche con la mortificazione del decentramento che pure è il presupposto fondamentale dell'autonomia.

È da rilevare la necessità del mantenimento della provincia; senza che essa sia trasformata invece in un consorzio di comuni e, richiamati i precedenti legislativi, che hanno costantemente escluso la tesi abolizionista dell'organo provinciale, il quale, nonostante la soppressione da parte del fascismo di tutti gli organi democratici, fu potenziato nelle sue innumeri attribuzioni, diverse da quelle dei comuni, vi è la necessità del mantenimento della provincia per i suoi speciali compiti attinenti non solo alle strade, ma anche a scopi di beneficenza; assistenza sociale, società, scuole, la cui attività non può certo esercitarsi attraverso un consorzio di comuni, non solo per la diversità istituzionale, ma anche da un punto di vista pratico non essendo conveniente sostituire a un organo già collaudato dalla centenaria esperienza, un organo collettivo costituito dal convolgimento di attività comunali mai fino a oggi esercitate ed estranee ai fini istituzionali dei comuni.

Richiama infine l'attenzione sull'organo di collegamento tra lo Stato e la

ciale chiesero la concessione del diritto di voto, nelle elezioni sia amministrative che politiche, e la eleggibilità ai giovani che abbiano compiuto il 18° anno di età, ai militari e ai partigiani di ogni età.

Nel 2° Consiglio nazionale del *Partito Comunista Italiano* tenutosi a Roma dal 9 al 12 aprile 1945 l'elettorato amministrativo ebbe ampia discussione. Una relazione speciale (Negarville) sottolineò l'urgenza di indire le elezioni amministrative al fine del rinnovamento democratico della vita politica italiana, e la loro importanza poiché le prime elezioni politiche si avranno per la Costituente, ma attraverso le elezioni amministrative. Esse romperanno una pariteticità di partiti che, già è divenuta antidemocratica. L'attuale sistema di assegnazione delle cariche comunali è in mano ai prefetti reazionarî che talora, non tengono neppure conto delle designazioni dei C.L.N.. Il P.C.I. deve eliminare ogni astensionismo dalle elezioni specie delle donne, e si batterà per il voto ai soldati e ai giovani. Per le future amministrazioni comunali si porrà il problema della loro azione inquadrata nel piano generale di lotta per la distruzione dei residui del fascismo e l'eliminazione dei gruppi reazionarî e filofascisti. Il comune deve intervenire attivamente anche nella vita economica della popolazione, e si pone in un primo luogo il problema delle amministrazioni dei pubblici servizî, che però non dovrà essere indiscriminata. In tema di alimentazione, a fianco e in collaborazione con gli enti comunali di consumo dovranno funzionare delle cooperative. Il comune dovrebbe poi avere il controllo e la gestio-

---

regione, organo che, senza attentare all'autonomia, deve pure non menomare l'unità nazionale e l'autorità dello Stato italiano.

Al metodo della «Corte regionale» con l'assistenza di un Pubblico Ministero riferisce quello della nomina di un «Alto Commissario» del governo italiano con funzioni di vigilanza sulla regione e col compito di mantenere l'agganciamento della regione allo stato unitario. Deve escludersi qualsiasi potere esecutivo del Commissario, al quale il diritto di «veto» alle deliberazioni dell'organo regionale deve essere limitato alla sola legittimità delle delibere del collegio regionale, da esercitarsi in un termine brevissimo, con il diritto del collegio stesso di reagire al veto ove esso esorbiti dal compito di semplice vigilanza.

La mozione conclusiva del congresso, fra l'altro, rileva la necessità di un provvedimento straordinario da parte del governo nazionale che, con carattere di urgenza, accolga la fervida aspirazione dei siciliani per una piena efficace autonomia nel quadro dell'unità nazionale e nei limiti dello statuto regionale che una apposita Commissione formulerà con precisione e presenterà al governo stesso.

ne dei forni e dei mulini. I comuni dovranno anche combattere le speculazioni sui generi di abbigliamento e combattere la speculazione privata sulle abitazioni, creando corpi di volontari della ricostruzione e provvedendo alle opere pubbliche. A essi spetta ancora avere il controllo sulla sanità e pubblica igiene e sulla distribuzione dei medicinali.

I comuni debbono infine rivendicare la più completa autonomia tributaria. Circa la tattica elettorale del P. C. I., questo e il Partito Socialista si presenteranno alle elezioni amministrative con liste comuni, salvo che, ove la situazione locale lo richieda, i due partiti si presentino alle elezioni insieme ad altri partiti.

Nell'interesse della democrazia, le elezioni dovranno svolgersi col sistema della rappresentanza proporzionale ».

Nel corso della discussione La Rocca, vice sindaco, di Napoli, rilevò come le elezioni amministrative chiariranno le reali forze politiche e come bisogni mobilitare tutto il popolo attorno alle amministrazioni locali ; Diaz, sindaco di Livorno, criticò la legge comunale e provinciale del 1934 che porta gravi ritardi alla approvazione delle norme comunali e rilevò l''importanza del problema epurativo per gli amministratori degli enti locali ; Fatiani, vice sindaco di Firenze, accennò alle difficoltà derivanti dalla pariteticità dei partiti e dai prefetti reazionari ; Berlinguer pose il problema dei giovani nelle elezioni amministrative ; Turchi, assessore di Roma, osservò come l'imposta comunale di consumo si debba abolirsi e sostituirsi con un'altra che gravi sulla ricchezza, come le scuole debbano essere ricondotte ai comuni, come per le elezioni amministrative debbano costituirsi commissioni del P. C. I. per mobilitare le masse e destare in esse interesse per il voto, e infine la necessità di rinvigorire l'autonomia comunale svincolandola dai ritardi della burocrazia prefettizia ; Graziadei, sindaco di Sparanise, parlò sulla utilità della costituzione di Consigli del popolo ; Sozzi, sindaco di Cesena, accennò all'utile funzionamento di comitati di villaggi e di federazioni tra comuni nel campo dell'alimentazione e della ricostruzione.

Il Consiglio nazionale del P. C. I. chiudeva infine i suoi lavori con una risoluzione che si riporta in nota (1).

---

(1) RISOLUZIONE DEL II CONSIGLIO NAZIONALE DEL PARTITO COMUNISTA ITALIANO — 10 APRILE 1945 :

Il Consiglio nazionale del Partito Comunista italiano considera le pros-

La Concentrazione democratica liberale chiuse il 20 Aprile 1945 i lavori del suo primo Congresso nazionale. Nel corso di esso si ribadì la necessità di libere elezioni comunali, nel quadro delle fondamentali libertà, richiamando il governo ai suoi doveri di imparzialità di fronte al prossimo appello amministrativo. Riaffermò inoltre che il tradizionale sistema elettorale per i comuni è quello maggioritario e non sarebbe opportuno quello proporzionale avendo essi un solo compito, quello di amministrare e di gestire le finanze locali, con esclusione perciò della politica.

---

sime elezioni amministrative come un passo decisivo sulla via di quella rinascita democratica del paese che è indispensabile alla soluzione dei gravi problemi che angustiano il popolo italiano. Essa rivendica pertanto:

1) la rapida convocazione dei comizi elettorali affinché si addivenga al più presto possibile alle elezioni;

2) il diritto di eleggibilità alle donne;

3) il diritto di voto ai militari di qualunque grado;

4) il diritto di voto ai giovani che hanno compiuto il 18° anno di età:

5) l'esclusione dalle liste elettorali di tutti i fascisti qualificati «gerarchi» a qualunque grado della gerarchia essi abbiano appartenuto; tra i quali debbono essere inclusi, senza eccezione, gli ex-podestà di tutti i comuni e gli ex- presidi delle provincie, i moschettieri del duce, i fascisti volontari della guerra di Spagna, i segretari nazionali e provinciali delle confederazioni sindacali fasciste, gli epurati delle pubbliche amministrazioni.

Il Consiglio nazionale del Partito Comunista italiano si dichiara favorevole, in linea di massima, alla legge che assicura la rappresentanza proporzionale, perché considera questo sistema come il più conseguentemente democratico e invita la Direzione del Partito a discutere concretamente questo problema con la Direzione del P. S. I.

Approvando la decisione della Direzione del Partito di partecipare alle elezioni in blocco con il Partito Socialista, il Consiglio nazionale considera che, qualora le elezioni si svolgano con la legge della rappresentanza proporzionale, questo blocco si deve realizzare attorno al «programma che deve essere comune ai due partiti», anche se le liste nel vantaggio reciproco, saranno distinte. Questa decisione vale pure per quelle località in cui il blocco elettorale si dovesse estendere, nell'interesse della democrazia, ad altri partiti, o a tutti i partiti del C. L. N.

Il Consiglio nazionale del Partito rivendica per i comuni una maggiore autonomia, condizione allo sviluppo di tutte le iniziative che si pongono oggi con estrema urgenza.

Il Partito comunista si ispira, nella lotta elettorale e nella sua azione amministrativa, alla necessità di attuare tutte quelle misure che sono, in questo tragico momento, indispensabili ad alleviare le miserie del popolo e dare inizio alla ricostruzione del paese. Queste misure debbono proporsi di dare un impulso alla soluzione dei problemi più urgenti della vita collettiva:

1) *Alimentazione.* — Le amministrazioni locali – impegnandosi a

La crisi di governo sopravvenuta a seguito della liberazione dell'Italia settentrionale diede motivo a varie dichiarazioni programmatiche di partito, anche in materia di amministrazione locale.

La Direzione del *Partito della Democrazia Cristiana*, in data 9 maggio 1945 approvò una dichiarazione nella quale, tra l'altro, è detto: ...« 2) riafferma la necessità di avviare il Paese verso forme di rappresentanza democratica, promuovendo l'immediata costitu-

---

un'azione energica contro ogni forma di speculazione sulle miserie del popolo – debbono favorire il sorgere degli enti comunali di consumo che curino l'importazione dei prodotti e la loro consegna o la vendita diretta. Con una politica calmieratrice questi enti debbono avere funzioni di complementarietà con le cooperative delle quali i comuni democratici debbono aiutare lo sviluppo e il consolidamento.

2) *Ricostruzione.* — Sulla base di piani concreti che tengano conto delle effettive possibilità, si deve procedere rapidamente alla riparazione delle case di abitazione riattabili e alla ricostruzione immediata delle opere pubbliche più indispensabili, (scuole, ospedali, strade, ponti, ecc.). Al tempo stesso occorre venire incontro ai bisogni dei senza tetto mediante requisizioni di case non abitate o parzialmente abitate, valendosi del diritto che la legge comunale e provinciale conferisce ai sindaci in materia di provvedimenti di urgenza. Ogni iniziativa deve essere incoraggiata, ma una sorveglianza severa deve essere esercitata per impedire le scandalose speculazioni degli appaltatori. A questo fine i comuni democratici faranno cadere la loro preferenza nel conferimento degli appalti, sulle cooperative edilizie le quali non siano animate da fini speculativi.

3) *Igiene e sanità pubblica.* — Le amministrazioni locali (comuni e provincie) debbono impegnare in questo campo una energica lotta per stroncare la vergognosa speculazione sui medicinali. Le amministrazioni locali debbono cercare di addivenire ad accordi con le autorità alleate in modo che i prodotti farmaceutici, provenienti da oltre oceano, siano affidati ai comuni, per la distribuzione, attraverso dispensari comunali, alle farmacie e ai consumatori diretti.

4) *Pubblica assistenza.* — La situazione di miseria generalizzata impone, nel campo della pubblica assistenza, delle cure particolari.

Le Amministrazioni debbono rivedere gli elenchi dei poveri, compilandoli con criteri nuovi, in modo da includere in essi le numerose persone che la guerra ha ridotto al pauperismo. L'assistenza non deve avere il carattere di una umiliante elemosina, ma deve essere fondata sul principio della solidarietà nazionale.

5) *Scuole.* — Le distruzioni della guerra e tutte le difficoltà del buon funzionamento della vita pubblica che ne sono conseguite pongono il problema delle scuole elementari tra i più urgenti da risolvere. I comuni debbono fare di tutto per promuovere ovunque la ripresa delle scuole, le quali costituiscono, fra l'altro, un fattore importantissimo nella lotta contro la corruzione

zione del Comune libero e autonomo attaverso la sollecita convocazione dei comizi elettorali amministrativi, sulla base del sistema proporzionale; e dando mano all'attuazione di un iniziale decentramento regionale, avvalendosi, a tal fine, dei C. L. N., come nuclei di consultazione e di elaborazione dell'ente regione ».

Il giornale della Democrazia del Lavoro di Trapani « La Gazzetta del Popolo » del 15 aprile 1945 pubblicò notizie circa il Congresso regionale del *Partito Democratico del Lavoro,* inauguratosi

---

e la delinquenza minorile perché esse possono togliere dalla strada tanta infanzia d'ambo i sessi, la cui sorte non può non destare serie preoccupazioni morali.

6) *Finanze.* — Lo stato fallimentare delle finanze di tutti i comuni deve essere sanato con una politica tributaria che non gravi sulle masse popolari. A questo scopo si deve ravvisare nell'imposta di famiglia con aliquota progressiva, congegnata in modo da esentare i piccoli redditi, la fonte principale delle entrate di bilancio, e avviare coraggiosamente una riforma tributaria che abbia per obbiettivo l'abolizione dell'imposta sui comuni la quale colpisce in modo particolarmente gravoso i ceti meno abbienti. I comuni democratici debbono proporsi inoltre di dare un energico impulso alle applicazioni delle leggi sulla confisca degli arricchimenti illeciti dei fascisti, i patrimoni dei quali dovrebbero essere parzialmente devoluti ai comuni ai fini del risanamento della loro finanza. Ma una politica finanziaria effettivamente democratica è possibile soltanto se tutte le misure imposte dalla tragica situazione si inseriscono in una larga autonomia amministrativa e tributaria la quale costituisce pertanto una rivendicazione fondamentale del Partito Comunista Italiano.

7) *Municipalizzazioni.* — Il comune democratico deve tendere ad attuare su vasta scala la municipalizzazione dei servizi indispensabili alla collettività. Ciò non significa tuttavia che in questo momento particolarmente difficile della vita economica si debba adottare un programma di municipalizzazione a oltranza. Una politica di municipalizzazione non è in contrasto con lo stimolo dell'iniziativa privata che deve trovare un efficace appoggio la dove essa si presenta come la più adatta per risolvere determinati problemi.

Il Consiglio nazionale dà mandato alla Direzione del Partito di elaborare, sulla base di questi punti, d'accordo con la Direzione del Partito socialista, un programma generale per le elezioni. Questo programma deve orientare i programmi comuni alle organizzazioni locali dei due partiti, i quali debbono tener conto delle particolari condizioni e necessità dei vari comuni. È dovere delle organizzazioni comuniste di elaborare i loro programmi concreti per le elezioni a contatto diretto con il popolo, all'uopo convocato in riunioni, comizi, commissioni di lavoratori di donne, di giovani, di tecnici, ecc.

Le elezioni amministrative dovranno svolgersi sotto il segno della lotta contro ogni residuo del fascismo e dovranno dar luogo al sorgere di Consigli comunali e provinciali che, rinnovando tutta la vita amministrativa locale, avviino al risanamento della vita nazionale nel suo insieme.

a Catania. Fra gli argomenti discussi vi fu quello per l'autonomia regionale, problema per il quale furono presentati due progetti, uno di S. E. Paresce e un altro dell'on. Guarino Amella.

Una relazione sulle autonomie regionali venne pure presentata dall'on. Loggia in occasione del 1° Congresso regionale del *Partito Liberale* tenutosi a Taormina il 10 maggio 1945.

Il *Partito d'Azione* non prese sino al maggio 1945 particolari indirizzi in materia di ordinamenti locali, pur avendo più volte, ma incidentalmente, riaffermato il suo orientamento regionalistico. In concreto solo il Comitato Giuliano del Partito d'Azione, in occasione della liberazione di Trieste dai tedeschi, pubblicò un manifesto nel quale, tra l'altro, si auspicava per la regione della Venezia Giulia uno speciale ordinamento a base di larga autonomia politica amministrativa, nel quadro dell'unità italiana, con un particolare regime di franchigie doganali ed economiche.

Sempre in sede politica è da segnalare come la stampa del 19 maggio 1945 pubblicò una notizia «Ansa» secondo cui tra il C. L. N. del Piemonte e la Commissione Valdostana sarebbe stato intervenuto un accordo che prevedeva la piena autonomia amministrativa, linguistica, culturale ed economica per la Valle d'Aosta. Tale accordo avrebbe prevista la costituzione di un Consiglio generale per il mantenimento dell'ordine pubblico e per l'assunzione di tutti i poteri amministrativi. Avrebbe inoltre stabilito il riconoscimento nelle scuole delle lingue italiane e francesi a parità di condizioni. Alla regione sarebbe poi riconosciuto il diritto di pubblica proprietà su tutte le acque della Valle. Un movimento separatista, promosso da elementi stranieri sorse anche in tale regione. I partiti incominciarono a occuparsene seriamente. Interessanti dichiarazioni del ministro Gronchi al Congresso del Partito Democristiano (Roma 26 maggio 1945): «.... La Val d'Aosta è una valle dove l'elemento francese è urtato per il trattamento usato dal regime fascista e atterrito dagli effetti della centralizzazione dello Stato totalitario, e che aspira perciò

Il Consiglio nazionale, consapevole che le prossime elezioni amministrative costituiscono una grande prova per il Partito Comunista e per la democrazia in generale, impegna tutte le organizzazioni di Partito a mobilitare le proprie forze popolari affinché da questa prova, il prestigio e l'influenza del Partito escano maggiormente rafforzati e la democrazia registri un trionfo.

Il Partito Comunista auspica che la lotta elettorale si svolga in un clima di dignità e lealtà tra i partiti concorrenti, tale da mantenere salda l'unità nazionale fattore decisivo per la rinascita della Patria.

a una vasta autonomia nazionale... Il C. L. N. ha accolto in via di massima un tale postulato presentato dai Valdostani e il ministro De Gasperi ha avuto l'incarico di presentarlo al governo nazionale che dovrà subito occuparsene. Ora più che mai è necessario avere una coscienza unitaria dei problemi e delle insidie che minacciano l'unità nazionale...».

Particolarmente notevole è il dibattito che sorse dopo la liberazione dell'Alta Italia, fra i varî partiti, circa i compiti e le funzioni dei Comitati di liberazione nazionale locali. L'ordine del giorno votato a Milano tra i rappresentanti dei partiti e il C. L. N. A. I. prevedeva che il governo dovesse riconoscere ai C. L. N. funzioni consultive a fianco degli organi locali delllo Stato. Mentre però socialisti e comunisti volevano dare a tale formula il più ampio significato democristiani e liberali si opposero assolutamente a qualunque duplicazione di poteri fra organi locali. La segreteria del Partito liberale poi, con una lettera del 30 maggio 1945 diretta agli altri partiti, prese netta e vivace posizione contro qualsiasi tentativo di affidare ai C. L. N. compiti di amministrazione locale che non fossero meramente consultivi e provvisorî sino alle prossime elezioni amministrative. Sostanzialmente in tal senso possono intendersi le dichiarazioni formulate dal Partito Democratico del Lavoro nel congresso del 30-31 maggio 1945, a mezzo dei ministri Cevolotto e Ruini. Infine il 2 giugno 1945 venne raggiunto un accordo e votata una dichiarazione con la quale fra l'altro, si rilevò « la necessità che i Comitati di liberazione Nazionale provinciali e comunali costituiti dai rappresentanti dei partiti politici continuino a esercitare funzioni consultive acccanto ai prefetti, sino a quando, con le elezioni amministrative non si formeranno gli organi normali dell'amministrazione locale ».

A margine della crisi per la nuova formazione governativa è da rilevare che il programma di governo approvato il 5 giugno 1945 dai sei partiti del C. L. N. recava fra l'altro :... « necessità di avviare il paese verso forme di rappresentanza democratica, promuovendo l'immediata ricostruzione delle provincie e dei comuni, attraverso la sollecita convocazione dei comizi elettorali amministrativi ».

La partecipazione delle donne alle elezioni amministrative e alla composizione dei Consigli comunali venne ampiamente discussa durante la prima Conferenza nazionale delle donne comuniste tenuta dal P. C. I. a Roma il 6 giugno 1945.

Il C. L. N. Alto Atesino di Bolzano e i rappresentanti del

Südtirorel Volkspartei della stessa città firmarono il 31 maggio 1945 un accordo « per un libero e democratico sviluppo dell'attività apolitica nella zona alto atesina, nella pacifica convivenza dei due gruppi etnici ». L'atto stabiliva: « 1) evitare qualsiasi manifestazione di riunioni e di parola, che possa comunque offendere o turbare la popolazione dei due gruppi etnici: 2) non impedire la libera manifestazione di nuove organizzazioni politiche....: 3) costituire organi misti per l'epurazione degli elementi nazisti o fascisti; 4) il Südtirorel Volkspartei collaborerà con i partiti italiani al fine di procedere alla costituzione di comuni organizzazioni per il lavoro, la cultura, la gioventù, le donne, per tendere a quella libera formazione di istituti e di coscienza alla quale sarà affidata, anche nell'Alto Adige la garanzia delle libertà fondamentali ».

La direzione del Partito d'Azione, con una dichiarazione votata il 30 luglio 1945 riaffermò la tendenza del partito a vedere instaurato un decentramento effettivo basato sull'autonomia dei comuni e delle regioni.

Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana inauguratosi l'1 agosto 1945 diede modo al segretario del partito on. De Gasperi di riaffermare la necessità della pronta effettuazione delle elezioni amministrative, che contrariamente alle affermazioni del ministro Nenni, avrebbero dovuto precedere le elezioni politiche per la Costituente, venendo effettuate subito nelle zone dove la preparazione materiale delle liste era già stata portata a termine La consultazione amministrativa, anche se fatta con un colorito parzialmente politico, avrebbe rappresentato un importante esperimento negli sviluppi della ripresa democratica, se adottata la formula della proporzionale pura, la più idonea per attutire la violenza della lotta e la meglio rispondente alle diverse finalità della consultazione.

Il Consiglio nazionale del Partito Democratico Cristiano, durante le sue sedute tenute nei primi giorni dell'agosto 1945, approvò alcune mozioni, fra cui le seguenti: « 1) mentre riafferma la necessità che le elezioni per la Costituente avvengano nel più breve termine possibile, richiama il governo all'impegno più volte dichiarato di indire intanto quelle amministrative nelle regioni dove sono già predisposte le liste elettorali. Ritiene che come primo esperimento di voto il quale dia la reale espressione del pensiero del Paese nei confronti dei partiti, debba adottarsi il sistema dello scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale.

Esprime la convinzione che al diritto di voto corrisponda il dovere del cittadino a votare impegnando la propria responsabilità della decisione che il Paese dovrà democraticamente assumere. A tal fine invita il partito e i suoi uomini di governo a farsi promotori di un progetto di legge per la obbligatorietà del voto ». Successivamente lo stesso Consiglio approvava questa mozione: « Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana constatato che dopo il deleterio esperimento centralizzatore del fascismo, il problema delle autonomie regionali si impone con maggiore evidenza e urgenza, riconosciuti gli errori della politica di sopraffazione del fascismo ai danni delle popolazioni di lingua tedesca dell'Alto Adige, che in regime di decentramento possono invece trovare una decorosa e libera convivenza nell'ambito della regione e dello Stato; impegna il partito a mettere a disposizione tutte le sue forze per il raggiungimento delle autonomie regionali le cui forme sono particolarmente desiderate là dove, come nel Trentino, se ne ebbe anche nel passato qualche utile esperimento».

In materia di *ordinamenti regionali*, si ebbero di recente le seguenti manifestazioni ufficiali di carattere politico.

Il Consiglio nazionale del Partito Democratico Italiano votò il 6 settembre 1945 il seguente ordine del giorno; « Il Consiglio Nazionale del P. D. I. richiama l'ammonimento dei grandi che vollero e crearono l'unità d'Italia, da Vittorio Emanuele a Cavour, da Gregorio Egaullena a Mariano Stabile, da Michele Amari a Francesco Crispi, patrioti del nord e del sud, i quali considerando la centralizzazione amministrativa una delle più funeste istituzioni dell'età moderna, riconobbero la necessità di attribuire la maggiore libertà amministrativa ai popoli, formanti la nuova unità, che avevano consuetudini e ordini diversi, ricorda che tale pensiero, tradotto in progetto di legge, non potè essere attuato per il sopravvenire di uomini non più capaci di intendere i veri e preminenti interessi dello Stato; rileva che l'avvenire sanamente democratico della nostra patria impone, senza più riserve, l'eliminazione di ogni motivo di antitesi e di contrasti regionali; osserva che tale problema, oggi più che mai presente, non si risolve con note parole e con promesse fugaci in giri di propaganda politica e demagogica e che non possono costituire esperimenti di autonomia regionale le lustre degli Alti Commissariati per la Sicilia e per la Sardegna; richiama l'attenzione di tutti i partiti che hanno senso di responsabilità sulla necessità che

il problema delle autonomie regionali, compatibili col sacro principio dell'unità politica sia immediatamente risolto ».

Un comitato di rappresentanti dei cinque partiti politici del C. L. N. di Trento il 3 agoqto 1945 presentò al presidente del Consiglio dei Ministri la necessità che nel futuro assetto di autonomia amministrativa sia tenuto conto dei particolari fattori geografici ed economici che fanno delle provincie di Trento e Bolzano una unità inscindibile nell'ambito dell'autonomia regionale, e le già promesse garanzie per la popolazione allogena costituirebbero le basi per una libera e pacifica convivenza dei due gruppi etnici.

Il Consiglio nazionale del Partito Democratico Cristiano, il 3 agosto 1945 approvò pure una mozione con cui: « constatato che, dopo il deleterio esperimento di accentramento del fascismo, il problema delle autonomie regionali si impone con maggiore evidenza e urgenza, riconosciuti gli errori della politica di sopraffazione del fascismo ai danni delle popolazioni di lingua tedesca dell'Alto Adige che in regime di decentramento possono invece trovare una decorosa e libera convivenza nell'ambito della regione e dello Stato ; impegna il partito a mettere a disposizione tutte le sue forze per il raggiungimento delle autonomie regionali, le cui forme sono particolarmente desiderate là dove, come nel Trentino, se ne ebbe anche nel passato qualche utile esperimento ». Nel corso dello stesso Consiglio venne anche riaffermata l'italianità della regione giuliana.

Circa quest'ultima regione il Consiglio nazionale del Partito Socialista, tenutosi a Roma alla fine del luglio 1945 fece voti : « che siano ricostituiti in tutta la Venezia Giulia i C. L. N. con le rappresentanze di tutti i partiti italiani e con la rappresentanza degli slavi, in proporzione della distribuzione della popolazione; e le amministrazioni locali siano rinnovate su designazione dei C. L. N., come sopra costituiti, che nessuna riforma amministrativa possa avere attuazione se non con conforme deliberazione di tali C. L. N. ».

Il 4 agosto 1945 una rappresentanza di delegati giuliani prospettò al governo i problemi della Venezia Giulia e la necessità di superare concezioni nazionalitiche per cercare le basi durature di un'armonica convivenza con gli slavi della regione.

I rappresentanti di tutte le organizzazioni politiche della regione giuliana nei primi giorni di settembre 1945 pubblicarono un memorandum, nel quale si afferma : « il dovere del governo

italiano di proclamare con solenne impegno le linee di uno statuto della regione, il quale, attuando i principî della democrazia, garantisce come legge imprescrittibile a tutti i cittadini il diritto di autogoverno nei limiti massimi consentiti dal vincolo statale, assicuri il diritto della nazionalità agli slavi, con tutela espressa in tribunali vigilanti il nuovo diritto pubblico, realizzi nella Venezia Giulia quella società politica democratica, che conceda a tutti il godimento della libertà tutelato dalla legge direttamente creata dai suoi cittadini ».

Circa l'autonomia della Sicilia è da rilevare che il 23 dicembre 1945 si chiusero i lavori della Consulta regionale siciliana sul preannunciato progetto per l'autonomia. Durante la vivace discussione, i rappresentanti socialisti, comunisti, del partito d'azione, liberali e parte dei tecnici riaffermarono che l'entrata in vigore del regime autonomistico doveva essere sancito dalla Costituente. Invece i democristiani, parte dei liberali e dei tecnici ha sostenuto che sarebbe nocivo per il Paese dare nuova esca alla propaganda separatista con un ulteriore rinvio della concessione dell'autonomia. Alla votazione sono risultati 17 voti favorevoli alla immediata concessione di questa a 12 contrari. La stampa di sinistra, ha sfavorevolmente commentato questo risultato che sarebbe ispirato agli interessi dei latifondisti.

Circa l'ordinamento regionale dello Stato si pronunciò pure il V Congresso nazionale del Partito Comunista, il quale, nel convegno chiusosi a Roma il 9 gennaio 1946 approvò, fra l'altro, la seguente mozione: « Riorganizzare l'amministrazione dello Stato ».

« Preoccupato di difendere e rinsaldare l'unità politica e morale della nazione, il Partito Comunista è contrario a ogni forma di organizzazione federativa dello Stato, poiché vede in essa un pericolo per l'unità così difficilmente e tardi conquistata.

Esso riconosce però la necessità di un'ampia autonomia regionale della Sicilia e della Sardegna, allo scopo di porre fine per sempre allo sfruttamento di tipo semicoloniale e alla oppressione burocratica di cui queste isole furono vittime, e aiutarne il progresso economico e politico.

Rivendica per i comuni e altri enti locali piena autonomia amministrativa e particolari autonomie per determinate zone di frontiera chiede l'abolizione del regime prefettizio; è favorevole a riconoscere alla regione particolari funzioni autonome nel campo amministrativo, nella organizzazione della vita economica della agricoltura, della sanità pubblica, ecc. Propone come garanzia

dell'ordinamento democratico una riforma dell'Amministrazione pubblica che moltiplichi i contatti e le forme di controllo del popolo sull'apparato dello Stato ; la democratizzazione dell'esercito e della polizia ; l'introduzione nella scelta dei giudici del criterio della eleggibilità ».

Il 10 settembre 1945 tra i rappresentanti dei vari partiti politici italiani dell'Alto Adige e quelli del Südtiroler Volkspartei, esponente degli interessi degli allogeni tedeschi, venne firmato, per iniziativa del prefetto di Bolzano il seguente accordo diretto al mantenimento della pace nella regione :

1) Qualsiasi manifestazione che costituisca o determini atti di violenza, disordini od offese politiche è condannata come espressione di residua mentalità fascista o nazista. Chiunque contravvenga in qualsiasi forma al mantenimento dell'ordine e della quiete nella provincia sarà perciò considerato nazista o fascista e denunciato come tale ;

2) Tutti i partiti politici si impegnano a escludere immediatamente da incarichi direttivi e di responsabilità quei membri che manifestino sentimenti di odio o di avversione per le popolazioni dell'altra lingua ;

3) Di comune intesa sarà svolta un'azione di propaganda per il progressivo avvicinamento tra i cittadini di lingua italiana e di lingua tedesca ».

Un appello alla prudenza, a proposito di tanto parlare di autonomia regionale, fu autorevolmente lanciato da Benedetto Croce in un discorso pronunciato durante i lavori del 4° Comitato Nazionale del Partito Liberale (vedi *Ris. Lib.* del 25 settembre 1945).

In senso nettamente contrario all'autonomia regionale si pronunciò invece F. S. Nitti nel discorso politico da lui tenuto in Napoli, il 4 ottobre 1945.

In materia di *ordinamenti locali* si sono avute, di recente, le seguenti manifestazioni politiche ufficiali.

Il I Congresso nazionale dei sindaci e degli amministratori degli enti locali, chiusosi a Roma l'1 agosto 1945 trattò i problemi relativi alla situazione delle Amministrazioni comunali. Circa il sistema delle elezioni amministrative espresse il voto che sia ripristinata la legge del 1915 ; circa i segretarî comunali affermò la necessità del loro ritorno alle dirette dipendenze dei comuni ; circa la nomina dei dipendenti comunali espresse il parere che essa venga fatta sempre per concorso.

Il I Convegno dei sindaci e assessori del Partito Democratico

del Lavoro, chiusosi a Napoli l'8 agosto 1945 : « rilevando che il fascismo arbitrariamente e illegalmente, senza tener conto della volontà popolare dei diversi comuni di Napoli, li ha riuniti in un solo organismo come avvenne per l'Isola di Ischia, per Capri, per Sorrento, per Torre Annunziata, per Tudino e altri, fa voti che il governo al più presto, superando ogni difficoltà procedurale, voglia decretare la ricostituzione di tutti i comuni soppressi dal fascismo, così come erano nel 1915 ».

Nel corso di alcune riunioni tenutesi nel luglio 1945, i sindaci di talune delle principali città settentrionali, tra cui Milano, Genova, Torino, Bologna, Venezia, approvarono e indirizzarono al governo una mozione nella quale riaffermano la necessità che ai comuni siano riconosciuti più ampî poteri e una maggiore sfera di autonomia.

Al Congresso dei Comitati di liberazione Alta Italia, iniziatosi a Milano l'1 settembre 1945, il presidente Parri rilevò che l'organizzazione dei C. L. N. non può presentare un pericolo per l'autorità dello Stato ; essi adempiono in gran parte a funzioni di carattere transitorio e devono rispettare i limiti della responsabilità che appartiene allo Stato e ai suoi organi. I Comitati di liberazione comunali spesso valgono poco e sono espressione di interessi particolari ; è necessario stabilire una disciplina tra C. L. N. comunali e provinciali. Nel successivo ordine del giorno votato alla chiusura del Congresso, è stato affermato : « . . . . 3) dichiara che i C. L. N. fino a quando con le elezioni democratiche non saranno ristabiliti gli organi rappresentativi dell'amministrazione locale, manterranno la vitale funzione di garantire e promuovere come organo di intesa e collaborazione tra i partiti antifascisti la continuità e l'ordinato sviluppo della democrazia e della libertà per il rinnovamento morale del Paese e a garanzia della genuina espresione della volontà popolare da manifestarsi nelle prossime consultazioni elettorali ».

Il Congresso nazionale del *Partito Democratico Cristiano*, riunitosi a Roma il 9 gennaio 1946 fra l'altro approvò la seguente mozione proposta dall'avvocato Fuschini :

« Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana considerato che le prossime elezioni amministrative, segnando la prima importante tappa del ritorno del Paese a un regime di autogoverno locale, metteranno le popolazioni in condizioni di influire direttanente sull'attività comunale ;

Ritenuto che i futuri Consigli comunali dovranno adope-

rarsi con energia per conferire alla vita comunale ordine, onestà e scrupolosa economia cercando di avviare a una soluzione organica tutti i problemi locali, afferma i seguenti capisaldi di politica comunale:

1) Necessità di una nuova legge comunale basata sul principio del più largo riconoscimento delle libertà e autonomie locali, che dovranno raggiungersi attraverso un decentramento amministrativo a carattere generale da realizzarsi nel nuovo ordinamento statale;

2) Riforma di tributi locali, coordinati con i provvedimenti tributarî dello Stato e discriminazione delle spese di carattere statale da quelle strettamente comunali;

3) Diretta partecipazione dei cittadini attraverso il referendum alla vita del comune, sí da rendere questo centro propulsore di difesa delle libertà cittadine.

In particolare dichiara le necessità:

1) che l'azione amministrativa locale mantenendosi direttamente aderente ai bisogni delle popolazioni dovrà rafforzare il funzionamento degli uffici comunali come leva indispensabile per favorire il regolare svolgimento dei servizî pubblici. A questo scopo è necessario che il segretario comunale (con le opportune garanzie di una condizione giuridica e di un trattamento economico adeguati all'importanza delle sue funzioni) torni a essere strettamente unito allo svolgimento della vita del comune;

2) che sia tenuta in particolare considerazione, in attesa della riforma generale dei tributi locali, l'urgenza di ricostituire i patrimoni comunali, in tanti luoghi dispersi per le malversazioni o per gli arbitrarî incameramenti dello Stato e delle organizzazioni politiche e migliorarne la gestione eliminando ogni forma di abuso nella loro utilizzazione respingendo ogni tendenza a manometterlo per dar vita a iniziative che avvantaggerebbero gruppi ristretti a danno della generalità degli abitanti, e favorendo invece quelle dirette ad associare i cittadini in una sana amministrazione dei varî beni;

3) che dei servizî pubblici di interesse comunale sia riveduta dettagliatamente l'organizzazione:

a) per migliorare il rendimento di quelli gestiti direttamente dall'amministrazione comunale;

b) per municipalizzare quelli gestiti da imprese private che interessano la generalità dei cittadini (acqua, luce, comunicazioni urbane ed extra urbane);

c) per attuare sui servizî gestiti da privati non suscettibili di municipalizzazione un controllo severo che, senza ostacolare il loro funzionamento e comprometterne l'organizzazione, assicura una rigorosa tutela dell'interesse dei consumatori;

4) che le amministrazioni municipali adottino opportune iniziative onde ristabilire sollecitamente nei comuni danneggiati dalla guerra i servizî pubblici più necessarî, con particolare riguardo all'approvvigionamento idrico, alle fognature, ai locali per gli uffici comunali, agli edifici scolastici, alle strade, ecc. rendendo effettivamente possibile l'esecuzione delle opere dei comuni per conto e a spese dello Stato;

5) che sia rivolta ogni assidua attenzione ad assicurare alle popolazioni i mezzi per l'alimentazione mediante una intensa e vigile azione degli uffici competenti;

6) che sia dato serio impulso alla soluzione del problema della casa per operai impiegati e pensionati, pur tenendo presente che provvedimenti di larga portata in questo campo dovranno essere necessariamente adottati dallo Stato;

7) che siano particolarmente curati i servizî di profilassi e di assitenza sanitaria mediante la istituzione di ambulatorî dispensarî, posti di pronto soccorso, ecc. come primo passo verso la soluzione integrale del problema assistenziale e di quello ospedaliero, che potrà raggiungersi con la assicurazione obbligatoria contro ogni forma di malattia;

8) che le Amministrazioni municipali, ricostituite le congregazioni di carità autonome nel quadro della vita comunale, favoriscano le opere pie e comunque gli istituti privati di beneficenza, integrandone l'opera con opportune iniziative intese: a realizzare la libertà dal bisogno e a eccitare la solidarietà fra le varie classi; a curare le piaghe morali e materiali prodotte dalla guerra; a curare in particolare la salute fisica e morale dell'infanzia, per la quale è desiderabile l'istituzione, in ogni centro urbano e rurale, di un adeguato numero di asili, di ricreatorî e di colonie marine o elioterapiche gestite eventualmente da consorzî intercomunali;

9) che, in attesa del riordinamento su base regionale e comunale delle scuole elementari e delle scuole speciali di carattere professionale per artigiani e contadini, debbano le Amministrasioni municipali porre ogni cura affinché alle scuole siano assicurati i locali adatti e possano funzionare nelle migliori condizioni affinché sia reso possibile l'avviamento agli studî medî e superiori dei giovani meritevoli e indigenti;

10) che nei comuni di spiccato carattere rurale siano tenute nel massimo conto le esigenze del lavoro agricolo, in particolare promuovendo iniziative che rendano più facili le comunicazioni e che assicurino una efficace difesa delle coltivazioni e piantagioni agricole dai pericoli di distruzione o danneggiamenti, mediante l'istituzione di periti agrarî condotti.

Sulle su indicate direttive, le sezioni comunali della Democrazia Cristiana dovranno formulare, compatibilmente con le possibilità locali, i programmi municipali da sottoporre alla discussione e all'approvazione degli abitanti di ogni comune per la battaglia elettorale ».

In materia di *elettorato* sono da segnalare le seguenti manifestazioni politiche.

L'Associazione del controllo democratico, nella riunione presieduta dall'on. Sforza e dal Prof. Orrei, tenutosi a Roma ai primi d'agosto 1945, approvò una mozione che affermava innanzi tutto la necessità di destare nella pubblica opinione il massimo interessamento per le elezioni amministrative e per la funzione di amministrazione degli enti locali. Circa la tecnica elettorale fu riaffermata la necessità di mantenere il sistema maggioritario con la rappresentanza delle minoranze per i comuni inferiori ai 20 mila abitanti, dove sarebbe difficile, se non impossibile, l'applicazione di una seria forma di proporzionale che dovrebbe essere invece adottata per i comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti. Alcuni presenti proposero varî criterî per modificare l'ammissione alle liste elettorali.

Il Consiglio nazionale della Democrazia Cristiana, chiusosi a Roma il 3 agosto 1945, approvò la seguente mozione: « Il Convegno del Consiglio Nazionale e dei segretarî provinciali del Partito della Democrazia cristiana a conclusione dei suoi lavori, mentre riafferma la necessità che le elezioni per la Costituente avvengano nel più breve termine possibile, richiama il governo all'impegno più volte dichiarato di indire intanto quelle amministrative nelle regioni dove sono già predisposte le liste elettorali. Ritiene che, come primo esperimento di voto, il quale sia la reale espressione del pensiero del Paese nei confronti dei partiti, debba adottarsi il sistema dello scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale; esprime la convinzione che al diritto di voto risponda il dovere del cittadino a votare impegnando la propria responsabilità nella decisione che il Paese dovrà democraticamente assumere. A tal fine invita il partito e i suoi uomini di governo a farsi pro-

motori di un progetto di legge per la obbligatorietà del voto ».

Circa la questione dell'estensione del voto ai minori che hanno compiuto il 18° anno di età, il Consiglio dei Ministri del 17 agosto 1945 deliberò di non poter accogliere il voto presentato dalle varie organizzazioni giovanili in tal senso, in quanto il provvedimento relativo avrebbe significato un eccessivo ritardo nella preparazione delle liste elettorali.

L'esecutivo dell'Alta Italia del Partito Democratico del Lavoro nella prima quindicina dell'agosto 1945 votò una mozione nella quale, per ragioni tecniche e di opportunità politiche, si venne alla conclusione di insistere perchè le elezioni amministrative precedessero in ogni comune i comizî per la Costituente.

L'Associazione per il controllo democratico, nel corso del mese di agosto, votò una mozione a favore dell'introduzione del voto obbligatorio. In essa si affermava che con il voto libero c'è il pericolo che vadano alle urne solo quei gruppi che sono irregimentati nei partiti estremi a forte disciplina organizzativa, mentre si asterrebbero i ceti medî non aderenti a nessun partito; inoltre, con l'elettorato femminile, molte donne non andrebbero volontariamente a votare.

La direzione del Partito Democratico del Lavoro il 27 agosto 1945 votò la seguente risoluzione in tema di elettorato:

a) « Il regime del governo e delle Amministrazioni locali sulla base della designazione dei sei partiti dei C. L. N. è stato indispensabile e ha esercitato un'utile e alta funzione storica come dimostra il fatto che l'Italia, malgrado i persistenti fenomeni di irrequietudine e di lacune nella sicurezza pubblica, ha dato prova di una concordia e di un ordine relativamente e notevolmente maggiore che negli altri paesi devastati dalla guerra. Ma, come avviene di tutti gli istituti, anche quello dei C. L. N. sta per compiere il proprio ciclo ed è necessario e urgente che a esso si sostituisca un regime di completa democrazia, fondato su elezioni a suffragio universale libero e segreto ».

b) « La soluzione dei problemi istituzionali e delle direttive di politica economica, che diano sicurezza all'opera di ricostruzione, non può essere ritardata. La Costituente deve essere quindi convocata al più presto possibile. Ove per ragioni di preparazione tecnica non vi sia modo di procedere alle elezioni politiche entro quest'anno, vi si potrà addivenire nei primi mesi del 1946, quando è da ritenere che saranno migliorate le condizioni dei trasporti, delle comunicazioni e dell'apparato di sicurezza pubblica e le ele-

zioni si potranno svolgere in un ambiente di maggiore tranquillità e rispetto della legge e senza perturbamenti e violenze che sarebbero di irreparabile pregiudizio alla difesa e agli interessi d'Italia nei riguardi degli alleati.

c) « Il P. D. L. ritiene che il governo, senza indugiare in discussioni di massima, debba predisporre subito le leggi per i sistemi di suffragio e sottoporli alla Consulta nazionale ; promuovendo nel tempo stesso con risolutezza il disarmo secondo i voti espressi più volte dal P. D. L. e ora dal Partito Comunista. I C. L. N. condurranno una vigorosa campagna di propaganda e di intervento per la consegna delle armi e per la cessazione di quegli stati di tensione e di agitazione che, inevitabili dopo gli orrori del fascismo e della guerra, vennero fin'ora, per merito degli C. L. N., contenuti; ma si corre il rischio che esplodano al momento dei comizî elettorali. Procedano governo e partito nei loro compiti e in reciproco accordo agli atti preparatorî sotto l'aspetto materiale e spirituale delle elezioni. La precisazione della data di queste non potrà aver luogo che quando, sentita la Consulta, verranno definite le leggi per la procedura dei comizî.

d) « Sia che le elezioni per la Costituente possano avvenire, come la D. L. desidera, alla fine dell'anno, sia che vengano rimandate al principio del 1946, non si vede la ragione perchè dovrebbero essere rimandate le elezioni amministrative, per quella parte di esse che può compiersi in alcune zone d'Italia entro il corrente anno. La tradizione e la natura di tali elezioni non è per la contemporaneità in tutto il Paese, come invece è richiesto per le politiche. La possibilità di servizî di sicurezza e di ordine, concentrati nelle località dove saranno gradualmente radunati i comizi e l'esperimento e, per così dire, l'allenamento delle prove elettorali, sono argomento a che, senza alcun ritardo per la convocazione della Costituente, sia nuovamente eletta una parte almeno delle Amministrazioni comunali e provinciali ».

La Congregazione Concistoriale Vaticana diresse agli ordinari diocesani le istruzioni da impartire ai fedeli in materia di elettorato : « 1) in considerazione dei pericoli ai quali sono esposti la religione e il bene pubblico e la cui gravità esige la collaborazione concorde di tutti gli onesti, tutti coloro che hanno diritto di voto, di qualsiasi condizione, sesso ed età, sono in coscienza strettamente obbligati di far uso di quel diritto ; 2) i cattolici possono dare il voto solo a quei candidati o a quella lista di candidati che rispetteranno e difenderanno l'osservanza della legge divina e i diritti

della religione e della Chiesa nella sua vita pubblica e privata. Quanto più il programma e l'azione pratica dei singoli candidati o di una lista di candidati, renderanno giustificata e fondata quella certezza, con tanta maggiore tranquillità di coscienza i cattolici potranno votare in loro favore ».

A sua volta la direzione del Partito Democratico Cristiano il 7 settembre 1945 votò la seguente risoluzione: «Constata con sorpresa come vi siano partiti i quali tentino di sabotare le elezioni comunali base prima e naturale di ogni ricostruzione democratica, impedendo che i territorî, liberati da quasi due anni, abbiano finalmente amministratori eletti dal popolo. Le popolazioni non potranno prestare fede alle promesse di autonomie locali e di decentramento regionale — presupposti indispensabili di una reale creazione di uno Stato popolare — se tanto si tarda a consultare il popolo, là dove si tratta dei suoi interessi e diritti più immediati. Rileva inoltre che bloccando oggi le elezioni amministrative (che bene potrebbero essere indette nella fase di necessaria preparazione della Costituente, senza determinare ritardi alla sua convocazione), si verrebbe a rinviare la sistemazione democratica dei comuni forse per anni ancora, e intanto ci priveremmo della possibilità di collaudare il nostro meccanismo elettorale e di dare al popolo italiano e agli alleati — che ce la chiedono — la migliore garanzia che la consultazione politica per l'Assemblea Costituente potrà essere fatta nell'ordine e nella libertà e con la matura e consapevole partecipazione di tutti i cittadini. La Democrazia Cristiana non può assumere la corresponsabilità di una tattica negativa o ritardatrice, e ripete ancora una volta ai partiti al governo l'invito di non sbarrare la strada alla convocazione dei comizî elettorali già tecnicamente possibile nei comuni e nelle provincie da lungo tempo liberi ».

Allegato n. 2

LE VARIAZIONI TERRITORIALI DEI COMUNI (*)

La Sottocommissione per l'Amministrazione locale della Commissione per la Riforma dell'Amministrazione approvò in massima una proposta da me formulata circa la competenza a disporre modifiche alle circoscrizioni degli enti autarchici territoriali.

Tale proposta è intesa a ribadire che la competenza a disporre variazioni alle circoscrizioni degli enti autarchici territoriali rimane riservata alla legge, limitando la competenza governativa alle variazioni territoriali richieste *concordemente* dagli enti interessati, *purchè non comportino creazione di nuovi enti o soppressione di vecchi.*

In sostanza, il criterio discriminante della competenza al riguardo sarebbe il seguente:

1. — *alla legge*:

a) — i provvedimenti relativi alle modificazioni territoriali che comportino *creazione o soppressione di enti autarchici territoriali*, anche se volontarî.

b) — qualunque provvedimento coattivo in materia

2 — *all'atto di Governo*:

a) — le variazioni territoriali *volontarie* che non comportino soppressione o creazione di enti.

Applicando il suddetto criterio alla materia contemplata nel titolo II del vigente T. U. legge comunale e provinciale, le modifiche da introdurre in rapporto alle variazioni territoriali dei comuni risultano dal confronto contenuto nello schema seguente:

(*) La presente relazione è stata compilata dal Consigliere di Stato Dottor Silvio Innocenti.

Titolo II

Del comune

Cap. I.

Del territorio

ART. 30. — I comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, che manchino di mezzi per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi, possono, quando le condizioni topografiche, lo consentano, essere riuniti fra loro o aggregati ad altro comune.

Può inoltre essere disposta la riunione di due o più comuni, qualunque sia la loro popolazione, quando i Podestà ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni.

Soppresso.

ART. 31. — I comuni, il cui territorio risulti insufficiente in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei servizi pubblici, all'espansione degli abitati o alle esigenze dello sviluppo economico, possono ottenere l'ampliamento della loro circoscrizione.

Si reputano sempre rispondenti alle esigenze dello sviluppo economico del comune le opere portuali, marittime, fluviali o lacuali, che debbono estendersi fuori del territorio di esso.

Per ragioni topografiche o per comprovate esigenze locali in rapporto all'impianto, all'incremento o al miglioramento dei servizi pubblici, all'espansione degli abitati o alle necessità dello sviluppo economico, i confini fra due o più comuni possono essere rettificati quando i rispettivi consigli comunali ne facciano domanda e ne fissino d'accordo le condizioni.

In questo caso, come in ogni altro in cui la domanda di ampliamento territoriale sia giustificata dalla necessità di impianto o di ampliamento di stabilimenti pubblici in territorio esterno, la relativa istruttoria non può essere iniziata se il progetto delle opere non abbia riportato l'approvazione definitiva dell'autorità competente.

L'ampliamento può effettuarsi mediante l'aggregazione dello intero territorio di comuni contermini, ovvero di quella sola parte di esso che sia riconosciuta sufficiente allo scopo.

Si reputano sempre rispondenti alle esigenze dello sviluppo economico del comune le opere portuali, marittime, fluviali e lacuali, che debbano estendersi fuori del territorio stesso.

In questo caso, come in ogni altro in cui la domanda di rettifica territoriale sia giustificata dalla necessità di impianto o di ampliamento di stabilimenti pubblici in territorio esterno, la relativa istruttoria non può essere iniziata se il progetto delle opere non abbia riportato l'approvazione definitiva dell'autorità competente.

N. B. — Il nuovo articolo risulterebbe dalla fusione del secondo comma del seguente articolo 32 con le specificazioni contenute nell'art. 31, riportando peraltro l'ipotesi dell'ampliamento in quella della rettifica di confini. Il terzo comma dell'art. 31 andrebbe soppresso giacché la rettifica di confine non può mai importare l'assorbimento totale del territorio comunale.

ART. 32. — Qualora il confine fra due o più comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze, ne può essere disposta la determinazione ed eventualmente la rettifica su domanda dei Podestà ovvero di ufficio.

I confini fra due o più comuni possono essere rettificati anche per ragioni topografiche o per altre comprovate esigenze locali, quanto i rispettivi Podestà ne facciano domanda e ne fissino di accordo le condizioni.

Qualora il confine fra due o più comuni non sia delimitato da segni naturali sicuramente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze, ne può essere disposta la determinazione su domanda delle amministrazioni interessate ovvero d'ufficio, sentiti i consigli comunali interessati.

(*Il comma 2° è incorporato nell'articolo* 31).

ART. 33. — Le borgate o frazioni di comuni, che abbiano popolazione non minore di 300 abitanti, mezzi sufficienti per provvedere adeguatamente ai pubblici servizi e che, per le condizioni dei luoghi, siano separate da capoluogo del comune al quale appartengono, possono essere costituite in comuni distinti, quando ne sia fatta domanda da un numero di cittadini, che rappresentino la maggioranza numerica dei contribuenti delle borgate o frazioni e sostengano almeno la metà del carico dei tributi locali applicati nelle dette borgate.

Eguale facoltà è concessa al capoluogo di un comune che si trovi nelle condizioni suindicate, quando le sue frazioni siano na-

turalmente separate da esso, abbiano i requisiti per essere costituite in comune distinto e la domanda sia sottoscritta dalla maggioranza dei contribuenti del capoluogo a norma del comma precedente.

Nell'applicazione del presente articolo, sia per accertare la qualità del contribuente, sia per valutare il carico tributario, si terrà conto soltanto delle imposte riscosse mediante ruoli.

Soppresso.

ART. 34. — Una borgata o frazione può essere distaccata dal comune cui appartiene ed essere aggregata ad un altro contermine, quando la domanda sia fatta dai contribuenti a norma del primo comma del precedente articolo e concorra il voto favorevole del comune cui la borgata o frazione intende aggregarsi.

Una borgata o frazione può essere distaccata dal comune cui appartiene ed essere aggregata ad un altro contermine quando la domanda sia fatta dalla maggioranza dei suoi elettori e concorra il voto favorevole di consigli comunali interessati.

N. B. — Si è sostituito « l'elettore » al « contribuente » in relazione al ripristino degli ordinamenti democratici.

ART. 35. — Le variazioni alla circoscrizione dei comuni e le rettifiche di confine, previste negli artt. precedenti sono disposte con decreto reale, sentito in ogni caso il parere del Podestà dei comuni interessati, del rettorato provinciale e del Consiglio di Stato.

Tutte le deliberazioni del Podestà relative a variazioni alla circoscrizione dei comuni ed a rettifiche di confine all'albo pretorio per la durata di 15 giorni.

Qualsiasi contribuente ha facoltà di farvi opposizione nel termine di 20 giorni a decorrere dall'ultimo giorno di affissione.

Le eventuali opposizioni, insieme con gli atti debitamente istruiti, sono dal prefetto trasmessi, con motivato parere, al Ministero dell'Interno.

Le variazioni alla circoscrizione dei comuni e le determinazioni di confine previste negli articoli precedenti sono disposte con decreto reale sentiti i Consigli comunali interessati, il Consiglio provinciale (la Consulta regionale) e il Consiglio di Stato.

Qualora i comuni appartengano a diverse provincie, deve concorrere il parere favorevole dei rispettivi Consigli provinciali.

Le deliberazioni dei Consigli comunali relative a variazioni delle circoscrizioni dei comuni ed a rettifiche di confine sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio per la durata di 15 giorni.

Qualsiasi elettore ha facoltà di farvi opposizione nel termine di giorni 20 a decorrere dall'ultimo giorno di affissione.

Le eventuali opposizioni, insieme agli atti debitamente istruiti, sono dal Prefetto trasmessi con motivato parere al Ministro dello Interno.

N. B. — Il secondo comma è nuovo. Esso disciplina l'ipotesi che la variazione territoriale interessi comuni di confine tra una provincia e l'altra.

ART. 36. — Quando siano state disposte variazioni alle circoscrizioni dei comuni il Prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvede, con suo decreto, alla separazione patrimoniale e al riparto delle attività e passività.

I comuni riuniti fra loro o aggregati ad altro contermine possono essere autorizzati dal Prefetto su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa, a tenere separate le rispettive rendite patrimoniali e passività. Può essere autorizzata altresì la separazione delle spese per la viabilità interna, per la illuminazione pubblica, per l'istruzione elementare, per gli edifici destinati a culto, per i cimiteri.

Quando ai sensi degli articoli precedenti siano state disposte variazioni alle circoscrizioni dei comuni, il Prefetto sentita la Giunta provinciale amministrativa, provvede con suo decreto, alla separazione patrimoniale e al riparto delle attività e passività.

(*Il secondo comma è incorporato nell'art.* 37).

ART. 37. — Ferma restando l'unità dei comuni, le disposizioni del secondo comma dell'articolo precedente, possono essere applicate, su domanda della maggioranza dei contribuenti stabilita dall'articolo 33, alle frazioni che abbiano più di 500 abitanti, quando esse siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi e le condizioni dei luoghi lo consiglino.

I comuni riuniti fra loro o aggregati ad un altro contermine possono essere autorizzati dal Prefetto, su conforme parere della Giunta provinciale amministrativa, e tenere separate le rispettive rendite patrimoniali e passività. Può essere autorizzato altresì alla separazione delle spese per la viabilità interna, per l'illuminazione pubblica, per l'istruzione elementare, per gli edifici destinati al culto e per i cimiteri.

Ferma restando l'unità dei comuni, le disposizioni del precedente comma possono essere applicate, su domanda della maggioranza degli elettori stabilita dall'art. 34, alle frazioni che abbiano

più di 500 abitanti, quando esse siano in grado di provvedere ai loro particolari interessi e le condizioni dei luoghi lo consiglino.

È in facoltà del Prefetto di disporre in qualunque tempo la fusione delle rendite patrimoniali e delle spese frazioni, quando ciò sia richiesto dalle esigenze generali del comune e concorra il voto favorevole della Giunta provinciale amministrativa.

N. B. — Il secondo comma dell'art. 36 verrebbe incluso nell'art. 37 perchè l'ipotesi ivi prevista si riferisce, a differenza di quella del primo comma dello stesso articolo 36, a variazioni territoriali già disposte con legge formale.

Nessuna modifica dovrebbe essere apportata allo art. 267 del vigente T. U. della legge comunale e provinciale, il quale, come è noto, si riferisce ai ricorsi per contestazione di confini; e ciò sia perché l'ipotesi prevista nell'articolo stesso è diversa da quella contemplata precedentemente, sia perché la norma dello stesso art. 267 si riferisce non soltanto ai comuni, ma anche alle Amministrazioni provinciali e consorziali.

Torna qui opportuno rammentare che l'art. 256 del T. U. anzidetto disciplina la materia delle denominazioni, la quale, per quanto sotto un diverso aspetto, si ricollega alle questioni territoriali. L'esame della disposizione di cui al citato art. 266 potrebbe essere più opportunamente effettuato allorché verrà preso in esame, nel suo complesso, il titolo VII, che riguarda le « disposizioni comuni alle amministrazioni comunali, provinciali e consorziali ».

Allegato n. 3

SCHEMA DI NORME SUGLI ORGANI ISTITUZIONALI DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE (*).

TITOLO.....

Dell'Amministrazione comunale

CAPO I.

Del territorio del Comune

(Omissis)

CAPO II.

Delle funzioni del Comune

(Omissis)

CAPO III.

Degli organi istituzionali del Comune

« Sono organi del Comune il Consiglio, la Giunta ed il Sindaco, elettivamente tratti dal corpo elettorale, nei modi e nelle forme stabilite dalla legge ».

Sez. I^a^.

Del Corpo elettorale

(Questa sezione comprende le norme sulla eleggibilità e l'elettorato amministrativo, sulle liste e le sezioni elettorali, sulle elezioni e le operazioni elettorali, sulle norme penali in tema di elettorato amministrativo. Tutte queste disposizioni avranno sistematica

(*) Il presente schema è stato compilato dal Presidente di sezione del Consiglio di Stato Dott. Renato Malinverno.

sede nel corpo in esame qualora debbano rimanere proprie del Comune).

Formeranno invece, come già nel testo del 1915, un apposito titolo sulle « elezioni amministrative » qualora la Provincia venga conservata e le norme stesse siano comuni ai due enti locali.

Sez. 3ª

Del Consiglio comunale

Art. 123 *T. U.*, approvato con R. D. 4 febbraio 1915, n. 146 — « Il consiglio comunale è composto:

di 60 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 500.000 ab.
di 50 » » » » » » » 250.000 »
di 40 » » » » » » » 100.000 »
di 30 » » » » » » » 40.000 »

e che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;

di 20 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 ab.
di 15 » » » » » » » 3.000 »
di 10 » negli altri comuni, e di tutti gli eleggibili quando il loro numero non raggiunge quello sopra fissato ».

N. B. — Si è ritenuto di modificare l'art. 123 prevedendo una nuova classe di Comuni, cioè quelli con popolazione superiore ai 500.000 abitanti. Nello stesso tempo si è creduto bene di ridurre il numero dei membri per ogni classe di Comuni, sembrando più che sufficienti le cifre sopra proposte; consigli troppo complessi portano infatti come conseguenza un funzionamento più lento e difficile.

Art. . . . .

Art. 124, *T. U.* 1915. — N. B. Si ritiene di mantenerlo immutato. Le disposizioni in esso contenute potrebbero sembrare superflue, potendosi lasciare al Consiglio stesso di regolare le proprie riunioni. Ma la prima parte, che tratta particolarmente di ciò, ha una importanza pratica quale utile guida per lo svolgimento dei lavori del Consiglio: mentre la seconda parte ha una sostanziale importanza, regolando non solo la procedura, ma le convocazioni obbligatorie, l'intervento del prefetto ecc. tutte norme che richiedono una precisa formulazione, talchè la eliminazione di questo articolo, ritenuto da alcuni superfluo, non sembra opportuna.

Art. .....

Art. 125, *T. U.* 1915 — N. B. Sul testo del 1915 esso regola la convocazione del Consiglio. Ora sembra corrispondente a un criterio di più corretta sistematica raggruppare, in un unico capo, tutte le norme che disciplinano il funzionamento degli organi collegiali, come: pubblicità delle adunanze, intervento dei membri, avvisi e ordini del giorno, deliberazioni, poteri del presidente del collegio in adunanza, ecc. In tale capo saranno perciò contenute, come già in parte i testi unici del 1915 e del 1934 fecero, tutte le norme, che sono spesso comuni anche ai collegi provinciali, « relative al funzionamento degli organi collegiali e alle forme delle deliberazioni ». L'art. 125 T. U. 1915 va perciò tolto da questa sede e trasferito al capo contenente tali norme comuni.

Art. .....

Art. 126, *T. U.* 1915 — « Il Prefetto può intervenire alle sedute del Consiglio, anche per mezzo di altri pubblici ufficiali dell'ordine amministrativo, ma senza voto deliberativo ».

N. B. — Tale intervento può forse apparire il residuo di una superata formalità ma occorre considerare che esso può non solo essere gradito ai Consigli, ai quali viene a conferire quasi un senso di maggiore prestigio e dignità ma anche opportuno per modificare e indirizzare le discussioni su argomenti che abbiano dato luogo a divergenze e contrasti. Sembra perciò utile mantenere la norma, sopprimendosi beneinteso « il sotto prefetto ».

Art. .....

Art. 127, *T. U.* 1915 - N. B. — Anche questo articolo, in conformità al criterio di sistematica adottato per l'art. 125, dovrà essere trasferito al capo delle norme comuni sul funzionamento dei collegi. Si ravvisa sin d'ora, utile indicare che le validità delle deliberazioni in 2ª convocazione dovrà aversi con l'intervento di « almeno un quinto dei membri » anzichè di « quattro ». Con ciò verrebbe più congruamente graduata la richiesta percentuale di presenti in relazione alla composizione del Consiglio.

Art. .....

Art. 128, *T. U.* 1915 - N. B. — Anche esso da trasferirsi al capo delle norme comuni sul frazionamento dei collegi. La dizione del 2° comma: « ciascun contribuente » sostituita nel 1923

da quella « ciascun elettore » pare che debba peraltro modificarsi nella seguente: « ciascun elettore e ciascun contribuente nel comune potrà..... ecc. ». Ciò perchè avendo le nuove forme sullo elettorato amministrativo soppresso l'elettorato per censo, già sempre ammesso nella precedente legislazione, richiamando i principî della legge elettorale politica del 1919, non sembra giusto privare di tale facoltà i contribuenti non elettori del comune ma in esso non residenti, i quali, appunto perchè contribuenti hanno legittimo interesse a conoscere le deliberazioni comunali e ad averne copia.

Art. .....

Art. 129 *T. U.* 1925 - N. B. — Verrebbe mantenuto immutato, salvo quelle eventuali modifiche che vi potranno essere apportate non appena si esaminerà la parte relativa al bilancio e alla contabilità comunale. Non è sembrato neppure opportuno trasfonderlo nell'art. 181 che contempla le attribuzioni consigliari in generale poichè si tratta quì di attribuzioni del tutto specifiche a due particolari sessioni.

Art. .....

Art. 130 *T. U.* 1915 - N. B. — Trasferito al capo delle norme comuni sul funzionamento degli organi collegiali, in omaggio al principio richiamato nell'art. 125. Sembra comunque utile mantenere le due modifiche apportate a questo articolo dall'art. 24 del R. D. 30-12-1923, n. 2859.

Art. .....

Art. 131 *T. U.* - N. B. — Si ritiene opportuno il suo mantenimento salvo le seguenti modifiche a taluni numeri:

n. 2) nomina, sospensione licenziamento dei capi di ripartizione del comune, dei cappellani, degli esattori e tesorieri, salvo le disposizioni di leggi speciali ».

N. B. — Le attribuzioni consigliari in tema di personale comunale pare debbano limitarsi solo a quello principale e ai gradi più alti lasciando di provvedere alla Giunta per il rimanente, al fine di non appesantire inutilmente il lavoro del Consiglio. Degli addetti al servizio sanitario rimarrebbero nella competenza del Consiglio i medici, veterinari e farmacisti, secondo i termini usati dalle leggi sanitarie in vigore. (V. T. U. legge sanitaria 1936) mentre passerebbero alla competenza della Giunta le ostetriche,

assistenti sanitarie visitatrici, infermieri diplomati, infermieri, agenti sanitari ecc. Si è soppressa la citazione dei maestri elementari in relazione al loro avvenuto passaggio allo Stato e non sembrando supponibile un loro ritorno alle dipendenze del Comune.

N. 11 — « alle imposte, tasse e tributi in genere, da istituirsi o da modificarsi nell'interesse del comune, ed ai regolamenti per la loro applicazione ».

Tale formazione pare più appropriata di quelle del

N. 12) — « alla istituzione e ai cambiamenti delle fiere e dei mercati salvo i ricorsi e le opposizioni anche in merito, al Tribunale amministrativo locale ».

N. B. — Secondo il progetto della Sottocommissione per la Giustizia amministrativa, alle G. P. A. si sostituiscono i Tribunali amministrativi locali. In tal senso perciò si modifica il riferimento del predetto numero. Per taluni altri numeri del presente articolo deve essere fatta salva la competenza della Giunta comunale a sensi degli artt. 139 2° comma e 26 R. D. 1923.

Art. . . . . .

Art. 132 *T. U.* 1915 - N. B. — Pare utile tenere presente anche la formulazione data dalla materia dell'art. 69 del T. U. del 1934, per la quale l'articolo dovrebbe essere così redatto:

« Sono sottoposte al Consiglio comunale le istituzioni fatte a favore della generalità degli abitanti del Comune e delle sue frazioni alle quali non siano applicabili le norme sugli istituti di assistenza e beneficenza, come pure gli interessi dei parrocchiani in quanto questi sostengono qualche spesa per la parrocchia a termini di legge.

« Le istituzioni di assistenza e beneficenza a favore degli abitanti del Comune sono soggette alla sorveglianza anche del Consiglio Comunale, il quale può sempre esaminare l'argomento e chiedere notizie. Sono pure soggetti all'esame del Consiglio i bilanci e i conti delle istituzioni predette e delle amministrazioni delle chiese parrocchiali quando esse ricevono sussidi dal Comune.

« Contro le deliberazioni dei Consigli comunali relative agli oggetti indicati nei due commi precedenti, è ammesso ricorso, anche per il merito, al Tribunale amministrativo locale.

« Qualora gli interessi concernenti le proprietà o attività patrimoniali delle frazioni, o gli interessi dei parrocchiani siano in opposizione a quelli del comune o di altre frazioni del medesimo, il prefetto convoca gli elettori delle frazioni alle quali spettino le

dette proprietà o attività, o i parrocchiani, per la nomina di tre commissari i quali provvedono alla amministrazione dell'oggetto in controversia con le facoltà spettanti al consiglio comunale.

« Contro le decisioni del Prefetto è dato ricorso, anche per il merito al Tribunale Amministrativo locale ».

« È inteso il voto del Consiglio comunale sui cambiamenti della circoscrizione delle parrocchie del Comune, quando questi contribuisca al loro mantenimento ».

N. B. — Le norme di questo articolo vanno mantenute per la parte relativa alla vigilanza sulle istituzioni di beneficenza, essendo anche in rapporto alle facoltà attribuite agli organi comunali dalla legge sulle opere pie, del 1890 e successive modifiche. Più antiquate sono invece le norme relative alle parrocchie, ma data la grande varietà di norme statutarie talora secolari, che possono ancora essere vigenti in talune regioni, pare non sia il caso di disciplinare più rigidamente la materia, lasciando invece come è stato finora, tale compito alla elaborazione giurisprudenziale. Si è poi ritenuto il caso di fondere nel secondo comma dell'articolo in esame il successivo articolo 133, il quale non era che un'applicazione del principio affermato della sorveglianza del Comune sulle istituzioni sopra indicate, nè si giustificava un apposito articolo.

Sez. 3ª

Della Giunta municipale

Art. .....

Art. 134 *T. U.* 1915 - N. B. — Stabilisce una procedura per la elezione dei membri della Giunta che merita di essere mantenuta.

Art. .....

Art. 135 *T. U.* - N. B. — In relazione alla graduata composizione del Consiglio Comunale pare necessario anche per la Giunta stabilire una composizione corrispondente :

« La Giunta municipale si compone del Sindaco, che la presiede, e di :

— dodici assessori e sei supplenti nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti ;

— dieci assessori e cinque supplenti nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti ;

— otto assessori e quattro supplenti nei comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti ;
— sei assessori nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti ;
— quattro assessori nei comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti.

Nei comuni delle ultime tre categorie il numero degli assessori supplenti è di due ».

Art. . . . . .

Art. 136 *T. U.* - N. B. — Si mantiene inalterato, dato che nessuna incompatibilità pare sia da porsi per i collaterali nella loro partecipazione al Consiglio comunale, mentre simile incompatibilità è almeno da conservarsi per la Giunta.

Inoltre, pare più opportuno mantenere in questa sede la norma, come si proporrà anche per il Sindaco, e ciò per ragioni pratiche e di completezza di materia, per quanto dal puro punto di vista sistematico potrebbe invece pensarsi al collocamento della norma stessa fra le disposizioni che regolano l'eleggibilità.

Art. . . . . .

Art. 137 *T. U.* 1915 - N. B. — Si mantiene inalterato.

Art. . . . . .

Art. 138 *T. U.* - N. B. — Per le stesse considerazioni già svolte per il Consiglio Comunale all'art. 125, esso dovrà essere trasferito nel capo sulle norme comuni sul funzionamento degli organi collegiali.

Art. . . . . .

Art. 139 *T. U.* - N. B. — Le attribuzioni della Giunta debbono trarsi non solo dalle norme del 1915, ma anche dal decreto del 1923, il quale ha configurato delle ipotesi accoglibili e tendenti giustamente a sollevare il Consiglio da certe competenze eccessivamente pesanti, dati gli oggetti di non grande importanza. Appare necessario, in certi punti, dare una formulazione diversa alle norme in esame, che si propongono come segue :

« Rientra nella competenza della Giunta :

1) fissare il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del consiglio ;

2) nominare, sospendere e licenziare, su proposta del Sindaco, gli impiegati, gli agenti e i salariati del comune, eccetto i capi di ripartizione, nonchè i dipendenti comunali esercenti professioni sanitarie ausiliarie, e gli altri addetti ai servizi sanitari;

3) deliberare intorno alle azioni possessorie e a tutte quelle altre da sostenersi in giudizio che non eccedono il valore di lire 100.000;

4) deliberare sullo storno di fondi da una categoria alla altra del bilancio quando lo stanziamento, che deve essere integrato, si riferisce ad una spesa obbligatoria, nonchè alla erogazione delle somme stanziate in bilancio per spese impreviste e delle somme a calcolo per le spese variabili o per servizi in economia;

5) preparare i ruoli dei tributi comunali;

6) predisporre il progetto di bilancio;

7) preparare i regolamenti da sottoporre alle deliberazioni del Consiglio;

8) partecipare alle operazioni della leva terrestre, marittima e aeronautica a termine delle leggi speciali;

9) stabilire le tariffe per i pubblici servizi di trasporto e di prestazioni d'opera;

10) stabilire i prezzi di calmiere dei vari generi di mercato ed emanare, quando occorre, le disposizioni in materia di annona di competenza municipale;

Rientra inoltre nella competenza della Giunta municipale:

A) dei Comuni appartenenti alle prime tre categorie previste dall'art. ..... (v. art. 133 T. U.) deliberare intorno:

a) agli acquisti, all'accettazione e al rifiuto di lasciti e doni, salva l'autorizzazione del prefetto a sensi della legge 21-6-1895, n. 218;

b) alle alienazioni, alle cessioni di credito, ai contratti portanti ipoteca, servitù e costituzione di rendita fondiaria, alle transazioni sopra diritti di proprietà e di servitù;

c) alla natura degli investimenti fruttiferi e alle affrancazioni di rendita e di conti passivi;

d) ai progetti di lavori, alle forniture, agli appalti e ai contratti;

sempre quando si tratti di contratti il cui lavoro complessivo e giustificato non ecceda le L. 100.000; o di spesa che non superi annualmente le L. 20.000 e il Comune non resti obbligato oltre i cinque anni, nè vi sia per lo stesso oggetto altro contratto, computato il quale si oltrepassa il limite sopra indicato; e per

l'affitto di fondi rustici, fabbricati o altri immobili quando la rendita complessiva non ecceda il limite di L. 100.000 e la durata del contratto non ecceda i nove anni.

B) dei Comuni appartenenti alla quarta categoria prevista dall'art. ..... (v. art. 123) deliberare intorno agli oggetti indicati nelle precedenti lettere *c*) e *d*), sempre quando si tratti di contratti il cui valore complessivo e giustificato non superi le L. 50.000 e la spesa di cui alla lettera precedente non superi le L. 10.000 e per gli affitti di cui alla lettera precedente non si superino le L. 50. mila per la rendita complessiva e anni sei di durata.

Le deliberazioni della Giunta indicate nel comma precedente sono comunicate al Consiglio nella sua prima adunanza ».

N. B. — Con l'articolo sopra riportato si sono introdotte varie modifiche:

— il n. 2) si è formulato in analogia a quanto si previde nell'art. 131 sulle competenze del Consiglio e si richiamano le osservazioni colà esposte;

— i nn. 3) e 4) tengono conto, conservandole, delle modifiche apportate dal decreto del 1923;

al n. 5) si è parlato. più correttamente, di « tributi comunali » in genere, senza scendere a distinzioni talora inesatte;

— il n. 9) fonde i nn. I e II dell'art. 139 T. U. 1915, trattando la materia in forma più concisa, ma pare, più esatta;

— nel n. 10) si è stabilita la competenza di una materia che non si può considerare del tutto contingente, dati gli sviluppi che potrà prendere l'iniziativa dei comuni nel campo della disciplina dei comuni e degli approvvigionamenti;

— con l'ultimo comma infine è stata riconosciuta alla Giunta una somma di competenze, già previste dall'art. 25 del decreto del 1923, appunto come si disse, per snellire il lavoro del Consiglio per quanto possibile. Si è graduata la competenza della Giunta a seconda dell'importanza dei comuni, e il principio, si pensa, potrà avere anche applicazioni nel campo degli istituti di tutela e vigilanza, come fu più volte auspicato da precedenti commissioni di riforma dell'amministrazione pubblica.

Art. .....

Art. 26 *R. D.* 1923. — « I Consigli comunali possono delegare alla Giunta di deliberare:

1) sugli oggetti indicati al n. 3 del primo comma e alle

lettere *a*), *b*), *c*) del secondo comma dell'articolo precedente, che, eccedendo i valori ivi indicati, sono di competenza del Consiglio;

2) su tutti gli altri oggetti che da disposizioni speciali di legge non siano espressamente demandati all'esclusiva competenza del Consiglio.

Le deliberazioni adottate dalla Giunta comunale per delegazione del Consiglio sono comunicate al Consiglio stesso nella sua prima adunanza».

N. B. — L'istituto della delega di poteri del Consiglio alla Giunta non era previsto nel T. U. e fu ammesso dal Decreto 1923. Pare opportuno mantenerlo per le stesse considerazioni di snellimento di lavoro già chiarito al precedente articolo, salvo sempre sui provvedimenti così adottati, il successivo controllo del Consiglio stesso.

Art. . . . . .

Art. 140 *T. U.* 1915. — « La Giunta adotta sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al Consiglio, quando l'urgenza sia tale da non permettere la convocazione, e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consigliare. Di queste deliberazioni è fatta relazione al Consiglio nella sua prima adunanza al fine di ottenere la ratifica, e frattanto ne è data immediata comunicazione al Prefetto.

In caso di negata ratifica, rimangono salvi gli effetti dell'atto amministrativo sino al momento della deliberazione del Consiglio ».

Art. . . . . .

Art. 141 *T. U.* 1915 - N. B. — Si ritiene che debba mantenersi immutato.

N. B. — Si ravvisa, inoltre, l'opportunità che siano richiamate le norme comuni sulla pubblicazione delle delibere consigliari, rilascio di copie, ecc., quando trattasi di deliberazioni della Giunta comunale adottate in sede di delegazione del Consiglio o in via di urgenza.

Sez. 4ª

Del Sindaco

Art. . .

Art. 142 *T. U.* - N. B. — Sembra che sia da lasciarsi inalterato, la figura del Sindaco anche come Ufficiale del Governo. Le leggi infatti danno a tale organo del Comune una tal somma di

attribuzioni statali (autorità di P. S., ufficiale di polizia giudiziaria, funzioni governative previste da moltissime leggi speciali ecc.) che non si potrebbe mai togliergli tale qualifica.

Art. .....

Art. 143 *T. U.* 1915 - N. B. — Occorre mantenere inalterato il principio sancito dall'art. 36 del T. U. 1934.

Art. 144 *T. U.* 1915. — La determinazione del distintivo del sindaco rientra nella materia regolamentare; e perciò pare debba sopprimersi questo articolo nella legge.

Art. .....

Art. 145 *T. U.* 1915. — « Il Sindaco è eletto dal Consiglio comunale nel proprio seno, a scrutinio segreto, nella prima seduta e, in caso di successiva vacanza dell'ufficio di sindaco, nella prima seduta della prima sessione dopo la vacanza medesima, quando non sia stata indetta una convocazione straordinaria.

« L'elezione non è valida se non è fatta con l'intervento di due terzi dei consiglieri assegnati al Comune e a maggioranza assoluta di voti.

« Se dopo due votazioni nessun candidato ha ottenuta la maggioranza assoluta di voti, si procede a una votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto, nella seconda votazione, maggior numero di voti, ed è proclamato sindaco quello che ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti.

« Quando nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta anzidetta, la elezione è rinviata ad altra adunanza da tenersi entro il termine di otto giorni, nella quale si procede a nuova votazione, qualunque sia il numero dei votanti. Ove nessuno ottenga la maggioranza assoluta dei voti, si procede nella stessa seduta a una votazione definitiva di ballottaggio ed è proclamato eletto chi ha conseguito il maggior numero di voti.

« La seduta nella quale si procede alla elezione del sindaco è presieduta dall'assessore anziano, se la Giunta municipale è in funzione, altrimenti dal consigliere anziano.

« Un esemplare del processo verbale della nomina del Sindaco è, a cura della Giunta municipale, trasmesso al Prefetto entro 10 giorni dalla sua data.

« Il Prefetto con decreto motivato, annulla la nomina del Sindaco quando l'eletto si trovi in uno dei casi previsti dall'articolo successivo. Contro il decreto del Prefetto può il Consiglio comunale

o l'eletto, ricorrere, entro 15 giorni dalla notifica del decreto, al Governo del Capo dello Stato, il quale provvede con decreto, sentito il Consiglio di Stato ».

N. B. — Le norme sulla elezione del Sindaco potrebbero apparire troppo complesse. Ma in effetti esse sono il frutto di un procedimento del tutto democratico, inteso ad assicurare le maggiori garanzie di regolari elezioni.

Le norme del 1915, con qualche lieve modifica, prevista dal Decreto del 1923, sono, si può dire, frutto di una lunga esperienza pratica che conviene non modificare. Si è peraltro fuso, salvo poche modifiche formali, l'art. 145 con l'art. 147 del T. U. 1915 per formulare un articolo che tratti compiutamente il procedimento di elezione.

Art. .....

Art. 146 *T. U.* 1915. — « Oltre i casi di ineleggibilità stabiliti dagli art. ..... (v. elettorato amm.vo) non possono essere nominati Sindaci :

1) i deputati provinciali ;

2) i ministri di un culto ;

3) le donne ;

4) coloro che hanno discendenti o ascendenti ovvero parenti e affini sino al 2° grado che coprano nell'amministrazione del comune il posto di segretario comunale, esattore, collettore e tesoriere comunale, siano appaltatori di lavori o di servizi comunali o siano in qualunque modo fideiussori di quest'ultimi ;

5) i condannati per qualsiasi reato commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso di ufficio ad una pena restrittiva della libertà personale superiore a 6 mesi, ed i condannati per qualsiasi altro delitto alla pena della reclusione non inferiore ad un anno, salvo la riabilitazione a termini di legge ».

N. B. — Le cause di incompatibilità, ineleggibilità ed incapacità alla nomina dell'ufficio di sindaco presuppongono che i candidati posseggono già i requisiti generali per l'eleggibilità. Pertanto è stato omesso il requisito del possesso dei diritti politici. È stato invece aggiunto, quale causa di incompatibilità, il far parte della deputazione provinciale e ciò tenendo conto che talora la Provincia ed il Comune possono avere interessi contrastanti.

In relazione all'ammissione delle donne all'elettorato amministrativo si è presa in esame la loro eventuale eleggibilità, ma si è ritenuto di doverlo escludere dalla carica di sindaco dati i pecu-

liari caratteri ad esso afferenti, e la sua importanza che, comunque, fanno ritenere prematura una simile eleggibilità.

Art. . . . . .

Art. 148 *T. U.* 1915. — « Sono applicabili alle elezioni del sindaco le disposizioni penali previste dagli articoli. . . . . » (v. elettorato amministrativo).

N. B. — È un rinvio alle norme penali stabilite per assicurare il regolare svolgimento delle elezioni generali. È peraltro da far osservare, qui, che la misura delle pene detentive e pecuniarie di tali norme dovrà essere ampiamente riveduta per adeguarle specie quelle pecuniarie alla situazione attuale.

Art. . . . . .

Art. 149 *T. U.* 1915 — N.B. — La revoca, sospenzione e rimozione della carica del Sindaco, e la procedura per l'attuazione di tali provvedimenti fu, come già si vide per altri importanti punti della materia, oggetto di lunghe discussioni dopo la legge del 1865. Il T. U. del 1908 e altre due leggi successive predisposero la materia che fu poi fusa nel testo del 1923. Si tratta anche quì di norme che ebbero ampie trattazioni in sede dottrinale e parlamentare e il testo del 1915 rappresentò la definitiva sistemazione di esse nel modo più soddisfacente. Non si ritiene perciò di proporre modifiche in merito. Solo si potrebbero mantenere come deferite al Prefetto, come già fece il decreto del 1923, talune attribuzioni in tema di revoca, di rimozione e di pronuncia di decadenza del sindaco, che il testo del 1915 aveva attribuito al potere centrale. In tal modo, si otterrebbe un decentramento di funzioni, mentre agli interessati si darebbero garanzie forse maggiori, consentendo loro l'ulteriore ricorso al Governo contro il provvedimento prefettizo. Forse si potrebbero anche riesaminare l'elencazione dei reati e delle pene che determinano le cause di sospensione del sindaco, al fine di rendere più severe tali norme.

Art. . . . . .

Art. 150 *T. U.* 1915. — « Il Sindaco, prima di entrare in funzione, presta, dinanzi al Prefetto, giuramento di fedeltà secondo la seguente formula :

« . . . . . ».

« Il Sindaco che rifiuta di giurare puramente e semplicemente nei termini prescritti del presente articolo, o che non giuri entro

il termine di un mese dalla comunicazione dell'elezione, salvo il caso di legittimo impedimento, si intende decaduto dall'ufficio. La dichiarazione di decadenza è pronunciata, con decreto motivato, dal Prefetto. Contro tale decreto è dato ricorso al Governo da parte del Consiglio comunale o del Sindaco ».

N. B. — Il mantenimento dell'obbligo del giuramento si rende necessario per varie ragioni. La principale è senza dubbio derivante dal fatto che il Sindaco è Ufficiale del Governo ed ha un complesso rilevante di poteri governativi. Solo la formula del giuramento dovrà naturalmente essere variata in relazione alla nuova forma istituzionale assunta dallo Stato. Si è poi ritenuto utile completare l'articolo stabilendo un atto formale di pronuncia di decadenza in caso di mancato giuramento, ammettendo, contro il decreto prefettizio, il ricorso gerarchico per assicurare, anche in questo campo, le maggiori garanzie per gli interessati.

Art. . . . . .

Art. 151 *T. U.* 1915 - N. B. — Le materie che sono affidate alle attribuzioni del Sindaco sono per lo più rimaste inalterate nei tre testi del 1915, 1923 e 1934, salvo naturalmente per questo ultimo l'accentramento di poteri derivanti dalla soppressione degli organi elettivi. Non pare che debbano proporsi modifiche sostanziali.

Solo al n. 1) dell'articolo si potrà dare la seguente più precisa formulazioni: « convoca e presiede il consiglio comunale ».

Il n. 5) potrà essere modificato secondo il testo del 1923: « conchiude e stipula le locazioni e conduzioni, e i contratti resi obbligatori per legge ovvero deliberati in massima dal Consiglio o dalla Giunta secondo le rispettive competenze previste dagli art. . . . . » (v. riferimenti agli art. 131, 139, 140 e 260 del T. U. 1923).

Si ravvisa utile contemplare tutti i casi di competenza dei due organi collegiali suddetti, e quindi anche la competenza della Giunta in sede di delegazione consigliare e quella in caso di urgenza.

Art. . . . . .

Art. 152 *T. U.* 1915. — Si rinvia alle già esposte osservazioni sulla figura del Sindaco quale Ufficiale di Governo e, in relazione

a quanto si è detto anche a proposito del precedente articolo, si propone di mantenerlo immutato. Solo si potrebbe aggiungere, in analogia a quanto si è precisato nello schema delle funzioni obbligatorie del Comune, e dato il carattere più che altro statale dell'attività da svolgersi, il seguente nuovo numero: « *a*. . . .) cura il regolare svolgimento dei servizi di statistica, in conformità alle leggi speciali ».

Art. . . . . .

« *Art.* 153 *T. U.* 1915. — Il Sindaco adotta i provvedimenti contingibili inerenti a materia di edilità, polizia locale e igiene, sanità e sicurezza pubblica e, previa motivata comunicazione di diffida, fa eseguire gli ordini relativi a spese dell'interessato, senza pregiudizio dell'azione penale, qualora il fatto costituisca reato. Ove il Sindaco non provveda, provvede il Prefetto, con propria ordinanza o a mezzo di commissario.

« La nota di tali spese è resa esecutoria dal Prefetto, sentito l'interessato ed è rimessa dall'esattore che ne fa la riscossione nelle forme e con i previlegi fiscali determinati dalla legge sulle imposte dirette.

« Contro i provvedimenti del Sindaco e del Prefetto è ammesso ricorso, anche per il merito, al Tribunale amministrativo locale ».

N. B. — La adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti, ha trovato ormai nella vasta elaborazione dottrinale giurisprudenziale la risoluzione di molti dei maggiori casi dubbi. Sembra che il testo formulato con il R. D. del 1934 abbia una evidente maggiore precisione in confronto a quello del 1915 e che convenga perciò seguire il primo. Si è ritenuto poi di precisare che la esecuzione degli ordini del Sindaco deve essere preceduta da diffida all'interessato. È noto infatti che si discute sulla questione, se sia equo che l'interessato abbia un termine, sia pure brevissimo, data la natura del provvedimento, per adempiere esso stesso gli ordini del Comune e sottrarsi così ad eventuali più gravose spese. La comunicazione dell'ordine dovrà essere motivata e secondo quanto da molte parti si è auspicato, alla Giunta Provinciale amministrativa si è poi sostituito il Tribunale amministrativo locale.

Art. . . . . .

Art. 154 *T. U.* 1915. — « Nei Comuni divisi in borgate o in frazioni, che siano lontane dal capoluogo e presentino difficoltà

di comunicazioni con esso, il Sindaco, quando lo crede utile, può delegare, con l'approvazione del Prefetto, le sue funzioni di Ufficiale del Governo, a sensi degli art. 152 e 153, ad uno dei consiglieri o, in mancanza, ad altra persona residente in dette frazioni o borgate, in possesso dei requisiti richiesti per la nomina a consigliere ».

Art. . . . . .

Art. 155 *T. U.* 1915. — « I Comuni con popolazione superiore ai 60 mila abitanti, anche quando non siano divisi in frazioni o borgate, possono deliberare, con l'approvazione del Prefetto il riparto del Comune in quartieri, nel qual caso compete al sindaco la facoltà di delegare le sue funzioni di Ufficiale del Governo a sensi degli art. 152, 153 e 154, e di associarsi degli aggiunti che siano in possesso dei requisiti per la nomina a consigliere. Anche tale facoltà è subordinata all'approvazione del Prefetto ».

N. B. — I due sopra scritti articoli furono trasferiti nel testo del 1934, da quello del 1915, ma con una formulazione più felice. Pare quindi opportuno conservarla, riproducendo in parte gli articoli 56 e 57 del T. U. 1934. Si è fatto cenno dei tre articoli che stabiliscono le competenze del Sindaco e quindi dei suoi delegati, quale ufficiale di Governo, al fine di eliminare ogni incertezza.

Art. . . . . .

Art. 155 *bis.* (nuovo) « La nomina di delegati nelle frazioni, borgate o quartieri di cui ai precedenti due articoli, può anche essere richiesta su domanda dei due terzi degli elettori residenti nelle frazioni, borgate o quartieri.

Il Sindaco, qualora non ritenga il caso di accogliere tale domanda, ne fa motivata relazione al Prefetto, il quale decide definitivamente ».

N. B. — Pare opportuno concedere tale nuova facoltà agli abitanti dei centri che si trovino nelle condizioni previste dagli art. 154 e 155; essi sono i direttî interessati al decentramento di funzioni di indubbia utilità locale. Potranno sorgere in pratica difficoltà per determinare il numero degli elettori di tali centri, ma ciò non sembra debba impedire una facoltà legittima e si potranno perciò studiare gli accorgimenti necessari per superare tali difficoltà. Si potrà anche fissare una norma, fra quelle da collocarsi nell'argomento del « territorio del Comune » che imponga a questo, in linea generale, l'obbligo della delimitazione

territoriale delle frazioni, borgate e quartieri. Tale principio potrà essere utile anche a proposito dell'elettorato amministrativo e politico e, infatti, è stato già applicato dal decreto legislativo luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 214, che approva le disposizioni sulla suddivisione dei Comuni in sezioni elettorali e sulla formazione delle liste di sezioni. Con tale decreto potranno già essere più agevolmente superate alcune delle difficoltà che probabilmente si presentano per la suddivisione dei centri abitati di cui trattasi. Infine, la norma che si propone, potrà contribuire a dare ai centri stessi una maggiore personalità, il che, senza aggravi di oner o di funzioni comunali, risponderebbe pure ad un criterio al quale si è accennato nel corso delle discussioni.

Art. . . . . .

Art. 156 *T. U.* 1915. — « Nelle frazioni o borgate che hanno patrimonio o spese separate a sensi degli articoli. . . . . , risiede un delegato del Sindaco, da lui nominato ed approvato dal Prefetto. Esso è scelto tra i consiglieri o, in mancanza, tra persone residenti nelle borgate o frazioni che siano in possesso dei requisiti per la nomina a consigliere.

Detto delegato esercita le funzioni di Ufficiale del Governo a sensi degli art. 152, 153, 154 ; fa osservare le deliberazioni del Consiglio e della Giunta e le disposizioni del Sindaco; fa al Consiglio, nella sessione di primavera, una dettagliata e completa relazione sulle condizioni e sui bisogni delle borgate e delle frazioni. Tale relazione deve anche essere inviata al Prefetto a cura del Sindaco »

N. B. — Si è seguito qui in pari tempo, sia il testo del 1915, sia quello del 1934. Si sono apportate talune modifiche, più che altro di carattere formale.

Art. . . . .

Art. 156 bis (nuovo) « I delegati del Sindaco, previsti dagli articoli precedenti esercitano le loro funzioni per il tempo in cui il Sindaco, che li ha nominati, resta in carica ».

N. B. — Si è ritenuto con questa nuova disposizione di chiarire una questione che si trascina da vecchia data, risolvendola nel modo che sembra più corretto, in quanto il rapporto di delegazione di funzioni tra sindaco e suoi rappresentanti si fonde sulla fiducia personale e cessando dalla carica il delegante, anche ai delegati, vengono meno le basi per continuare le loro funzioni.

Art. .....

Art. 157 *T. U.* 1915. — N. B. Si lascerebbe inalterato.

Art. .....

Art. 158 *T. U.* 1915. — « Il Sindaco, e coloro che ne fanno le veci, non possono essere chiamati a rendere conto dell'esercizio delle loro funzioni, fuorchè dalla superiore autorità amministrativa, nè sottoposti a procedimenti per alcun atto del loro ufficio senza l'autorizzazione del Governo, previo parere del Consiglio di Stato, tranne il caso di imputazione di reati elettorali ».

N. B. — L'istituto della cosidetta garanzia amministrativa può parere a taluni ormai antiquato e da abolirsi. Occorre però, ricordare che esso costituisce un utile freno ad azioni temerarie e tali da poter compromettere il regolare funzionamento degli organi comunali. La questione si riconnette a quella più ampia della responsabilità dei pubblici funzionari. La garanzia amministrativa fu più volte oggetto di proposte di abolizione, sia in sede parlamentare che in sede governativa (proposte Crispi 1865, Benasi 1865, Depretis 1882 ecc.). Tuttavia per la conservazione di detta norma, meglio non si saprebbe dire che riproducendo quanto di essa scriveva il Saredo nel 1888 : « Non v'ha dubbio che una buona legge sulla responsabilità dei pubblici funzionari regolasse con previdente disposizioni questa materia con omaggio al diritto comune. Ma finchè non sia meglio provveduto le disposizioni degli articoli (allora 8 e 139) debbono considerarsi come necessarie e la loro conservazione rappresenta in realtà più vantaggi che inconvenienti soprattutto in un Paese come il nostro, dove le passioni politiche e le ire partigiane sono vive, dove la nozione della cosa pubblica, non è ancora profondamente entrata nella coscienza dei cittadini. Ora, obiettivamente, non può certo dirsi che quello Stato al quale alludeva il Saredo, possa oggi considerarsi superato, si da rendere utile la norma proposta.

Art. .....

Art. 159 *T. U.* 1915 - N. B. — Le funzioni sostitutive del Prefetto, in caso di inadempimento degli obblighi incombenti al Sindaco, quale ufficiale del Governo, sono assai bene regolate nel Testo del 1915, per cui si propone di conservare il mantenimento di questo articolo.

Art. .....

Art. 160 *T. U.* 1915. — « Contro il rifiuto opposto dal Sindaco, o da chi ne fa le veci, al rilascio dei certificati e degli attestati nei casi previsti dalle leggi, e contro gli errori contenuti in essi, o quando il Sindaco, o chi ne fa le veci, non provvede, è ammesso ricorso alla G. P. A.

« La Giunta, è che investita del potere di decidere per motivi di legittimità o di eccesso di potere, ove accolga il ricorso, ordina il rilascio del certificato in conformità alla domanda del ricorrente e alle risultanti dell'istruttoria. Contro i provvedimenti della G. P. A. è ammesso ricorso al Ministero dell'Interno ».

N. B. — Si è seguito il criterio di tenere quì per base il Testo del 1934, che è assai più completo, e che disciplina anche il procedimento dinanzi alla G. P. A. e i ricorsi contro le decisioni di questa. Si è poi aggiunto: « Il sindaco o chi ne fa le veci » tenuto conto che, ammettendo largamente la facoltà di nominare delegati negli aggregati urbani e rurali, questi avranno fra i loro principali compiti, anche quello delle certificazioni. Per comodità degli interessati e per celerità, anche il ricorso contro gli atti dei delegati potrà così andare direttamente dinanzi alla Giunta senza che, (secondo una regola che, a rigore, potrebbe sembrare più corretta in teoria) contro l'atto del delegato debba prima esperirsi il gravame presso il delegante.

Si è inteso poi di precisare che la competenza della Giunta si limita ai vizi di legittimità o di eccesso di potere e non è estesa al merito. Andando in diverso avviso, si darebbe adito ad ognuno di impugnare davanti alla Giunta tutti i certificati a lui sfavorevoli e si determinerebbe in questo organo collegiale una competenza sostitutiva inammissibile, nè esso potrebbe assolvere una mole di lavoro che ben presto sarebbe notevole. Anche avuto riguardo alla condizione della Giunta, si è ritenuto opportuno variare la dizione del secondo comma, stabilendo che, in caso di accoglimento del ricorso la Giunta non rilascia il certificato ma ne ordina il rilascio al Comune.

Allegato n. 4.

L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO DELLE CITTÀ CAPITALI DI STATO (*).

In occasione dell'esame degli ordinamenti del comune, una delle principali questioni che si pone è la seguente: si deve stabilire un ordinamento uniforme sia per i piccoli che per i grandi, aventi vasta popolazione ed esteso territorio? E, in tale ipotesi, i grandissimi centri urbani, e particolarmente le città che sono la capitale dello Stato, debbono avere un regime speciale?

Se ci si volge a uno studio di legislazione comparata, devesi notare come una siffatta distinzione sia stata applicata in quasi tutti gli Stati europei e molti extra europei. È da osservare che essa non può dirsi effetto di recenti riforme, ma trae le sue origini da una legislazione che risale anche, in taluni casi, alla fine del secolo XVIII.

Una prima attuazione, sia pure più semplice, del principio su accennato può dirsi che si abbia nella distinzione fra comuni urbani e città, e centri minori e comuni rurali. Esempi del genere si trovano in Germania (come pure era in taluni dei principali vecchi Stati: Prussia, Sassonia, Baviera, ecc.), Austria, Ungheria, Romania, Bulgaria, Jugoslavia, Portogallo, Danimarca, Svezia, U. R. S. S. Anche in Inghilterra e nei Paesi che hanno derivato le loro istituzioni amministrative da essa, come Stati Uniti d'America, Irlanda, Canadà, Australia, ecc. la maggior parte delle città è sottoposta a un regime diverso da quello delle parrocchie o delle « towns ».

La diversità tra le due suddette categorie di comuni si estrinseca per lo più in una maggior semplicità, per i comuni rurali, degli organi di amministrazione e in una diversa forma di attuazione degli istituti di tutela e vigilanza. Maggiori differenze esistono nei Paesi anglosassoni, secondo le antiche tradizioni inglesi.

(*) La presente relazione è stata compilata dal Dott. Giuseppe Renato.

Anche in Italia un simile ordinamento fu più volte preso in esame (vedansi citazioni in Saredo : *Commento alla legge comanale e provinciale*, 1898) e fu anche più volte proposto (si citano in particolare le relazioni della Commissione di riforma del 1919 ; della Commissione parlamentare d'inchiesta Cassis del 1921 ; del Comitato interministeriale del 1922). Particolari esigenze portarono alla distinzione dei comuni in varie classi, ma ciò o al solo fine della composizione degli organi amministrativi, e per motivi di finanza locale, o allo scopo di configurare per i comuni più importanti un sostanziale aumento dalla sorveglianza da parte dello Stato (si richiama il noto D. L. del 1937).

In proposito devesi appunto fare un'altra osservazione. Anche in questa materia gli ordinamenti italiani vanno di pari passo con quelli francesi, che si manifestano difformi dalla pratica seguita negli altri Stati. Infatti in Francia le libertà locali sono andate mano a mano diminuendo passando dal piccolo comune al grande centro e infine, ora, alla capitale, la quale si è vista praticamente annullata ogni forma di autarchia.

Viceversa, in quasi tutti Paesi d'Europa e in molti di America si è giudicato opportuno e conforme a un criterio logico di buon senso, concedere alle città ed ai grandi comuni una libertà locale più estesa che ai piccoli e si è cercato di trovare un'organizzazione che permettesse di giungere a quel risultato. E si noti che tale tendenza non è frutto degli attuali sviluppi delle libertà democratiche, ma risale all'inizio del secolo scorso, come in Prussia, dove fu regolata da una legge del 1908, nel preambolo della quale lo stesso re di Prussia diceva «desiderando far nascere un vero spirito pubblico è indispensabile e urgente dare alle città un regime più indipendente e conferire loro il diritto di influire effettivamente sulla loro amministrazione ».

Se, seguendo tale tendenza, si perviene all'esame dei più importanti centri comunali, cioè delle città capitali dello Stato, è da osservare che i loro ordinamenti municipali sono in funzione di un complesso di più fattori, di ordine amministrativo e politico. Sotto il primo aspetto, trattandosi di abitati che raggruppano entità di popolazione talora enormi, si rende per essi necessario un regime speciale che organizzi in modo idoneo i numerosi servizî pubblici, estendentisi su aree di molti chilometri. Vi sono poi motivi politici che consigliano tale regime speciale, derivanti da ragioni di prestigio e maggior dignità per un luogo dove risiedono i poteri centrali e il capo dello Stato, dall'in-

treccio delle funzioni degli organi statali con quelli locali, da esigenze di polizia, ecc.

Nella legislazione comparata al problema dell'ordinamento delle capitali si è inteso provvedere nei due modi principali che qui appresso si riassumono:

1) mediante lo spezzamento dell'unità del grande centro urbano e il suo funzionamento in centri urbani minori, ognuno dei quali provvede per proprio conto ai servizî pubblici locali (esempio Londra);

2) mediante un largo decentramento di funzioni e di servizî con l'istituzione di delegazioni, rioni o quartieri aventi attribuzioni o uffici proprî più o meno autonomi, ma sempre dipendenti da una unica municipalità. Questa è, si può dire, l'organizzazione più attuata.

In Europa un regime particolare per le città capitali vige in Francia, Germania, Austria, Ungheria, Bulgaria, Danimarca Svezia, Inghilterra, Portogallo, Polonia.

1. *Francia.*

L'ordinamento speciale di Parigi, dagli scrittori di diritto pubblico francesi, è ritenuto dovuto sia all'entità della popolazione della capitale, sia all'opportunità di evitare la costituzione, a fianco dei poteri pubblici dello Stato, di poteri locali troppo potenti.

Le differenze fra il regime di Parigi e quello degli altri comuni sono principalmente queste: 1) a capo del comune non vi è un sindaco elettivo; le sue funzioni sono in pratica devolute al prefetto della Senna e al prefetto di polizia e delegate a dei sindaci nominati in ognuno del 20 «arrondissements» in cui si divide l'agglomerato; 2) la composizione e il funzionamento del Consiglio municipale di Parigi è speciale; 3) le attribuzioni del Consiglio sono assai ristrette e i suoi poteri ridotti.

Il centro di Parigi è diviso, sin dalla legge 20 piovoso anno VIII, estesa poi all'antica «banlieu» nel secondo impero, in 20 «arrondissements», che costituiscono anche cantoni di pace, e ognuno di essi è a sua volta diviso in 4 quartieri, aventi una certa individualità e anche un proprio nome. Tale divisione è considerata fatta unicamente al fine di meglio ordinare un certo numero di servizî locali.

Le funzioni municipali più importanti di Parigi sono divise fra i due suddetti prefetti, uno dei quali, il prefetto della Senna,

è l'effettivo sindaco della città per tutte le materie di amministrazione municipale, salvo che per la polizia, e le sue attribuzioni sono in certo qualmodo anche superiori a quelle conferite ai sindaci dalle leggi generali. Detto prefetto è anche organo esecutivo del Dipartimento della Senna. Egli ha alle proprie dipendenze un Gabinetto per gli affari politici e un segretariato generale, dal quale dipendono (1935) i seguenti uffici: personale, finanze, tesoreria, controllo centrale e imposte, cassa municipale, lavori pubblici, architettura e giardini, piano regolatore di Parigi, trasporti affari dipartimentali, insegnamento primario, assistenza pubblica, credito municipale, affari municipali e contenzioso, igiene, lavoro e previdenza sociale, belle arti e biblioteche, segretariato dei consigli municipali e dipartimentali.

Il prefetto di polizia ha anche esso un Gabinetto e un segretariato generale dal quale dipendono i seguenti uffici: personale; contabilità e materiali; amministrazione e polizia generale; polizia municipale; servizî veterinarî e sanitarî; polizia giudiziaria; servizî per la repressione delle frodi; igiene e protezione dell'infanzia e del lavoro; informazioni generali e giuoco; laboratori chimici e sanitarî; circolazione, trasporti, ispezioni, affari indigeni del nord Africa. La ripartizione dei servizî fra le due prefetture fu fissata da un decreto del 1859. I poteri di polizia del prefetto di polizia si estendono tanto a Parigi quanto ai comuni dell'agglomerazione.

L'organo deliberante della città è costituito dal Consiglio municipale, composto di 90 membri. La legge 5 aprile 1884 tutt'ora vigente, se pure più volte modificata, sull'amministrazione comunale, non si applica al Consiglio parigino, per il quale è tutt'ora applicabile la legge 16 settembre 1871 e, per le attribuzioni, la legge 24 luglio 1867. Il Consiglio ha un ufficio annuale per il presidente, i due vice presidenti, il sindaco revisore, e i 4 segretari. Lo compongono inoltre le seguenti 6 grandi Commissioni permanenti: 1) per le finanze, il contenzioso, le tasse, i monopolî e i servizî pubblici; 2) amministrazione generale, mercati, macelli, cimiteri, polizia, demanio, servizî pompieristici; 3) viabilità e illuminazione; 4) insegnamento e belle arti; 5) assistenza pubblica e cassa di credito comunale; 6) acque, navigazione, igiene. I membri del Consiglio sono eletti a suffragio universale. Essi, integrati da altri 30 membri, comporranno poi anche il Consiglio generale del Dipartimento della Senna. Il Consiglio elegge nel suo seno il presidente i vice presidenti e i segretari. Ciascuno dei 20 «arrondissements»

nomina 4 consiglieri municipali, uno per quartiere, mediante scrutinio individuale. La composizione delle liste elettorali, dopo il 1886, è uguale a quella degli altri comuni. I requisiti per l'eleggibilità dei consiglieri municipali devono essere quelli richiesti per la nomina a consigliere generale.

Circa il funzionamento del Consiglio municipale, si notano le seguenti differenze; 1) il Consiglio municipale di Parigi ha 4 sessioni ordinarie di 10 giorni ciascuno, ma le sessioni straordinarie occupano tutto l'intervallo fra le ordinarie per cui, in fatto, il Consiglio è permanente; 3) le sessioni del Consiglio hanno luogo su convocazione del prefetto e i consiglieri non hanno facoltà di chiederne la convocazione; 3) non è il prefetto che presiede le adunanze, benché abbia funzioni di sindaco, ma il presidente del Consiglio. Il prefetto della Senna e quello di polizia hanno diritto di intervenire alle sedute e di avere la parola; 4) la polizia delle adunanze spetta al presidente del Consiglio; però questi, per il mantenimento dell'ordine, deve indirizzarsi al prefetto che ha ai suoi ordini gli agenti della forza pubblica, anche nell'interno del Consiglio.

Il Consiglio può prendere, su talune materie, delle deliberazioni regolamentari, non sottoposte ad autorizzazione; esse però possono essere annullate per vizî di legittimità o di merito. Dopo il 1867 il numero delle sue deliberazioni fu ampliato, ma a condizione di preventivo accordo con il prefetto. Tuttavia è regola generale per il Consiglio di Parigi la sua incapacità a prendere una decisione definitiva e la necessità per quasi tutte le deliberazioni di un'approvazione formale del potere centrale (prefetto, ministro, capo dello Stato);

Per ogni imposta straordinaria da istituirsi nella città di Parigi è necessario una legge. L'approvazione del bilancio è fatta con decreto del governo.

A capo di ognuno dei 20 «arrondissements» vi sono dei sindaci coadiuvati da aggiunti, aventi certi poteri limitati. Sia i sindaci che i 3 o 5 aggiunti sono nominati dal capo dello Stato. Le loro funzioni sono gratuite e incompatibili con il mandato municipale. Le loro attribuzioni sono determinate da leggi speciali e il principale dei loro poteri è quello di essere ufficiali di stato civile. Le funzioni loro conferite li configurano come agenti del potere centrale. Essi concorrono poi all'applicazione delle leggi militari e tributarie; curano le operazioni di leva; ricevono i reclami in tema di imposte dirette; presiedono un certo numero di com-

missioni amministrative, di igiene, di beneficenza, di istruzione, delegazioni cantonali di giustizia ecc.; fanno parte della commissione di quartiere per le liste elettorali e presiedono le sezioni di votazione.

Secondo l'Hauriou la futura situazione di Parigi si potrà determinare in due differenti sensi: o in senso municipale, e si giungerà ad avere un municipio unico e centrale, con delegazioni distaccate; o in senso dipartimentale, e per tutti i servizî Parigi non sarà che un dipartimento, avendo nel suo seno parecchi comuni per la gestione dei servizi locali, di cui gli attuali « arrondissements » formeranno il nucleo.

Anche la città di Lione, per la sua numerosa popolazione e per ragioni politiche, ha un regime speciale. Essa ha un municipio centrale e 7 municipî di « arrondissements ». Il sindaco è coadiuvato da 19 aggiunti: 5 nel municipio centrale e 2 in ciascuno di quelli distaccati. Le funzioni di questi ultimi sono stabilite da un decreto del 1881 e sono principalmente: tenuta dei registri di stato civile; operazioni di raggruppamento e leva; elezioni; preparazione dei ruoli dei contribuenti; distribuzione di soccorsi, di beneficenza ecc..

Il Consiglio municipale di Lione si compone di 57 consiglieri (36 + 3 supplenti per ogni « arrondissements »). Essi sono eletti a scrutinio di lista, con sezioni di ogni « arrondissements ».

Il prefetto del Rodano, già sindaco di Lione come quello di Parigi, ora è solo investito, insieme al sindaco della città, dei poteri di polizia nei comuni della « banlieu ». Il Consiglio non ha facoltà di controllare l'impiego fatto dal prefetto dei fondi per la polizia di sicurezza imposti o votati nella città di Lione.

Occorre infine notare come le città dell'Alsazia e Lorena hanno ancora mantenuto un ordinamento particolare, conservando taluni istituti derivanti dal precedente diritto germanico. Fra l'altro le forme della tutela e vigilanza sulle amministrazioni municipali sono del tutto particolari.

2. *Germania.*

L'organizzazione della città di Berlino è notevole in quanto anch'essa rimonta a epoca non recente. Essa passò per varie fasi e si ritiene utile accennare sia all'organizzazione che la città aveva prima del 1914, sia a quella che essa aveva sino al momento dell'occupazione alleata.

A) La capitale della Prussia e dell'Impero germanico aveva

un ordinamento le cui basi furono stabilite, o meglio precisate, nel 1808. Come in altre città tedesche in Berlino vi era un Consiglio municipale, un Magistrato, un borgomastro. La prima Assemblea deliberante si componeva di 108 membri eletti nei trentasei quartieri della città in ragione di tre per quartiere. Il diritto elettorale apparteneva ai cittadini residenti aventi un certo censo. Il Magistrato era composto di 31 membri e cioè: di un borgomastro superiore, un borgomastro, due sindaci e due consiglieri per le scuole, un intendente, due consiglieri per le costruzioni e i lavori, otto consiglieri giuridici, quattordici scabini. Questi ultimi erano tratti dall'Assemblea municipale e non erano retribuiti; erano nominati per sei anni. Gli altri 15 membri erano nominati al di fuori dell'Assemblea, erano retribuiti e nominati per 12 anni. La nomina dei due borgomastri doveva essere ratificata dal re, quella dei Consiglieri e degli scabini doveva essere approvata dal Governatore provinciale.

All'infuori dei 108 componenti dell'Assemblea municipale, gli elettori nominavano dei delegati per diverse deputazioni o Commissioni incaricate della direzione di certi servizî municipali (Bürgerdeputirte). Così l'amministrazione ospedaliera si componeva di sette deputati e di tre assessori nominati a tal fine, che si aggiungevano a 11 membri del Magistrato e a 11 membri dell'Assemblea municipale; essi erano retribuiti. La Commissione delle scuole si componeva di 12 deputati speciali, tre sacerdoti protestanti ed uno cattolico, di 5 membri del Magistrato e di 8 membri dell'Assemblea municipale. Vi erano più di 12 Commissioni simili, oltre quella incaricata delle imposte e della sorveglianza sulla Cassa di Risparmio. Inolte si annoveravano 116 Commissioni di quartiere per i poveri e gli orfani, 210 ispezioni di quartiere per provvedimenti saltuari, 31 Commissioni di quartiere per le imposte, ecc. I componenti di tali Commissioni erano obbligati ad accettare gratuitamente l'incarico.

Un carattere particolare di tale amministrazione municipale era il fatto che, in definitiva, parecchie migliaia di cittadini berlinesi partecipavano effettivamente all'amministrazione degli interessi della città. Le donne erano ammesse a far parte delle Commissioni per i poveri e per gli orfani. Inoltre altra particolarità derivava dalla comune partecipazione nella stessa amministrazione di elementi presi negli organi istituzionali della città (Consiglio municipale e Magistrato), e di elementi eletti da tali organi al

di fuori del loro seno. Gli stessi amministratori erano tanto retribuiti quanto gratuiti.

B) Gli ordinamenti dei comuni tedeschi, dopo l'avvento del nazismo, furono completamente modificati dalla legge 30 gennaio 1935 che approvò il codice municipale tedesco « tendente a rendere i comuni capaci di cooperare al perseguimento dei fini dello Stato in collaborazione con il partito e lo Stato ». Tale legge segnò in pratica la fine dell'autarchia locale. Anche il comune di Berlino fu adattato nei suoi ordinamenti ai nuovi principî e la legge 1 dicembre 1936 concernente l'organizzazione e l'amministrazione della capitale dell'impero, volle adattare il codice municipale alla situazione particolare di Berlino.

Gli organi municipali furono fissati come segue: un primo sindaco; un Consiglio municipale; dei sindaci subordinati, per i varî quartieri. Il comune fu sottoposto alla direzione del primo sindaco (Oberbürgermeister), coadiuvato da alcuni aggiunti. Egli era dichiarato funzionario del Paese e nello stesso tempo capo di un dipartimento amministrativo del Paese e, come tale, prefetto della città. Un delegato del partito nazionalsocialista doveva cooperare con i rappresentanti del comune per assicurare l'accordo dell'amministrazione municipale con il partito. Il primo sindaco, prima di prendere delle decisioni in materia di una certa importanza, era tenuto a sentire il capo del distretto (Gauleiter) rappresentante del partito.

Il Consiglio municipale era composto di 45 consiglieri. Essi garantivano l'unione dell'amministrazione con i cittadini, ed erano nominati dal mandatario del partito, d'accordo con il sindaco, per 6 anni. Il Consiglio aveva carattere semplicemente consultivo.

Il primo sindaco amministrava gli affari municipali nell'interesse generale. Gli affari particolari a taluni quartieri o comunque locali erano gestiti dai sindaci di quartiere (Bezirksbürgermeister), subordinati al 1° sindaco. Per tutti gli affari concernenti i quartieri il funzionamento degli organi comunali era simile a quello di tutti gli altri comuni, secondo il codice municipale.

La immissione dell'amministrazione locale in quella statale fu resa ancora più evidente in seguito a successive leggi per le quali si attribuì al primo sindaco le funzioni di commissario dello Stato con una competenza propria. Infine anche i funzionarî del comune furono considerati funzionarî dello Stato.

3. *Austria.*

L'organizzazione speciale e autonoma della città di Vienna risale a una ordinanza del 6 marzo 1850.-Con essa gli abitanti del comune furono divisi in tre classi: i rappresentanti borghesi (Bürger), i membri veri e proprî del comune (Gemeindeangehörigen), e gli stranieri non aventi diritti elettorali (Fremde). Erano membri del comune gli abitanti residenti da 4 anni e aventi un certo censo. Il diritto di « borgheria » si poteva ottenere con l'acquisto, sussistendo i requisiti richiesti per i membri del comune e comportava determinati beneficî per i titolari.

Organi del comune erano: il Consiglio municipale, il Magistrato, il borgomastro e i comitati di quartiere.

Il Consiglio municipale si componeva di 120 membri eletti per 3 anni. Esso nominava il suo presidente che era il borgomastro della città. Tale nomina, che comportava talune indennità doveva essere approvata dal capo dello Stato. Le sedute del Consiglio erano pubbliche; un delegato dello Stato vi poteva sempre assistere.

Il Magistrato era egualmente eletto dal Consiglio, ed era presieduto dal borgomastro. Era composto di membri nominati a vita e stipendiati; erano cioè dei veri e proprî funzionarî comunali, eletti, ma inamovibili. Il Magistrato era l'organo esecutivo dell'amministrazione municipale; non poteva però adottare deliberazioni per conto proprio, ma doveva solo provvedere all'esecuzione di quelle del Consiglio.

La città di Vienna era divisa in quartieri che eleggevano per 3 anni dei comitati di quartiere (Bezirksausschusse). Questi comitati, composti di 18 membri, nominavano un loro presidente. Avevano il compito di rappresentare gli interessi locali di ogni quartiere e di curarne la difesa, senza però avere specifici compiti di amministrazione.

Gli attuali ordinamenti del comune di Vienna (almeno prima dell'occupazione alleata) erano, come quelli già visti per Berlino, improntati ai principî della politica nazionalsocialista, per cui il regime che si poteva definire abbastanza liberale della vecchia Vienna cadde anch'esso sotto l'uniforme attuazione del codice municipale tedesco del 1935. Rimase però la divisione della città in quartieri, e per tutto il resto si ebbe lo stesso regime già visto per la capitale del Reich.

4. *Ungheria.*

Già con legge 3 agosto 1879 era regolata l'organizzazione delle città libere ungheresi, non sottoposte all'autorità dei « Comitati ». Il regime della capitale fu poi stabilito con una legge speciale del 23 dicembre 1872, in occasione della riunione della città di Buda con quella di Pest e di altri sobborghi. È utile esaminare sia la vecchia organizzazione, sia l'attuale.

A) Organi di Budapest erano: il Consiglio municipale; due borgomastri; il comitato esecutivo; i presidenti dei distretti amministrativi.

Il Consiglio municipale era composto di 400 membri, di cui 200 dovevano essere eletti fra i milleduecento elettori paganti più imposte. Non vi era differenza fra la lista elettorale politica e quella amministrativa. Vi erano due borgomastri: uno, chiamato borgomastro superiore (fopolgarmester) nominato dal Consiglio su una lista di 3 candidati presentati dal re. Egli aveva vaste attribuzioni ed esercitava anche una sorveglianza generale sulle deliberazioni dell'Assemblea. L'altro borgomastro, o sindaco, presiedeva il comitato esecutivo, municipale. Il Consiglio era presieduto dal borgomastro superiore e, in sua mancanza, dal sindaco. Esso regolava autonomamente gli affari della città, pubblicava i regolamenti e provvedeva alla loro esecuzione, eleggeva i funzionarî locali, stabiliva il bilancio. Le sue deliberazioni erano sottoposte a tutela e dovevano essere approvate dal ministro solo in taluni campi più importanti.

Il Consiglio municipale eleggeva, a sua volta, il comitato esecutivo (Tanaca) composto del borgomastro-sindaco, di due aggiunti, di otto assessori, di 1 segretario generale, di 13 segretari e di altri funzionarî. L'elezione dei membri del comitato si faceva su una lista di candidati formata da una Commissione eletta in parte dal borgomastro e in parte dal Consiglio. Il borgomastro-sindaco presiedeva il comitato, rappresentava contemporaneamente potere centrale e il potere municipale, provvedeva all'esecuzione delle ordinanze del governo, firmava e rilasciava i mandati della cassa municipale.

La città di Budapest era poi divisa in 10 distretti amministrativi. Alla testa di ogni distretto si trovava un presidente, coadiuvato da parecchi « giurati »; il primo era nominato dal Consiglio municipale, gli altri erano eletti in ogni distretto. Essi formavano il comitato di distretto, incaricato di provvedere al-

l'assistenza degli indigenti, all'educazione dell'infanzia e degli orfani, di vigilare sui beni del comune di trattare tutte le questioni relative alla leva, al censimento della popolazione, di vigilare sull'igiene e sanità pubblica e, in genere, all'esecuzione dei regolamenti locali. Il comitato di distretto era sotto l'autorità del comitato esecutivo e doveva eseguirne gli ordini. Come si rileva, tale comitato, a differenza della città di Vienna, aveva anche compiti di amministrazione attiva.

B) L'antica organizzazione della capitale magiara fu completamente rinnovata con la legge XVIII del 29 maggio 1930 sulla «capitale e città residenziale dell'Ungheria». Gli organi istituzionali della città sono ora 3: la Giunta comunale; il Consiglio municipale; il borgomastro.

La Giunta si compone di 5 categorie di persone: 150 membri dei 230 che la compongono sono eletti dalla popolazione dei distretti elettorali ogni 5 anni, secondo il sistema delle elezioni proporzionali; 18 sono eletti, ogni 6 anni, dalla Giunta municipale dei rappresentanti dei diversi gruppi di interessi; 32 sono eletti a vita dalla Giunta stessa; 20 sono scelti fra gli alti funzionarî della capitale; 9 infine sono i capi degli uffici tecnici comunali. I compiti relativi alla formazione della Giunta incombono a una speciale « Giunta di verifica », eletta dalla Giunta stessa. La competenza di quest'ultima, che è l'organo deliberante della città e rappresenta la popolazione, sono principalmente: stabilire i rioni amministrativi; eleggere i membri di sua competenza; creare le Commissioni amministrative; eleggere i membri designati dalla Camera alta; nominare il primo borgomastro, il suo sostituto e i capi servizio; emanare statuti e regolamenti; stabilire il bilancio, l'ammontare dei tributi, e contrarre prestiti; deliberare sui beni e il patrimonio cittadino; provvedere circa gli uffici e le aziende autonome; sorvegliare gli organi amministrativi; prendere altresì posizione in questioni di indole politica, facendone parte agli altri municipi, al governo e ai corpi legislativi. L'Assemblea generale della Giunta è presieduta dal borgomastro.

Il Consiglio municipale di Budapest ha carattere più che altro di organo esecutivo. Esso è composto dal borgomastro, dal vice borgomastro, da 20 membri eletti dall'Assemblea generale della Giunta e da 6 membri eletti dal borgomastro. È formato cioè sul modello delle piccole assemblee dei municipi provinciali e ha il compito di alleviare il lavoro dell'Assemblea generale, provvedendo anche agli affari urgenti.

Il borgomastro è definito il primo funzionario e rappresentante della città, capo dell'amministrazione, dell'economia municipale e del corpo dei funzionarî. La maggior parte di questi sono da lui nominati ed egli esercita anche il diritto disciplinare. È responsabile verso la Giunta e il Consiglio, ma è indipendente nella cerchia della sua competenza, cosicché i consiglieri municipali non sono che dei relatori. Il borgomastro viene eletto dall'assemblea generale fra tre persone designate dal capo dello Stato.

Nell'amministrazione comunale esistono poi varie Commissioni: Giunta centrale, Giunta di verifica, Giunta per le candidature, Giunta per le incompatibilità, Giunta per il patronato delle chiese, ecc.

Il territorio di Budapest è diviso in 14 rioni amministrativi. Capo responsabile dell'amministrazione rionale è il presidente di distretto, scelto dal borgomastro. Una Giunta rionale di 16 membri viene eletta, ogni 6 anni, dagli abitanti del rione. I rioni possono ancora essere suddivisi in circondarî, con proprî capi scelti essi pure dal borgomastro.

Tutto il municipio della città è sotto la sorveglianza diretta del governo al quale è sottoposta l'approvazione di numerosi atti e che ha facoltà di decidere ricorsi contro le deliberazioni del Consiglio e della Giunta. I ministri competenti per materia hanno anche diritto di prendere disposizioni e disporre riforme dell'organizzazione e del sistema economico e di modificare anche il bilancio. La Giunta municipale ha diritto di ricorrere contro gli atti del governo alla Suprema Corte amministrativa.

5. *Bulgaria.*

L'organizzazione delle città bulgare è regolata dalla legge speciale che detta norme diverse in confronto ai comuni minori. La capitale ha inoltre un regime speciale dettato dal D. L. 27 febbraio 1927 e costituisce il « Comune della capitale ».

Organi della città di Sofia sono: il sindaco e gli aggiunti, che sono considerati la vera e propria amministrazione municipale; il Consiglio municipale; i commissari di rione.

Il sindaco è il capo dell'Amministrazione municipale e rappresenta il comune. È nominato e revocato con decreto governativo, approvato dal Consiglio dei Ministri. Gode di una retribuzione. È coadiuvato da 4 aggiunti nominati dal Ministro dell'Interno e da uno nominato dal Ministro dell'Istruzione. Gli aggiunti sono addetti ai varî servizi municipali. Il sindaco ha anche

la facoltà di nominare e revocare gli impiegati della città; convoca il Consiglio municipale al quale riferisce sulla sua amministrazione.

L'Amministrazione municipale (sindaco e aggiunti) ha le seguenti attribuzioni: approva gli appalti dei contratti sino al limite oltre il quale è necessaria l'approvazione del Ministero dell'Interno; elabora i regolamenti sottoposti ad approvazione governativa; gestisce gli stabilimenti municipali di beneficenza, istruzione ecc.; provvede ai soccorsi a favore degli indigenti, infortunati e invalidi. Le decisioni dell'Amministrazione municipale sono esecutorie di pieno diritto, salvo quelle che devono essere approvate dal Ministro dell'Interno.

La città di Sofia è divisa in 5 rioni amministrativi (rayons) che sono delimitati dall'Amministrazione; a capo di ognuno vi è un commissario di rione, nominato dal sindaco, avente proprie attribuzioni stabilite da un apposito regolamento.

Il Consiglio municipale comprende: il sindaco, gli aggiunti; un rappresentante di ciascuna delle associazioni professionali locali stabilite dalla legge, eletto dalle loro assemblee generali; un rappresentante di ciascuna delle associazioni culturali determinate; 15 cittadini eletti secondo la legge elettorale. Il Consiglio è convocato dal sindaco; tiene 2 sessioni annue e, se necessario, altre sessioni straordinarie, con l'approvazione del Ministero dell'Interno. I Consiglieri hanno una indennità di carica. Le deliberazioni del Consiglio municipale soggette all'approvazione del Ministro dell'Interno, sono quelle stesse stabilite per i comuni urbani. Anzi la legge generale su questi ultimi si applica, per quanto possibile, anche alla capitale. Il bilancio municipale è preparato e votato dal Consiglio.

6. *Danimarca.*

Anche in Danimarca l'organizzazione delle città è diversa da quella dei comuni minori ed è regolata da una legge del 26 maggio 1868. Inoltre le 5 maggiori città del Paese hanno una organizzazione particolare per cui la più tipica è data dalla capitale, Copenhaghen. Quest'ultima è disciplinata dalle leggi 4 marzo 1857 e 19 febbraio 1861, che hanno subìto poche modifiche e sono sostanzialmente vigenti.

Organi della città sono: il Consiglio municipale; il Magistrato, il borgomastro, il presidente superiore.

Il Consiglio municipale è formato di 36 membri eletti per

6 anni. Esso nomina il Magistrato, i principali funzionarî del comune, e, congiuntamente con il governo, le Commissioni speciali per le scuole, i lavori, la sanità, il porto ecc. Una Commissione speciale, composta di 4 membri, scelti due dal Consiglio e due dal magistrato, provvede alla ripartizione delle imposte fra i cittadini. Il Consiglio di Copenhaghen ha molte funzioni autonome e l'approvazione del Ministro dell'Interno è dovuta solo su alcune delle deliberazioni più importanti (prestiti, forti alienazioni, ecc.). Le deliberazioni del Consiglio possono però essere deferite, dal Magistrato, al Ministro dell'Interno che le può annullare o approvare. Il Consiglio inoltre non può essere sciolto.

Il Magistrato è composto di 4 borgomastri, nominati a vita dal Consiglio con l'approvazione del Capo dello Stato, e di 4 consiglieri tratti dal seno stesso del Consiglio. I borgomastri sono retribuiti; possono essere destituiti dal Consiglio direttamente, qualora ciò sia richiesto da almeno 3/4 dei consiglieri. I membri del Magistrato hanno diritto di partecipare alle sedute del Consiglio e diritto di voto. Essi sorvegliano la esecuzione delle deliberazioni. Ogni borgomastro è alla testa di un servizio speciale dell'Amministrazione municipale e provvede alla nomina e disciplina degli impiegati inferiori a esso addetti.

Il presidente superiore è nominato dal re e ha le stesse funzioni del capo dei dipartimenti provinciali (amtmaad). Infatti la capitale e le altre 4 grandi città danesi costituiscono un dipartimento a parte (amter). Il presidente superiore rappresenta perciò il potere centrale governativo, presiede il Magistrato e ha la funzione di vigilare sull'Amministrazione municipale in genere avendo anche facoltà di sospendere le deliberazioni illegali o contrarie agli interessi comunali. La città, contro le sue decisioni, ha diritto di ricorrere al Ministro dell'Interno.

7. Svezia.

Le istituzioni svedesi hanno seguito una storia analoga a quella della Danimarca e dei Paesi scandinavi in genere. L'organizzazione delle città, anche qui diversa da quella dei comuni minori fu definita dalle leggi del 1862, 1864 e 1867, che hanno le basi in antiche istituzioni. Inoltre un'organizzazione particolare è stabilita per le 3 città di Stoccolma, Gotheborg e Malmoe. L'ordinamento municipale della capitale è regolato dalle stesse leggi sopra citate.

Organi della città sono: il Consiglio municipale, le Commissioni, il governatore.

L'organo deliberante è il Consiglio municipale formato da 100 deputati della città, eletti per due anni dagli abitanti in possesso di un certo censo o esercitanti attività lavoratrici. Il Consiglio è presieduto dal governatore, che ha voto consultivo e, in sua assenza, da un vice presidente eletto dal Consiglio stesso. Esso delibera e decide su tutti gli affari che riguardano la città; stabilisce le imposte comunali; ordina verifiche di contabilità, a mezzo di revisori nominati ogni anno; elegge nel suo seno una delegazione di 10 membri incaricata, insieme con il governatore di esercitare il potere esecutivo municipale; elegge numerose Commissioni speciali per le finanze, i lavori pubblici, la sanità, l'assistenza, il commercio e la navigazione, a ognuna delle quali è affidata l'esecuzione delle sue decisioni.

Il Consiglio municipale stabilisce definitivamente, in base al proprio regolamento, sulla verifica dei poteri dei propri membri, sulle imposte da riscuotere durante 5 anni; sulla revisione dei conti finanziarî; sulla nomina delle Commissioni municipali e del segretario del Consiglio. La tutela amministrativa, esercitata dal governo e dal governatore locale, si esercita sulle altre deliberazioni, ma il governatore non può che approvare o disapprovare le deliberazioni consigliari, senza facoltà di modifica.

Il potere esecutivo del comune è affidato a numerose Commissioni amministrative. Esse sono composte da membri del Consiglio e da membri speciali eletti tra gli elettori cittadini. Le Commissioni possono essere presiedute dal governatore, ma esso ha semplice voto consultivo.

L'esecuzione, in particolare, delle decisioni e ordinanze del Consiglio municipale è affidata a una delegazione di 10 membri nominata dal Consiglio nelle sue sedi, la quale ha facoltà di richiedere dalle Commissioni amministrative tutte le notizie e relazioni necessarie all'esercizio dei suoi poteri di vigilanza. La delegazione è presieduta dal governatore o dal vice presidente del consiglio municipale.

Il governatore, nominato dal re, è il rappresentante del potere centrale e ha, nella capitale, i poteri e le facoltà attribuite dalla legge ai governatori posti a capo delle provincie. Da lui dipende anche la polizia della città.

8. *Inghilterra.*

È noto come gli ordinamenti locali inglesi siano il risultato di antiche istituzioni attraverso le quali il regime politico dell'Inghilterra ha avuto caratteristiche del tutto particolari. Già si è detto che la distinzione fra comuni urbani e centri rurali è sempre stata abbastanza accentuata. Il regime speciale della città fu già regolato sia da una legge del 1835 (Act to provide for the regulation of municipal corporations). Questa legge cominciò a far sparire la maggior parte delle numerose varietà di ispezioni locali, esistenti nelle città che avevano ottenuto delle « carte di corporazioni », ma fu sempre lasciata sufficiente autonomia agli statuti locali.

Le tre città storiche della Gran Bretagna godono tuttora del regime dei boroughs-countes, ma le particolarità più spiccate sono date dalla capitale dell'Inghilterra vera e propria, cioè Londra.

Londra conserva ancora l'antico nome di metropoli e si compone di due parti interamente separate dal punto di vista della amministrazione cittadina: la City, che raggruppa un numero di popolazione piuttosto ristretto e 82 parrocchie che circondano il vecchio centro urbano.

La City ha conservato le sue antiche corporazioni (Guildes) che sono circa un centinaio; i componenti di esse hanno ancora taluni privilegi. La City a sua volta si divide in quartieri aventi anch'essi degli organi amministrativi. Infatti gli elettori locali eleggono in ogni quartiere un «aldermen» e un certo numero di consiglieri (Councilmen). L'amministrazione della City è affidata al Lord-Mayor, agli aldermen e ai consiglieri. Il Lord-Mayor è eletto da un collegio, chiamato la corte di Common Hall, composta dai rappresentanti delle antiche corporazioni e degli «aldermen«; la sua nomina è formalmente sottoposta all'approvazione reale. Gli «aldermen» sono eletti a vita nei vari quartieri della città. Essi formano un collegio (Court of aldermen) che si riunisce parecchie volte all'anno, sotto la presidenza del Lord-Mayor.

Tale collegio è competente a esaminare le questioni relative alle spese della città, alla polizia e alla validità delle elezioni.

Altro organo deliberante della City è il Consiglio municipale (Court of Common Council), composto di 206 consiglieri, di 26 aldermen e del Lord-Mayor, che lo convoca due volte al mese. Esso vota il bilancio della città, amministra i beni della corporazione, stabilisce i regolamenti locali, e ha una notevole sfera

di autonomia tanto che nessuna autorità superiore interviene nella sua amministrazione.

Il Lord-Mayor e gli aldermen assolvono anche le funzioni di giudici di pace e costituiscono uno speciale tribunale, presieduto da un giudice (recorder), eletto a vita dagli aldermen stessi.

L'organizzazione municipale dei grandi centri che man mano si sono costituiti attorno all'antica City, è affidata alle parrocchie, ognuna delle quali ha una propria amministrazione separata. Quelle che hanno una popolazione minore sono raggruppate in distretti amministrativi. Nelle parrocchie l'autorità appartiene al Vestry, che affida l'esecuzione delle sue decisioni a una Commissione composta di tanti membri quanti sono percentualmente i contribuenti, rinnovantesi di un terzo ogni tre anni. Quando più parrocchie sono riunite insieme, ciascuna nomina uno o più membri della Commissione di distretto. Le Commissioni parrocchiali (Vestries) e le Commissioni distrettuali sono competenti in tema di lavori pubblici, di acque e acquedotti, di viabilità e costruzioni, illuminazioni, nettezza urbana ecc. Le parrocchie, anche se riunite in distretti, conservano tuttavia talune attribuzioni proprie, come quelle relative ai cimiteri, alle chiese, ai mercati, ecc.

La metropoli di Londra ha peraltro centralizzato due importanti servizî: la polizia e una parte dei servizî dei lavori pubblici. Essi sono amministrati da un ufficio speciale (Metropolitan Board of Works), composto di membri eletti dalle Commissioni parrocchiali e dai distretti. Tale ufficio nomina il proprio presidente, nonché gli agenti e impiegati necessarî all'amministrazione.

Esso è a un tempo potere deliberante e potere esecutivo. Tale ufficio costituisce una vera e propria corporazione; può comprare, vendere e contrarre prestiti; fissa le somme necessarie per i bisogni dell'amministrazione e la ripartizione fra i distretti, in base agli stessi principî della tassa dei poveri. La finanza e la contabilità dell'ufficio metropolitano sono sottoposti alla verifica di un uditore designato dal governo; questo è il solo intervento che il potere centrale, all'infuori della polizia, esercita praticamente nell'amministrazione della metropoli.

Il Metropolitan Board è competente per tutte le grandi opere dei servizî principali idrici; ed esercita un controllo ed una tutela sulle commissioni distrettuali per tutto ciò che concerne il

coordinamento generale dei grandi lavori affidati alla sua competenza.

La polizia della metropoli è posta sotto la direzione di un organo centrale, nominato dal governo. Questi nomina pure dei giudici di polizia che siedono nei varî distretti di polizia giudiziaria nei quali la metropoli è divisa e hanno poteri simili a quelli esercitati dai giudici di pace. Lo Stato sopporta 1/4 delle spese generali della polizia londinese; gli altri 3/4 sono coperti da una speciale tassa, ripartita fra le parrocchie.

L'organizzazione della polizia nella City è un po' differente, essendo gli organi dirigenti di essa scelti direttamente dal Consiglio della City, sia pure con l'approvazione governativa. I giudici di polizia metropolitani non hanno poi giurisdizioni nel territorio della City.

La nuova legge inglese sull'autogoverno locale, nata con il Local Government Act del 1933, in linea di massima non ha modificato gli ordinamenti londinesi suesposti.

9. *Portogallo.*

La legge che disciplina l'ordinamento municipale di Lisbona è del 18 luglio 1885, modificata da un decreto del 26 settembre 1891. Tali norme sono notevoli, data anche l'epoca in cui furono emanate, per la larga autonomia dei poteri governativi concessa alla città.

Autorità locali sono: il Consiglio municipale (Camera municipale); la Commissione municipale; i cinque comitati della pubblica istruzione, della sanità e igiene, delle finanze, dell'assistenza pubblica, dei lavori pubblici.

Il Consiglio municipale si compone di 25 membri tutti elettivi, e di 25 supplenti elettivi, nominati da ognuno dei sei quartieri nei quali si divide la città. La Commissione municipale è composta del presidente, di sei membri effettivi e di sei supplenti eletti dal Consiglio. I comitati sono composti di sette o nove membri designati da varie organizzazioni professionali o da istituti scientifici e culturali. Le elezioni per il consiglio e per i comitati vengono fatte con la stessa procedura delle elezioni politiche a scrutinio di lista, con voto limitato.

Le attribuzioni del Consiglio sono esecutorie di pieno diritto quando non riguardano materia finanziaria; in questo caso richiedono invece sempre l'approvazione del governo o del parlamento. Il governo esercita una diretta ingerenza sull'anda-

mento della gestione degli affari municipali per mezzo dell'ispettore generale delle finanze municipali nominato per un quadriennio dalla Corte dei Conti. Gli affari di polizia, salvo il servizio degli incendi, sono interamente affidati agli organi governativi, centrali, che vi provvedono con un corpo speciale.

I comitati curano l'esercizio dei varî servizi municipali e hanno certi poteri dispositivi. La Commissione municipale costituisce l'organo esecutivo del Consiglio.

La città di Lisbona designa anche essa il proprio rappresentante alla Camera corporativa dello Stato, in base alle riforme costituzionali attuate dal regime di Salazar.

La città poi, specialmente nei riguardi della sanità e dell'igiene, è divisa in 20 circoscrizioni amministrative nelle quali vi è un delegato di nomina governativa e un sottodelegato nominato dal Consiglio. Delegati e sottodelegati formano essi stessi un consiglio. Egualmente per l'assistenza vi è in ogni circoscrizione sanitaria un comitato composto di cittadini, di rappresentanti degli istituti privati di beneficenza, di delegati sanitarî ecc. i quali tutti formano poi il congresso della pubblica assistenza.

10. — *Stati federali.*

L'ordinamento delle capitali assume negli Stati federali una speciale importanza e un carattere del tutto particolare. La questione è stata generalmente risolta in due maniere: o creando una capitale su territorio neutro, non comune cioè a nessuno degli Stati federati; o attribuendo a una delle grandi città esistenti la qualità di capitale comune.

In linea di massima il primo criterio è stato seguito dagli Stati americani, i quali hanno la capitale federale posta in un territorio chiamato distretto federale. Gli Stati europei hanno seguito invece il criterio di concedere il rango di capitale dello Stato federale a quella di uno degli Stati componenti che rimane perciò anche la capitale dello Stato singolo.

Gli esempi più notevoli del sistema, che si può definire americano, sono dati dalle capitali federali del Messico, del Venezuela, del Brasile; è per altro particolarmente interessante l'ordinamento delle capitali degli Stati Uniti d'America e della Repubblica Argentina.

a). *Stati Uniti d'America.* La città di Washington trae non

soltanto la sua origine ma il suo stesso fondamento, come regime amministrativo, da una disposizione della costituzione federale del 1787. Al congresso fu data la facoltà di esercitare esclusivamente il potere legislativo nel distretto che, per cessione degli Stati federati accettata dal congresso stesso, divenisse la sede del governo. Fu allora detto che « in uno Stato federale per avere un governo forte e sollecito degli interessi generali si deve sottrarlo alla pressione degli interessi particolari ; per raggiungere questo scopo, la sua sede deve essere posta sotto l'autorità degli organi dello Stato». Quale applicazione del principio inserito nella Costituzione si volle che gli abitanti del distretto federale (District of Columbia) non godessero neppure dei diritti politici, non partecipando alle elezioni del presidente non essendo rappresentati dal Senato, non eleggendo i proprî membri alla Camera dei rappresentanti.

La municipalità di Washington fu regolata da varie leggi ed infine dalla legge 1 giugna 1878. In base a questa ultima il potere legislativo rimase affidato al Congresso. Il potere esecutivo fu invece assunto dal presidente della confederazione americana, il quale lo esercita a mezzo di tre commissari nominati per un triennio e scelti, due nei partiti politici predominanti nel distretto, uno nel corpo del genio militare. I tre commissari hanno ripartito fra loro i varî servizî municipali, ma costituiscono un vero e proprio collegio per deliberare su ogni singolo affare. La loro autorità si estende su tutto il distretto federale, il quale in sostanza è la città stessa di Washington.

b). *Argentina.* La capitale federale argentina ha un regime municipale complesso. Capo immediato e anche locale di essa è lo stesso presidente della nazione.

Organi della città sono: l'intendente, nominato dal presidente, e che è organo esecutivo contemporaneamente degli interessi nazionali statali e locali ; il Consiglio municipale, di elezione locale, che costituisce l'organo deliberante.

La municipalità di Buenos Aires esercita attribuzioni proprie e determinate o delegate dallo Stato.

Caratteristiche del tutto particolari assumono poi le cosidette città Stato, cioè quei comuni aventi una speciale tradizione storica e che sono stati definiti « Comuni cresciuti a po-

tenza di Stato ». Esempi del genere si potevano rilevare per le tre città libere dell'Ansa germanica, Amburgo, Brema e Lubecca e per il mezzo cantone svizzero di Basilea città.

La costituzione tedesca del 13 ottobre 1879 definiva la città libera anseatica di Amburgo, come uno degli Stati indipendenti dell'Impero. Le autorità amministrative erano la Borghesia e il Senato. La prima (Bürgeerschaft) si componeva di 80 membri eletti dal corpo elettorale; di quaranta nominati dai proprietari fondiarî, e di quaranta tratti dalle categorie professionali. La Borghesia eleggeva nel suo seno un comitato permanente di venti membri che la rappresentava e la sostituiva negli intervalli di sessione. Il Senato era composto di diciotto membri nominati a vita, di cui nove tratti dalle classi professionali e sette dalle categorie commerciali. Il Senato eleggeva ogni biennio, il primo e il secondo borgomastro della città che lo presiedevano a turno.

La Costituzione del cantone di Basilea, città in Svizzera, avvenne nel 1832. Tale città ha una propria Costituzione e un proprio rappresentante nel consiglio degli Stati elvetici. Nella municipalità di Basilea in luogo dell'Assemblea dei cittadini e del Consiglio municipale che sono nei comuni del cantone dei veri e proprî sobborghi della città, sono costituiti quale organo deliberante, il Gran Consiglio e, il Consiglio di governo, quale organo esecutivo.

Si può ancora osservare che, senza essere città Stato, anche Trieste e, in un certo senso Fiume, presentavano sotto il regime Austro-Ungarico interessanti particolarità nella loro organizzazione municipale. Per Trieste e il litorale, il Consiglio municipale della città funzionava anche da Dieta provinciale dell'Impero ed è noto come, nella monarchia Austro-Ungarica le circoscrizioni provinciali avevano una notevole importanza, sia per l'estensione, sia per la popolazione, sia per l'autorità e le attribuzioni delle magistrature. Il podestà della città, eletto dal Consiglio municipale e confermato dall'imperatore, era il presidente della Dieta.

Un'ultima osservazione sembra opportuno fare, rilevando che talune delle città capitali di Stato, pur senza avere un proprio particolare ordinamento municipale, tuttavia sono regolate da norme che diversificano più o meno da quelle dettate per le altre città. Così Madrid ha il sindaco e gli aggiunti di nomina gover-

nativa. Oslo è sottoposta alla tutela e vigilanza del governo, anziché dalle normali autorità provinciali (1).

---

(1) Per la bibliografia essenziale, vedi: GNEIST: *Il diritto amministrativo inglese*, « UTET », Torino. — BERTHELEMY; *Diritto amministrativo francese*, Parigi, 1913. — VALALLEE: *Il regime amministrativo del dipartimento della Senna e della città di Parigi*, « Rivista general. d'Amminis. », 1900 — *Enciclopedia giuridica francese*, « Volume X », Parigi, 1935 — *Le vie giuridique des peuples*, Paris, 1934. — *Raccolta legislativa Delloz*, 1942. — FERRARIS LUIGI; *La Capitale e il suo ordinamento*, Torino « Bocca », 1912. — *Bollettini parlamentari italiani*, (sino al 1940). — *Annuari di diritto comparato*, Roma, « Istituto di Studî legislativi ». — *Legislazione internazionale*, Roma, « Istituto di Studî legislativi ». — *Annuaire de législation étrangère*, Parigi, (sino al 1939). — *Annuaire de législation française*, Parigi. — DE FERRON: *Institution provinciale et comunale comparée*, Paris, 1884.

Allegato n. 5

PROSPETTO DEI SERVIZÎ AMMINISTRATIVI SVOLTI DAI PRINCIPALI ENTI LOCALI

N. B. — Il presente prospetto dei servizî disimpegnati dai principali enti locali italiani, territoriali e istituzionali, è stato compilato in forma schematica onde rappresentare con maggiore efficacia e chiarezza i servizî stessi.

Nella rappresentazione dei servizî, che viene suddivisa per materia, si è seguito un criterio di assai lata interpretazione estendendosi a indicare pure, a esempio, i contributi che i predetti enti corrispondano ad altri enti per il disimpegno di taluni pubblici servizi che certamente non possono essere, a rigore, compresi fra i servizî proprî, ma che tuttavia costituiscono una forma di partecipazione al raggiungimento dei fini istituzionali di altri enti e quindi una forma di attività.

A - Comuni

1. — *Affari generali e di governo*

— Servizî uffici amministrativi — impiegati e agenti — stipendî e contributi (art. 91 T. U. legge com. e prov. 1934) (1).
— Segretario comunale — onere. (L. 27-6-42, n. 851).
— Servizî dello stato civile. (T. U. 9-7-1939, n. 1238).
— Affari di leva e servizio militare. (T. U. 24-2-1938, n. 329).
— Servizio verifica pesi e misure. (T. U. 23-3-1890, n. 7088).
— Servizio alloggi militari e truppe. (D. Luog. 24-9-1917, n. 1513).

(1) Con le sigle T. U. si intende richiamare il Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934.

— Servizî del tiro a segno nazionale. (L. 4-6-1934, n. 950).
— Registro di popolazione. (Reg. 2-12-1929, n. 2132).
— Archivio notarile mandamentale. (L. 16-2-1931, n. 91).
— Requisizione quadrupedi e veicoli per usi militari. (T. U. 24-3 1942, n. 179 e R. D. 19-7-1940, n. 1265).
— Concorso negli affari e spese di consorzî (art. 91 T. U.).
— Tenuta liste elettorali. (R. D. 2-9-1919, n. 1495 e D. L. L. 28-9-1944, n. 24).
— Uffici comunali di statistica. (D. L. L. 21-9-1944, n. 246).
— Servizî turistici — aziende di cura — soggiorno, turismo. (R. D. L. 15-4-1926, n. 765 e segg).
— Affissioni pubbliche. (Art. 91 T. U. e Legge 15-10-1925, n. 2578.)
— Servizio delle certificazioni (Art. 52, n. 15 T. U.).
— Vigilanza sulle istituzioni a favore della generalità (art. 59-60 T. U.).
— Provvedimenti urgenti in materia di proprietà privata. (L. 20-3-1865, all. E.).
— Mantenimento parchi di rimembranza. (L. 21-3-1926, n. 559).
— Funzionamento uffici dei commissariati degli alloggi (oneri) (D. L. L. 28-12-44n. 415).
— Cura sepolcreti militari. (L. 12-6-1931, n. 877, D. L. L. 14-6-45, n. 428).

2. — *Finanza e patrimonio.*

— Imposte — tasse e proventi. (T. U. 14-9-1931. n. 1175).
— Bilancio comunale e gestione patrimoniale (art. 84, 89 e segg. T. U.).
— Servizio riscossioni e pagamenti. (T. U. 17-10-1922, n. 1401).
— Catasto. (T. U. 8-10-1931, n. 1572).
— Commissioni comunali censuarie. (D. L. L. 23-11-1944, n. 403).
— Gestioni aziende municipalizzate. (L. 15-10-1925, n. 2578).
— Gestioni per comuni rurali siciliani (L. 8-6-1942, n. 890).
— Gestioni speciali per usi civici. (L. 16-6-1927, n. 1766).
— Locali per uffici esattoriali. (R. D. 17-10-1922, n. 1401).
— Locali per i Consigli elettivi tributarî. (D. L. L. 8-3-1945, n. 77).

3. — *Sicurezza pubblica e polizia.*

— Servizî di polizia urbana e rurale, (srtt. 109 e segg. Reg. 1911).
— Servizio antincendi. (R. D. L. 27-2-1939, n. 333).
— Funzioni del sindaco quale ufficiale di polizia giudiziaria (221 C. P. P.).

— Funzioni del sindaco quale autorità locale di P. S. (Art. 2 T. U. leggi P. S. 1931).
— Rilascio carte identità e rilievi segnaletici. (Art. 3 T. U. P. S.)
— Accertamenti di polizia e ispezioni a locali, (Art. 15 e 16, ivi).
— Licenze per spari ed esplosioni pericolose, (Art. 57, ivi).
— Disciplina accessi sulle vie pubbliche, (Art. 61, ivi).
— Licenze per portieri, (Art. 62, ivi).
— Norme sui depositi di materie infiammabili, (Art. 64, ivi).
— Disciplina industrie insalubri e pericolose, (Art. 66, ivi).
— Licenze pubblici trattenimenti e facoltà sospensione, (Art. 69-74, ivi).
— Vigilanza su esercizî pubblici, (Art. 90, ivi).
— Facoltà sequestro stampe e scritti, (Art. 112, ivi).
— Iscrizione addetti mestieri controllati, (Art. 121, ivi).
— Servizio inabili al lavoro, (Art. 154, ivi).
— Provvedimenti su persone sospette, (Art. 157, ivi).

4. — *Giustizia.*

— Cura degli uffici di conciliazione. (L. 25-6-1940, n. 763).
— Elenchi dei giudici popolari (assessori). (R. D. 4-10-1935).
— Arredamento e manutenzione uffici giudiziarî. (L. 24-4-1941).
— Carceri mandamentali. (L. 29-11-1941, n. 1405).
— Funzioni del sindaco ufficiale di polizia giudiziaria. (Art. 221 C. P. P.)

5. — *Sanità pubblica.*

— Uffici e servizî comunali di igiene, (Art. 91 C. P. — T. U. Sanità 1934).
— Condotte mediche — ostetriche — veterinarie (T. U. Sanità).
— Servizî della nettezza urbana. (Leggi 1942.)
— Servizî di vigilanza zooiatrica e macelli pubblici, (T. U. Sanità e R. D. 20-12-1928, n. 938).
— Laboratorî di igiene e profilassi, (267 T. U. Sanità).
— Vaccinazioni obbligatorie, (Art. 267 T. U. Sanità).
— Farmacie rurali — Spese, (Art, 115. T. U. Sanità).
— Servizî di polizia mortuaria e cimiteri, (Art. 337. T. U. Sanità).
— Dispensarî antivenerei, (Art .298. T. U. Sanità).
— Concorso nei servizî antitubercolari, (Art. 272. T. U. Sanità).
— Vigilanza sui prodotti e mercati della pesca. (L. 10-6-1935, n. 1729).
— Vigilanza igienica sulle fiere e mercati. (L. 17-5-1866).

— Controllo sulle acque gassose. (R. D. 29-10-1931, n. 1601.)
— Vigilanza su alberghi e esercizî pubblici (art. 213 T. U. Sanità e L. 16-6-1939, n. 112).
— Controllo su alimenti e bevande, (art. 342 T. U. Sanità).
— Bagni pubblici comunali, (Art. 91. T. U. Sanità)
— Controllo sul baliatico, (Art. 309. T. U. Sanità).
— Controllo sulle carni, (R. D. 20-12-1928, n. 3098).
— Abitabilità case urbane e rurali, (Art. 220. T. U. Sanità).
— Vigilanza sugli addetti ai servizî domestici. (L. 22-6-1939, n. 1239).
— Vigilanza sull'igiene degli abitati rurali e urbani e sulle abitazioni, (Art. 218. T. U. Sanità).
— Controllo concimaie, (Art. 237 T. U. Sanità).
— Vigilanza su produzione e commercio di latte. (R. D. 9-5-1929, n. 994).
— Controllo su industrie e lavori insalubri, (Art. 216 T. U. Sanità).
— Prevenzione delle malattie infettive dell'uomo, (Art. 254 T. U. Sanità).
— Prevenzione delle malattie infettive degli animali, (Art. 264 T. U. Sanità).
— Profilassi delle malattie veneree, (Art. 294 T. U. Sanità).
— Assistenza igienica alle mondariso, (Art. 212 T. U. Sanità).
— Lotta contro la pellagra, (Art. 246 T. U. Sanità).
— Vigilanza sulle condizioni igieniche delle strade e abitazioni, (Art. 35 T. U. Sanità).
— Cura delle denuncie delle malattie infettive, (Art. 35 T. U. Sanità).
— Riparazioni igieniche, (Art. 233 T. U. Sanità).
— Regolamenti per la coltivazione del riso, (Art. 204 T. U. Sanità).
— Regolamenti di igiene e sanità, (Artt. 315-344 T. U. Sanità).
— Provvedimenti urgenti in materia di sanità e igiene, (Art. 55 T. U. Sanità).
— Facoltà assunzione di azienda, di servizî (L. 15-10-1925, n. 2578):
per la distribuzione di acqua potabile;
per la costruzione di fognature e utilizzazione materie fertilizzanti;
per l'impianto ed esercizio di farmacie;
per nettezza urbana e sgombero immondizie;
per trasporti funebri (con facoltà di privativa);

di stabilimenti per la macellazione (con facoltà di privativa) ;
di stabilimenti di bagni e lavatoi pubblici ;
di stabilimenti per la fabbrica e la vendita del ghiaccio ;
di aziende per il latte (L. 16-6-1932, n. 851) ;
di aziende per la raccolta di rifiuti solidi urbani (L. 20-3-1941, n. 366).

6. — *Assistenza e beneficenza.*

— Condotte mediche — ostetriche — veterinarie. (T. U. Legge San. 1934).
— Contributi alle casse dei sanitarî condotti. (T. U. Legge San. 1934).
— Distribuzione medicinali ai poveri. (Regolam. 19-7-1906).
— Spese di spedalità — assistenza ospedaliera poveri. (L. 17-7-1890, n. 6972).
— Concorso per assistenza illegittimi ed esposti. (L. 8-6-1942, n. 863 e segg.).
— Inabili al lavoro, (Art. 155 T. U.).
— Concorso servizî a favore di maternità e infanzia (L. 24-12-1934).
— Concorso per alienati. (L. 14-2-1904, n. 36).
— Facoltà gestire case e alberghi popolari, (Art. 292 T. U.).
— Comitati comunali, presieduti dal sindaco, per la concessione di sussidî straordinarî a congiunti di militari alle armi. (D.L.L. 8-2-1945, n. 10).
— Facoltà esercizî asili notturni. (L. 15-10-1925, n. 2578).
— Servizio concessione soccorsi militari (R. D. L. 13-4-1944, n. 113).

7. — *Culti.*

— Oneri per conservazione di edificî di culto, (Art. 91 T. U.).
— Oneri per affari di culto derivanti da antichi statuti locali.

8. — *Istruzione pubblica.*

— Oneri per scuole elementari. (T. U. 5-2-1928, n. 577).
— Uffici ispettori scolastici e direttori didattici, (Art. 91 T. U.).
— Alloggi maestri scuole di confine, (Art. 91 T. U.).
— Contributi biblioteche popolari e biblioteche obbligatorie. (L. 24-4-1941, n. 393).
— Contributi scuole di avviamento al lavoro. (R. D. 6-10-1935, n. 1379).

— Contributi per licei-ginnasi e istituti magistrali. (L. 1-7-1940, n. 899).
— Contributi per istituti nautici, (Art. 91 T. U.).
— Spese per scuole tecniche. (RR. DD. 31-8-1923 e 15-5-1924).
— Contributi o gestione di palestre e stadî, (Art. 91 T. U.).
— Contributi per scuole rurali. (R. D. L. 14-10-1938, n. 1771).
— Contributi per istituti di istruzione superiore, (Art. 91 T. U.).
— Contributi a favore del Patronato e dell'assistenza scolastica, (Art. 91 T. U.).
— Contributi a favore della R. A. I., (Art. 91 T. U.).

9. — *Lavori pubblici.*

— Servizî e manutenzione di viabilità locale, (Art. 91 e leggi 1865).
— Contributi nelle opere idrauliche viab. (R. D. 25-7-1904, n. 523).
— Contributi nelle opere per la navigazione interna. (R. D. 11-7-1913, n. 959).
— Contributi nelle opere per manutenzione porti — fari — fanali. (R. D. 5-4-1885, n. 3095).
— Contributi nelle opere per strade di allacciamento. (L. 20-3-1865, n. 2248 all. F.)
— Facoltà di occupare di urgenza beni in caso di disastri. (L. 21-6-1865, n. 2359).
— Provvedimenti in tema di ricovero di persone senza tetto a causa di guerra (lavori — abitazioni — Commissione comunale). (D. L. L. 17-11-1944, n. 306 e 9-6-1945, n. 305).
— Compilazione piani comunali di ricostruzione (D. L. L. 1-3-1945, n. 154).
— Provvedimenti per la ricostruzione edilizia a seguito della guerra. Comitati comunali di riparazioni edilizie. (D. L. L. 18-1-1945 numero 4).
— Facoltà di occupaz. di beni per lavori stradali. (L. 20-3-1865, n. 2248, all. F.)
— Facoltà occupaz. beni in caso di pericolo nelle miniere. (L. 30-3-1863, 184).
— Regolamenti locali di edilizia. (Reg. 1911).
— Facoltà assumere, in gestione separata, i seguenti servizî (L. 15-10-1925, n. 2578):
  — costruzione acquedotti e fontane ;
  — impianto ed esercizio di illuminazione pubblica e privata ;
  — costruzione di fognature ;
  — costruzione ed esercizio di tramvie ;

— costruzione ed esercizio di reti telefoniche comunali ;
— impianti ed esercizio di mezzi per le pubbliche comunicazioni ;
— costruzione ed esercizio di impianti di forza motrice, idraulica ed elettrica.

10. — *Agricoltura — Industria — Commercio.*

— Contributi agli ispettori dell'agricoltura, (Art. 91 T. U.)
— Lotta contro parassiti delle piante. (Art. 91, T. U.)
— Stazioni di monta, (Art. 91. T. U.)
— Servizî annonari. (L. 27-12-1940, n. 1716).
— Gestione usi civici e demanî comunali. (R. D. 1927).
— Gestione o vigilanza su mercati del pesce. (L. 10-6-1935, n. 1729).
— Gestione o vigilanza su fiere e mercati. (L. 17-5-1866).
— Gestione facoltativa di mulini o forni. (L. 15-10-1925, n. 2578).
— Gestione facoltativa di mercati pubblici. (L. 15-10-1925, n. 2578).
— Gestione facoltativa di essiccatoi di granturco. (L. 15-10-1925, n. 2578).
— Gestione facoltativa di stabilimenti per semenzai e vivai agricoli. (L. 15-10-1925, n. 2578).
— Sistemazioni boschive e montane (R.D.L. 30-12-1923, n. 3267).
— Gestione di aziende agricole comunali. (R. D. L. 20-12-1942, n. 1182).
— Consorzî varî di bonifica — trasformazione o miglioramento fondiario. (Art. 156 T. U.).
— Commercio di vendita al pubblico (discipl.). (R.D.L. 16-12-1926, n. 2174).
— Commercio ambulante (discipl.). L. 5-2-1934, n. 329.
— Commissioni comunali pres. e nom. dal sindaco per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura (D.L.L. 8-3-1945, n. 75).
— Classifica, da parte dei sindaci, dei ristoranti e rosticcerie. (D. L. L. 1-3-1945, n. 99).

B - Provincie

1. — *Affari generali.*

— Uffici e servizî dell'Amministrazione provinciale (Art. 144 T. U.).
— Spese per segretario provinciale. (L. 27-6-1942, n. 851).
— Provvista e manutenzione locali della Prefettura. (L. 22-12-1939, n. 2005).

— Accasermamento corpi di polizia. (R. D. L. 9-12-1930, n. 1850).
— Oneri per gli Archivi di Stato. (L. 22-11-1939, n. 2006).
— Istituzioni di natura provinciale (Art. 135 e 144 T. U.).
— Consorzî provinciali — oneri in partecipazione, (Art. 144 T. U.).
— Oneri per servizio del tiro a segno. (L. 4-6-1934, n. 950).
— Oneri e locali per commissioni provinciali di leva e uffici di leva (T. U. 24-2-1938, n. 329).
— Contributi per componenti G. P. A. (Art. 144 T. U.).
— Uffici provinciali di statistica. (D. L. L. 21-9-1944, n. 246).
— Sussidî a favore di enti locali, (Art. 135 T. U.).
— Concorsi e contributi nei servizî contrincendi. (R. D. L. 29-2-1939, n. 333).

2. — *Finanza e patrimonio.*
— Servizî relativi alle imposte tasse e proventi. (T. U. R. D. 19-9-1938).
— Bilancio provinciale e gestione patrimoniale (Artt. 139-289 T. U.).
— Servizio riscossioni e pagamenti. (R. D. 17-10-1922, n. 1401).
— Formazione nuovo catasto. (T. U. 8-10-1931, n. 1571).
— Commissioni censuarie provinciali. (D. L. L. 23-11-1944, n. 403).
— Gestione aziende separate. (L. 15-10-1925, n. 2578).

3. — *Sanità pubblica.*
— Integrazione servizî sanitarî comunali, (art. 92 T. U. Sanità).
— Profilassi malattie infettive (Art. 201 T. U. Sanità).
— Laboratorî di igiene. (Art. T. U. Sanità).
— Distribuzione chinino e lotta antimalarica (Art. 315 T. U. Sanità).
— Servizio vaccinazioni obbligatorie (Art. 267 T. U. Sanità).
— Cura della pellagra (Art. 334 T. U. Sanità).
— Cura antirabbica (Art. 334 T. U. Sanità).
— Profilassi e servizî antitubercolari (Art. 272 T. U. Sanità e L. 23-6-1927, n. 1276).
— Istituti per l'isolamento e la disinfezione, (art. 93 T. U. Sanità).
— Regolamenti di polizia veterinaria, (Art. 346 T. U. Sanità).
— Regolamento per la coltivazione del riso. (Art. 204 T. U. Sanità).

4. — *Assistenza e beneficenza.*
— Assistenza agli infermi di mente. (L. 14-2-1904, n. 36).
— Assistenza infanti illegittimi ed esposti. (R. D. L. 8-5-1927, n. 798.)
— Assistenza ciechi e sordomuti (Art. 144 T. U.).

— Assistenza alla maternità e infanzia. (T. U. 24-12-1934, n. 2316).
— Assistenza famiglie numerose. (R. D. L. 3-6-1937, n. 205).
— Oneri per i comitati prov.li assistenza e beneficenza. (D. L. L. 22-3-1945, n. 173.)

5. — *Istruzione pubblica.*
— Locali e stipendi addetti istituti tecnici e licei scientifici (Art. 144, T. U.).
— Locali e stipendi addetti istituti nautici (Art. 144, T. U.).
— Locali per istituti di istruzione tecnica (Art. 144, T. U.).
— Locali e mezzi per le scuole agrarie (Art. 144, T. U.).
— Locali per uffici regionali scolastici, (Art. 144 T. U.).
— Contributi e locali per patronato e assistenza scolastica (Art. 144, T. U.).
— Contributi a favore istituti di istruzione superiore (Art. 144 T. U.)
— Oneri per mantenimento di biblioteche pubbliche. (L. 24-4-1941, n. 393).

6. — *Lavori pubblici.*
— Sistemazione e manutenzione delle strade provinc. (Art. 144 T. U.).
— Costruzione e mantenimento argini contro fiumi e torrenti (Art. 144 T. U.).
— Contributi nelle opere idrauliche di V categ. (Art. 144 T. U.).
— Contributi nelle nuove opere per vie di navigazione interna di 2ª, 3ª, 4ª cl. e in quelle di ristabilimento e manutenzione delle vie navigabili di 3ª e 4ª cl. (Art, 144 T. U.).
— Contributi nelle opere di miglioramento e di manutenzione di porti 1ª, 2ª, 3ª, 4ª cl. II cat. e dei relativi fari e fanali (Art. 144 T. U.).
— Costruzione strade di allacciamento dei comuni isolati e delle strade di accesso alle stazioni ferroviarie e ponti (Art. 144 T. U.).
— Facoltà assumere gestione in azienda separata dei seguenti servizî pubblici: (L. 15-10-1925, n. 2578).
— Per: costruzione ed esercizio tramvie
— costruzione ed esercizio di reti telefoniche provinciali.
— impianto ed esercizio di mezzi di comunicazione pubblici.
— costruzione ed esercizio impianti per produzione e distribuzione di forza motrice, idraulica, elettrica.

7. — *Agricoltura.*

— Contributi per la lotta contro le cavallette e la formica argentina (Art. 144 T. U.).
— Contributi agli Ispettorati dell'agricoltura (Art. 144 T. U.).
— Gestione di stabilimenti per semenzai e vivai agricoli. (L. 15-10-1925, n. 2578).
— Gestione di essicatoi di granturco e depositi. (L. 15-10-1925, n. 2578).

C - Istituzioni di assistenza e beneficenza. (L. 17 luglio 1890, n. 6872 e segg.).

I servizî e le funzioni svolte da tali enti sono fissate dai rispettivi atti statutari in base ai quali si può formulare la seguente classificazione :

1. — *Istituzioni per soccorso ai poveri* — Opere pie elemosiniere in genere. — Opere pie per sussidî a favore di vedove. — Fondazioni dotali. — Opere pie per sussidî alle puerpere. — Opere pie per sussidî di latte e baliatici. — Opere pie per sussidî a orfani e abbandonati. — Opere pie per sussidî a domicilio a inabili. — Opere pie per la cura e soccorso di infermi a domicilio. — Opere pie per borse o posti di studî e sussidî per istruz. — Patronati scolastici. — Enti per cucine economiche e locande. — Istituti per costruzione di case economiche per i poveri. — Opere pie per trasporto di malati agli ospedali. — Opere pie aventi scopi di pubblica assistenza. — Ricoveri di mendicità per indigenti vecchi o inabili. — Ricoveri per vedove. — Asili notturni e dormitorî pubblici.

2. — *Istituzioni per l'infanzia e la gioventù.* — Brefotrofi. — Asili per lattanti e slattati. — Ospizî marini e opere pie per fanciulli malati. — Colonie estive. — Asili infantili. — Orfanotrofi. — Istituti per l'infanzia abbandonata o maltrattata. — Collegi — convitti. — conservatori e educandati. — Scuole elementari — medie e superiori. — Educatorî e ricreatorî festivi.

3. — *Istituzioni di rieducazione fisica e morale.* — Istituti per rachitici. — Patronati pro-carcerati o liberati dal carcere. — Patronati per i figli dei carcerati. — Istituti per sordomuti. —

Istituti per ciechi. — Riformatorî per discoli. — Ritiri e reclusorî per donne.

4. — *Istituzioni ospedaliere.* — Ospizî di maternità. — Ospedali per infermi acuti. — Ospedali per cronici e incurabili. — Istituti di assistenza a tubercolotici. — Istituti e opere antitubercolari. — Convalescenziarî. — Manicomî.

5. — *Enti aventi scopi connessi al culto.*

D - Camere di commercio dell'agricoltura e dell'Industria. (T. U. R. D. 29 settembre 1934, n. 2011. R. D. L. 10 giugno 1937, n. 924).

1. — *Servizî generali.*

— Uffici e servizi consiliari.
— Rappresentanza e coordinamento degli interessi economici provinciali.
— Vigilanza e tutela (delegata) su enti locali svolgenti attività economica-sociale e tecnica.
— Facoltà consultiva sulle materie di carattere economico-sociale richiesta da amministraz. o enti.
— Coordinamento delle attività delle associazioni professionali per il potenziamento della produzione.
— Coordinamento dell'attività assistenziale professionale.
— Iniziative e proposte per l'incremento della produzione e delle condizioni sociali ed economiche provinciali.
— Proposte per la fondazione di istituti di istruzione professionale e altre istituzioni economiche.
— Proposte sui programmi degli istituti di istruzione tecnica.
— Accertamento e raccolta degli usi e consuetudini.

2. — *Finanza e patrimonio.*

— Bilancio consiliare e gestione del patrimonio.
— Amministrazione delle finanze consiliari.
— Gestione degli istituti, stabilimenti ed aziende economiche.

3. — *Servizî di natura economica.*

— Tenuta registro delle denuncie delle ditte o di merci e prodotti.
— Compilazione di regolamenti speciali provinciali per l'applica-

zione di leggi relative all'agricoltura, industria, commercio, credito, risparmio, previdenza sociale.

— Pareri sui regolamenti: di polizia rurale; sulla lotta contro i nemici delle piante; sul risanamento dalla malaria; sul pascolo abusivo; sulla tutela di terreni e colture; sull'esercizio di usi civici nei demani comunali e nei domini collettivi, deliberati da comuni e provincie.

— Pareri sulle norme per le fiere e i mercati e sulle norme relative alla produzione, crediti, risparmio, previdenza sociale, istruzione professionale.

— Pareri sulle deliberazioni comunali di classifica dei ristoranti e rosticcerie. (D. L. L. 1-3-1945, n. 99).

— Attribuzioni in materia forestale, agricola, zootecnica: (L. 5-7-1908, n. 392; L. 21-6-1925, n. 1162).

— Compilazione ruolo stimatori, periti, esperti, mediatori.

— Amministrazione e gestione di borse di commercio e di altre aziende o istituzioni speciali (porti franchi).

— Controllo sugli uffici di collocamento. (R. D. 29-3-1928, n. 1003).

— Albi di esperti per le controversie del lavoro. (R. D. 21-5-1934, n. 1073).

— Servizi di contabilità e cassa dei consorzî di rimboschimento. (R. D. 16-5-1926, n. 1126).

— Depositi relativi a opere di miglioramento del patrimonio rustico di Comuni e altri enti. (R. D. 30-12-1923, n. 3267).

— Disciplina dei prezzi delle merci, servizî, affitti, ecc. (R. D. L. 16-6-1938, n. 1387 e segg.).

— Determinazione del valore dei prodotti industriali, ai fini delle imposte di consumo. (D. L. L. 8-3-1945, n. 62).

— Gestione di laboratori chimici e merceologici. (L. 13-11-1940, n. 1769).

— Disciplina della vendita di materie e merci (es.: lana; R. D. 5-9-1938, n. 1601) — panificazione (R. D. L. 21-7-1938, n. 1609) — Vendite straordinarie di liquidazione: (R. D. L. 19-1-1939, n. 294).

— Disciplina dell'approvvigionamento e distribuzione di generi alimentari. (R. D. L. 18-12-1939, n.2222).

— Formazione di elenchi delle ditte per il taglio dei boschi (D. M. 7-7-1942).

— Coordinamento dei trasporti statali. (R. D. L. 22-5-1942, n. 772.

Allegato n. 6.

ONERI GRAVANTI SUI COMUNI PER SERVIZÎ NON PROPRÎ O SOTTRATTI ALLA LORO GESTIONE (*)

La legge vigente pone una molto sommaria e generica indicazione di simili oneri gravanti sui comuni in dipendenza delle funzioni connesse alla qualità di ufficiale del governo attribuita al sindaco (art. 54 T. U. 1934) tali oneri si possono così raggruppare:

1) attribuzioni relative allo stato civile e al registro di popolazione;

2) provvedimenti relativi alla pubblica sicurezza e all'ordine pubblico;

3) provvedimenti relativi all'igiene pubblica.

Leggi speciali hanno però man mano accumulato sugli enti locali una quantità di compiti per i quali è assai spesso difficile accertare se siano di interesse statale o anche di interesse comunale. L'elencazione, data dall'art. 91 del T. U. 1934, oltre a essere fatta in sede di finanza e contabilità, e non quindi per delimitare organicamente le attribuzioni dei comuni, è confusa e spesso manchevole. Per molti di tali compiti od oneri non può peraltro ravvisarsi la giustificazione, che affidandoli ai comuni, lo Stato attui una specie di decentramento autarchico, o possa così provvedervi senza la necessità di istituire dei proprî organi locali, o riduca in tal modo le spese del servizio. Purtroppo tale fenomeno è da rilevarsi tuttora anche in leggi recentissime quantunque la situazione finanziaria assai grave degli enti locali sia ben nota.

Dall'esame che segue pare che, in linea di massima, tra le funzioni affidate ai comuni, si possano raggruppare le seguenti categorie:

1) funzioni di natura prettamente statale, anche se svolte localmente e con vantaggio degli abitanti del comune; i relativi oneri dovrebbero perciò essere assunti totalmente dallo Stato,

(*) La presente nota è stata curata dal Dott. Giuseppe Renato.

(esempio istruzione, giustizia) o dalla provincia, se si ritenga di trasferire a questa alcuni servizî (es. antincendi) ;

2) funzioni di natura statale, ma per le quali, o per essere svolte saltuariamente (commissioni, comitati ecc.) o per la loro limitata importanza, o per non aumentare le spese del servizio con la istituzione di organi statali locali, si rende opportuno affidarle a uffici già esistenti, quali quelli comunali ; in tal modo però gli oneri dei servizî dovrebbero essere interamente rimborsati dallo Stato ;

3) altre funzioni, che sono contemporaneamente di interesse statale e comunale (es. opere pubbliche locali) ; per esse si dovrebbe rivedere l'attuale riparto di spese, fine di sollevare i comuni da oneri eccessivi (es. spese per i porti) ;

4) funzioni di natura provinciali, oltre che comunale (es. oneri per servizî di igiene e sanità, assistenza) ; anche per esse si dovrebbe riesaminare il riparto di spese previsto dalle vigenti leggi ;

5) funzioni puramente comunali ; per queste i contributi o rimborsi da parte di enti superiori dovrebbero avere solo carattere facoltativo.

Come si rileva, è necessario un esame dei singoli casi, che sovente, si configurano in modo assai diverso. Appare utile seguire un criterio di raggruppamento per materia, se pure non eguale a quello del citato art. 91.

A) *Affari generali :*

1) oneri per *personale* in servizio nei comuni, ma non da essi dipendente. Incombono ai comuni, senza rimborso, le spese relative agli stipendî, assegni connessi, indennità di missione, diritti varî e di segreteria per il segretario comunale, che per il T. U. 1934 e la legge 27 giugno 1942, n. 851 è funzionario statale, se pure in forma speciale, e per l'ufficiale sanitario (T. U. delle leggi sanitarie 1934), nonché per i contributi previdenziali a essi relativi.

2) Funzioni e spese (locali, personale e stampati) relative alla tenuta dei registri di *stato civile*, rilascio di certificati e di estratti, spese per traduzione di atti emessi all'estero per cittadini poveri, per le indennità spettanti al pretore per le verifiche periodiche (T. U. 9 luglio 1939, n. 1238). I comuni percepiscono solo i diritti per gli atti rilasciati ai privati.

3) Funzioni e spese (locali, personale e stampati) relative alla tenuta del *registro di popolazione*, rilascio di certificati anagrafici, revisioni e aggiornamenti straordinarî dei registri (R. D. 2 dicembre 1929, n. 2132). Possono percepire solo i diritti di segreteria

4) Oneri relativi a *servizî di statistica* di carattere nazionale. I comuni devono compiere per conto dell'Istituto di Statistica numerose operazioni: rilevazioni mensili, provvisorie, mensili definitive, annuali definitive, speciali (per le grandi città, per i morti in zone di guerra, ecc.) fornendo gli elementi per nascite, matrimoni, morti, movimento migratorio ecc. (circolari dell'Istituto centrale di statistica). Altri servizî statistici derivano dall'obbligo della denuncia alle autorità sanitarie di nascite di infanti deformi (T. U. leggi sanitarie 1934), delle cause di inabilità al lavoro (id.); della denuncia all'ufficio distrettuale del registro dei decessi ai fini delle tasse di successione (legge 30 dicembre 1923, n. 3270); all'Istituto di previdenza sociale delle pratiche per i prestiti familiari (R. D. L. 21 agosto 1937, n. 1542). Per tali servizî non è prevista nessuna contribuzione o concorso di spesa, né rimborso.

I comuni devono poi gratuitamente provvedere ai locali arredati e al funzionamento degli uffici comunali di statistica istituiti dal D. L. L. 21 settembre 1944, n. 246.

Devono altresì provvedere a tutte le operazioni locali relative ai censimenti generali della popolazione, e ai censimenti straordinari economici, ma per le spese da essi sostenute è dato rimborso da parte dello Stato.

5) *Servizî militari*. I comuni capoluogo di provincia debbono provvedere ai locali per le sedute dei Consigli provinciali di leva, all'arredamento, cancelleria, pulizia, riscaldamento e al personale occorrente. Gli altri comuni devono provvedere egualmente per le Commissioni mobili di leva. Non c'è rimborso. Devono invece anticipare, salvo rimborso, le spese relative all'alloggio dei militari di truppa addetti alle Commissioni, le indennità di viaggio e di soggiorno per gli indigenti che si presentano alla visita (T. U. 24 febbraio 1938, n. 329).

Ai comuni incombono poi, senza rimborso, tutti gli oneri, (locali, personale e stampati) relativi alle operazioni per le liste della leva terrestre, marittima e aeronautica (legge 28 luglio 1932, n. 1365 e legge 19 gennaio 1939, n. 340) e per la tenuta dei ruoli matricolari.

I comuni debbono provvedere, senza rimborso, agli accertamenti e alla tenuta dei ruoli e registri per le *requisizioni militari* di quadrupedi e veicoli a trazione animale (T. U. 24 marzo 1942, n. 479).

Debbono provvedere alle pratiche relative alla concessione dei *soccorsi* a favore delle famiglie bisognose di militari alle armi. La spesa grava sullo Stato e si corrisponde a mezzo degli uffici postali, ma i comuni hanno il compito di istruire le pratiche, provvedere alla compilazione di elenchi, comunicazioni ecc. senza rimborso (legge 22 gennaio 1934, n. 115 e segg.).

Debbono provvedere agli *alloggiamenti militari* per le truppe in transito e per i militari in servizio di P. S. Il rimborso dello Stato è minimo (attualmente, per ogni camera, da lire 15 a lire 3,18) (R. D. 16 gennaio 1927, n. 374).

I comuni capoluogo di provincia o sede di mandamento al primo aprile 1934, debbono concorrere per un quinto nelle spese per le sessioni di *tiro a segno* nazionale, per la dotazione dell'armamento, l'arredamento delle sedi dei campi ecc. (legge 11 giugno 1936, n. 1143).

6) *Servizî elettorali*. I comuni debbono provvedere alla regolare tenuta delle liste elettorali maschili e femminili, oggi uniche tanto per le elezioni amministrative quanto per quelle politiche. Le spese per la prima formazione delle liste sono però rimborsate dallo Stato. (D.L.L. 28 settembre 1944, n. 24 e segg.).

7) *Pesi e misure*. Incombono ai comuni le spese per la fornitura dei locali per gli uffici temporanei per la verificazione periodica biennale dei pesi e misure, loro arredamento, per il personale occorrente e per le operazioni di verifica, senza alcun rimborso (T. U. 23 agosto 1890, n. 7088).

8) *Archivio notarile*. Ove venga istituito, su domanda degli enti locali, incombe totalmente al comune sede di mandamento, salvo rivalsa delle quote spettanti agli altri comuni interessati, la spesa per lo stipendio del conservatore, i locali e loro arredamento e funzionamento (legge 16 febbraio 1913, n. 89).

9) *Sepolture militari e di guerra*. I comuni che le abbiano ricevute in consegna, hanno l'obbligo della custodia e mantenimento. Lo Stato può stipulare con gli enti delle convenzioni per il rimborso totale o parziale delle spese o per la concessione di contributi (legge 13 giugno 1931, n. 877). Per i cimiteri di militari delle Nazioni Unite, analogamente con D. L. L. 5 luglio 1945, n. 429.

10) *Uffici e linee telegrafiche*. Per talune linee telegrafiche

stabilite in certi comuni, questi debbono assumere l'impegno di versare un canone di manutenzione (R. D. 21 ottobre 1923, n. 2367).

Le spese per l'impianto di uffici telegrafici e per la costruzione di nuove linee telegrafiche nei comuni capoluogo di mandamento sono a carico di questi per un quarto. Nei comuni di frontiera non capoluogo di mandamento la spesa per i locali arredati dell'ufficio telegrafico in servizio pubblico grava totalmente sull'ente. Tutti i suindicati comuni sono poi obbligati a un contributo chilometrico per la manutenzione delle linee telegrafiche costruite col loro concorso (legge 28 giugno 1885, n. 3200).

11) *Commissariati alloggi.* Nei comuni dove sono costituiti, gli enti locali debbono provvedere per la gratuita fornitura dei locali arredati e per il loro funzionamento (D. L. L. 28 dicembre 1944, n. 415), e salvo rimborso da parte dello Stato anche per gli uffici delle Commissioni arbitrali per la disciplina locazioni (D. L. L. 8 febbraio 1946, n. 55).

12) *Enti provinciali per il turismo.* Per il loro funzionamento, i comuni che applicano l'imposta di soggiorno sono tenuti al pagamento di contributi determinati per ogni provincia (L. 20 giugno 1935, n. 1425 e segg.).

13) *Comitati per le ricostruzioni edilizie.* I comuni devono gratuitamente provvedere alla fornitura dei locali, loro arredamento, pulizia, cancelleria e al personale di segreteria (D. L.L. 18 gennaio 1945, n. 4).

14) *Commissioni per l'accertamento dei lavoratori* dell'agricoltura ai fini dei contributi assicurativi. I comuni debbono provvedere come al numero precedente (D. L. L. 8 febbraio 1945, n. 75).

B) *Finanza e contabilità.*

In questa materia le attribuzioni dei comuni sono quasi tutte proprie e attinenti ai mezzi per la gestione del proprio patrimonio. Non sarebbero però da considerarsi tali i seguenti oneri:

1) *Catasto.* — I comuni debbono provvedere, senza rimborso alla fornitura arredamento, riscaldamento e cancelleria per i locali delle Commissioni comunali per la formazione del nuovo catasto, alle spese di delimitazione e terminazione del loro territorio, alle spese per i loro locali arredati e riscaldati per gli uffici degli operatori catastali, alle mercedi degli indicatori, alle pubblicazioni e notificazioni necessarie (T. U. 8 ottobre 1931, n. 1572).

2) *Consigli elettivi tributarî.* — I comuni debbono gratuitamente provvedere alla fornitura dei locali necessarî, all'arredamento, cancelleria e al personale di segreteria (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 77).

C) *Sicurezza pubblica e polizia.*

Molte delle funzioni comunali in questa materia derivano dall'essere il sindaco anche ufficiale di polizia giudiziaria e autorità di P. S. ove manchino gli organi governativi. Però, anche in veste di autorità di P. S. molte delle attribuzioni che gli art. 1, 3, 4, 15, 16, 57, 59, 61, 62, 64, 66, 69, 74, 85, 90, 96, 103-108, 109, 112, 113, 121, 126, 130, 142, 153, 154, 157, 162, 207 del T. U. della legge di P. S. 18 giugno 1931, n. 733 gli affidano (principalmente rilascio di licenze, autorizzazioni locali ecc.), sembrano più rettamente doversi fare rientrare fra quelle che sono le attribuzioni proprie del comune in una materia che è senza dubbio di interesse locale. Si può invece pensare che siano prevalentemente funzioni statali, o non comunali, le seguenti:

1) rilascio di *carte di identità* e misure per accertamenti segnaletici (artt. 3 e 4 T. U. citato). Il comune vi provvede senza rimborso di spesa da parte dello Stato e può solo percepire diritti di segreteria.

2) *Servizî antincendi.* Dopo il passaggio dei servizî pompieristici allo Stato, i Comuni sono obbligati al pagamento di contributi, stabiliti da una quota fissa corispondente alla somma da essi portata in bilancio nel 1935, e da una quota aggiuntiva in relazione alla loro popolazione (R. D. L. 10 ortobre 1935, n. 2472 e segg.).

D) *Giustizia.*

I servizî di cui al seguente elenco pare che debbano rientrare fra quelli statali.

1) *Uffici di conciliazione.* — Tutte le spese loro relative sono a carico dei comuni, senza rimborso (legge 25 giugno 1940, n. 763).

2) *Elenchi dei giudici popolari.* — Le spese relative alla loro formazione e tenuta sono totalmente a carico dei comuni (R. D. 4 ottobre 1935).

3) *Uffici giudiziarî.* — Sono a carico dei comuni le spese per il primo stabilimento delle Corti e sezioni di Corte di Appello e relative Procure Generali, delle Corti di Assise, dei tri-

bunali, delle preture e sedi distaccate di Pretura, per i locali, loro arredamento, manutenzione, riscaldamento, illuminazione, custodia, pulizia, nonché, per le sedi distaccate di pretura, anche per i registri e gli oggetti di cancelleria (legge 24 aprile 1941, n. 392). Lo Stato concorre nella spesa solo con contributi annui.

4) *Carceri.* — I comuni sono obbligati a tutte le spese relative a esse, salvo quelle per il mantenimento e i trasporti dei detenuti, e a quelle per il casermaggio e l'occorrente agli uffici. Anche per il personale di custodia debbono provvedere i comuni. Lo Stato concorre nella spesa solo con contributi annui (legge 29 novembre 1941, n. 1405).

E) *Sanità pubblica.*

In questa materia la maggior parte dei compiti svolti dai comuni sono da considerarsi di pretto interesse comunale, anche se per parecchi di essi, come si è visto, il sindaco li dirige in qualità di ufficiale del governo. L'intreccio tra funzioni dei comuni e funzioni delle provincie è poi qui più rilevabile. Pare comunque che possa fornire oggetto di discussione l'attribuzione ai comuni dei seguenti oneri:

1) *Consorzio provinciale antitubercolare.* — I comuni, insieme alla provincia, sono obbligati al pagamento di un contributo annuo a favore del consorzio, determinato dallo statuto in relazione alla entità della popolazione (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 272).

2) *Laboratorio provinciale di igiene e profilassi.* — I comuni sono tenuti al pagamento di due terzi delle spese di esercizio del laboratorio istituito dalla provincia, secondo il riparto fatto dal Prefetto, in base alla popolazione (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 82).

3) *Cura della pellagra.* — Nelle zone colpite da tale morbo i comuni debbono anticipare tutte le spese inerenti alla prevenzione e alla cura (alimentazione curativa ed eventuale ricovero degli ammalati poveri). Possono ottenere dalle provincie solo il rimborso di metà delle spese (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 334).

4) *Dispensarî antivenerei.* Sono obbligatorî nei comuni capoluogo di provincia o con più di 30 mila abitanti e in quelli ove il prefetto ne disponga l'istituzione. I comuni ne sostengono tutte le spese, ma lo Stato concorre con sussidî che non possono

però superare la metà delle spese (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 297).

5) *Vaccinazioni antivaiolose.* — I comuni debbono provvedere a loro spese al servizio di vaccinazione e alla regolare tenuta degli atti e registri. Le provincie intervengono solo per le spese inerenti alla provvista del vaccino e alla sua conservazione e spedizione (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 267).

6) *Vaccinazioni antitifiche.* — Possono essere dichiarate obbligatorie dal prefetto. In tal caso i comuni ne debbono sostenere completamente gli oneri.

7) *Vaccinazioni antidifteriche.* — Le spese per tale servizio obbligatorio sono per un terzo a carico della provincia e per due terzi a carico dei comuni, ai quali è affidata l'esecuzione del servizio. I prefetti possono però esonerare i comuni che non siano in grado di sostenere le spese (legge 6 luglio 1939, n. 891).

8) *Distribuzione chinino.* — Sono a totale carico dei comuni le spese per il servizio di somministrazione del chinino e di medicinali sussidiarî, per il funzionamento degli ambulatori e dei servizî comunali di assistenza antimalarica, le spese per la profilassi. Le provincie provvedono invece alle spese per la provvista del chinino e dei medicinali sussidiarî, salvo rimborso da parte dei privati, e alle spese per gli accertamenti diagnostici, a quelle per l'integrazione dei servizi comunali antimalarici e per i servizî nei territori di bonifica già dichiarati ultimati (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 314).

9) *Farmacie.* — Nei comuni con meno di 5 mila abitanti o dove sia andato deserto il concorso per l'assegnazione, è concessa un'indennità di residenza a favore del farmacista che provvede all'esercizio. L'onere fa carico ai comuni, salvo il rimborso di una quota non superiore a due terzi da parte dello Stato (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, art. 115).

F) *Assistenza e beneficenza.*

Anche in questa materia è notevole l'intreccio fra le competenze delle provincie e quelle dei comuni, specialmente ai fini del regolamento passivo delle spese.

1) *Spese di spedalità.* — Fa carico ai comuni il pagamento delle spese di spedalità per gli infermi poveri a essi appartenenti per domicilio di soccorso salva l'azione di rivalsa contro chi sia tenuto per legge. Si segnala questo caso in considerazione del fatto che tali oneri, derivanti dai rimborsi da effettuare a enti

ospedalieri, consorzî antitubercolari, istituto di previdenza sociale, casse mutue ecc. hanno ormai raggiunto tali cifre da costituire una delle cause della disastrosa situazione finanziaria dei comuni, oltre a determinare gravi disagi per gli enti ospedalieri. Sembra perciò che si dovrebbe esaminare con urgenza la possibilità di una riforma del sistema vigente (R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841). Il Ministero dell'Interno ha presentato un progetto secondo il quale i suddetti oneri verrebbero a gravare sulle provincie, alle quali sarebbero trasferite alcune entrate comunali.

2) *Mantenimento esposti.* — La provincia è tenuta a disimpegnare il servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono, e si rivale sui comuni in base a riparto secondo la popolazione, approvato dal prefetto (R. D. L. 8 maggio 1927, n. 798 e legge 13 aprile 1933, n. 312).

3) *Assistenza illegittimi.* — La provincia, qualora non lo faccia l'O. N. M. I., provvede all'assistenza dei fanciulli nati da unione illegittima riconosciuti dalla sola madre la quale si trovi in stato di povertà e allevi il figlio. La spesa fa carico per un terzo all'O. N. M. I. e per il rimanente è ripartita in misura uguale tra la provincia e i comuni in base a riparto secondo la popolazione, qualora non esistano istituzioni di assistenza a tal fine costituite (legge 13 aprile 1933, n. 312).

4) *Mantenimento inabili al lavoro.* — Qualora non sia possibile provvedere con la pubblica beneficenza, il Ministro dell'Interno su proposta del prefetto, provvede al loro ricovero. La spesa è anticipata dallo Stato che se ne rivale in tutto o in parte sul comune del domicilio di soccorso del ricoverato, a meno che esso non sia in condizione di provvedervi (T. U. 18 giugno 1931, n. 733 art. 154).

5) *Trasporto alienati.* — Le spese di trasporto degli alienati poveri fanno carico ai comuni del domicilio di soccorso, a meno che non si tratti di trasporti da manicomi giudiziarî o sezioni speciali a manicomi comuni, nel qual caso la spesa fa carico alle provincie (legge 14 febbraio 1904, n. 36).

6) *Comitato di patronato dell'O. N. M. I.* — I comuni gratuitamente devono fornire i locali occorrenti per il funzionamento degli uffici, con il relativo arredamento, nonché il personale di segreteria necessario (R. D. 24 dicembre 1934, n. 2316).

7) *Comitato unione famiglie numerose.* — Idem come per n. 6 (R. D. L. 3 giugno 1937, n. 805).

8) *Comitato per la concessione di sussidi straordinari* a favore

di congiunti di militari alle armi (idem come per il n. 6) (D. L. L. 8 febbraio 1945, n. 10).

G) *Culti.*

1) *Conservazione edificî adibiti al culto pubblico.* — Tali oneri per i comuni sono subordinati ai casi di insufficenza di altri enti per provvedere a simili finalità. Le spese sono però limitate alla semplice conservazione dei soli edificî sacri (art. 91 T. U., 1934).

2) *Antiche spese di culto.* — Sono considerate generalmente a carico dei comuni le spese derivanti non solo da antiche convenzioni, ma anche da prestazioni immemorabili o da statuti locali.

H) *Opere pubbliche.*

1) *Strade nazionali o provinciali* che attraversano gli abitati comunali. I comuni sono tenuti alla sistemazione e manutenzione di tali fronti stradali, salvo ottenere il rimborso della spesa di manutenzione (R. D. 15 novembre 1923, n. 2506).

2) *Strade pubbliche di terza classe.* — Alla manutenzione ordinaria e straordinaria di esse provvedono le provincie, ma la spesa è ripartita tra la provincia e i comuni attraversati, in ragione di una metà a carico della prima e di una metà a carico del comune, sulla base della spesa incontrata per la rispettiva tratta stradale (R. D. 15 novembre 1923, n. 2506).

3) *Strade di quinta classe.* — Alla manutenzione ordinaria e straordinaria di esse, che sono quelle militari aperte al pubblico, provvede l'amministrazione militare, ma i comuni da esse attraversati sono tenuti al pagamento di contributi fissati con speciali convenzioni (R. D. 15 novembre 1923, n. 2506).

4) *Opere idrauliche di quinta categoria.* — I comuni provvedono all'esecuzione e manutenzione delle opere di difesa dell'abitato di città, villaggi e borgate contro le corrosioni di un corso di acqua e contro le frane, salvo concorso nella spesa da parte dei proprietari avvantaggiati e salvo concorso da parte della provincia e dello Stato, in misura però questo non maggiore di un terzo (legge 13 luglio 1911, n. 774).

5) *Opere per la navigazione interna.* — Le spese per le opere nuove di ristabilimento e manutenzione per le vie navigabili di seconda classe sono eseguite dallo Stato, ma le spese stesse sono a

carico delle provincie e dei comuni interessati per due quinti in relazione all'interesse rispettivo. Per le opere di terza classe lo Stato concorre nelle spese per due quinti, senza provvedere all'esecuzione. Per le opere di quarta classe lo Stato può solo concorrere in misura da uno a due quinti (T. U. 11 luglio 1913, n. 959).

6) *Opere portuali.* — Le spese di qualunque natura, occorrenti per i porti di seconda categoria, sono così ripartite:

a) per i porti di prima classe: 80 % Stato; 20 % provincie e comuni, metà per ciascuno, con concorso degli altri enti locali interessati;

b) porti di seconda classe: 60-70 % Stato; 30-40 % provincie e comuni, come sopra;

c) porti di terza classe: 40 % Stato; 60 % provincie e comuni come sopra;

d) porti di quarta classe: le spese sono a totale carico dei comuni interessati, che provvedono anche all'esecuzione dei lavori, salvo il concorso del 30 % dallo Stato e del 10 % dalle provincie, quando trattisi di nuove opere straordinarie (T. U. 2 aprile 1885 n. 3085). I contributi possono essere ratizzati (R. D. L. 16 giugno 1938 n. 1034).

7) *Opere per la ricostruzione.* — In relazione alle distruzioni operate dalla guerra, da parte del governo sono state predisposte varie misure per giungere alla più sollecita ricostruzione possibile specie delle abitazioni e degli abitati. Lo Stato provvede ai lavori di pronto soccorso per il ricovero degli abitanti, concede contributi a privati, mutui ecc. I comuni, le cui finanze non consentono una diretta assunzione di tali spese, hanno però varî oneri derivanti dal funzionamento delle Commissioni comunali e di quelle per la ricostruzione edilizia, entrambe istituite per l'attuazione dei piani di ricostruzione (DD. LL. LL. 17 novembre 1944 n. 366; 18 gennaio 1945, n. 4; 1 marzo 1945, n. 154).

I) *Agricoltura.*

1) *Ispettorato provinciale per l'agricoltura.* — I comuni e le provincie sono tenuti al pagamento dei contributi che già assegnavano alle soppresse cattedre ambulanti di agricoltura. Tali oneri sono determinati in tabelle stabilite dallo Stato (legge 13 giugno 1935, n. 1220 e R. D. L. 30 marzo 1937, n. 1352).

2) *Stazioni di monta ippica.* — I comuni dove esse siano

istituite sono tenuti alla gratuita somministrazione e arredamento dei locali, loro illuminazione e provvista d'acqua, nonché a provvedere al personale per l'esazione delle tasse e dei diritti (R. D. 4 maggio 1924, n. 966).

3) *Servizî annonari.* — I comuni devono provvedere al regolare approvvigionamento della popolazione e all'attuazione del razionamento dei consumi, sostenendo tutti i non lievi oneri relativi. Solo le spese attinenti al funzionamento degli uffici comunali di tesseramento possono essere ammessî, in rendiconto, a rimborso da parte dello Stato (legge 27 ottobre 1940, n. 1716 e segg.).

4) *Commissioni comunali* per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura ai fini del pagamento dei contributi assicurativi. I comuni devono provvedere i locali e i personali di segreteria necessari al loro funzionamento (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 75).

5) *Opere di bonifica.* — I comuni e le provincie sono tenuti a contribuire per i beni di loro pertinenza compresi nel comprensorio alla spesa per le opere di bonifica di competenza statale (T. U. 13 marzo 1933, n. 215).

6) *Opere di sistemazione dei bacini montani.* — I comuni e le provincie possono provvedere alla esecuzione di tali opere. Le spese relative sono però rimborsate dallo Stato (R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267).

7) *Rimboschimento* di terreni montani, dune o sabbie mobili. Vi possono provvedere i comuni e le provincie, salvo ottenere la concessione di contributi statali (R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267).

8) *Gestione di boschi e pascoli.* — I comuni possono a ciò provvedere mediante aziende speciali. Lo Stato può concedere contributi sino al 75 % e al 50 % delle spese per il personale. Qualora invece lo Stato provveda esso direttamente a tali gestioni, i comuni sono tenuti al rimborso delle spese sostenute. (R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267).

L) *Istruzione pubblica.*

Si riscontrano in questa materia, in maggior numero, i contributi gravanti sui comuni per servizî che, quanto meno, non sono da loro dipendenti.

1) *Scuole elementari.* — I comuni hanno l'obbligo di fornire i locali idonei e sufficienti alle classi esistenti nelle scuole elementari e di provvedere alle spese di custodia, servizio riscaldamento, il-

luminazione e arredamento dei locali stessi, nonché al rinnovamento del materiale didattico, degli arredi scolastici, degli attrezzi ginnastici, dei registri e stampati. Solo per alcune di queste ultime spese, in mancanza di mezzi, i comuni possono ottenere sussidi dallo Stato per il più completo arredamento delle scuole, in misura non superiore al terzo della presunta spesa. Devono pure provvedere al personale di servizio e custodia occorrente secondo l'entità della popolazione scolastica, cioè bidelli e custodi (T. U. 5-2-1928, n. 577).

2) *Ispettorati scolastici e direttori didattici.* — I comuni devono provvedere, senza rimborso, alla fornitura dei locali occorrenti per gli uffici, nonché alle spese per arredamento, illuminazione, riscaldamento, custodia, pulizia e agli stampati e cancelleria (T. U. 5 febbraio 1928, n. 577).

3) *Biblioteche scolastiche.* — Per le biblioteche scolastiche popolari, istituite in ogni classe elementare dal D. L. L. 2 settembre 1917, n. 1521, il comune, cui è attribuita la proprietà della biblioteca, è tenuto a fornire i mobili adatti e contribuire al mantenimento e incremento di essa, con sussidio annuale commisurato all'entità della popolazione scolastica (T. U. 5 febbraio 1928, n. 577).

4) *Scuole di confine.* — Ai comuni delle zone del confine orientale è fatto obbligo di fornire l'alloggio gratuito ai maestri elementari o, in mancanza, di corrispondere una adeguata indennità (legge 2 luglio 1929, n. 1152).

5) *Scuole rurali.* — I Comuni sono tenuti alla fornitura dell'alloggio agli insegnanti nelle scuole elementari di nuova costruzione istituite in sedi di campagna dove non esistano più di due scuole con proprio insegnante (R. D. L. 14 ottobre 1938, n. 1771).

6) *Ex Gioventù Italiana del Littorio.* — I comuni sono tenuti alla somministrazione gratuita dei locali occorrenti per i comitati della ex G.I.L., nonché a provvedere alle spese di custodia, illuminazione e riscaldamento delle palestre e stadi di proprietà di tale istituzione. Non sono state emanate sinora nuove disposizioni per regolare la materia dopo la soppressione della G. I. L., (R. D. L. 27 ottobre 1937, n. 1839).

7) *Patronato scolastico.* — I comuni sono obbligati alla somministrazione gratuita dei locali destinati all'assistenza scolastica svolta dal patronato, nonché a concedere a essa sussidi non inferiori a quelli stanziati in bilancio nel 1924 (T. U. 5 febbraio 1928, n. 577).

8) *Ente radioaudizioni italiane.* — I comuni con più di mille abitanti sono tenuti al pagamento a favore di tale ente di un contributo fisso annuo graduato secondo la popolazione da lire 50 a lire 20.000 (R. D. L. 17 novembre 1927, n. 2207)

9) *Scuole di avviamento al lavoro.* — I comuni sono obbligati alla gratuita somministrazione dei locali e, per le scuole della Basilicata e della Sardegna, a fornire anche il personale di segreteria e di servizio (R. D. 6 maggio 1923, n. 1054).

10) *Licei, ginnasi, istituti magistrali.* — I Comuni sono obbligati a provvedere alla gratuita somministrazione, manutenzione, arredamento, illuminazione e riscaldamento dei locali e alle spese varie di ufficio, nonché, per gli istituti magistrali, anche a provvedere al personale di segreteria (R. D. 6 maggio 1923, n. 1054).

11) *Istituti nautici.* — I comuni sono obbligati a provvedere alla gratuita somministrazione, adattamento, manutenzione, illuminazione, e riscaldamento dei locali occorrenti, nonché allo arredamento di essi e alla fornitura del materiale non scientifico e degli oggetti di segreteria (R. D. 21 ottobre 1923, n. 2359).

12) *Scuole industriali e commerciali e scuole tecniche.* — I comuni sono tenuti alla gratuita somministrazione dei locali, alla loro illuminazione, riscaldamento e provvista di acqua, per le scuole di ogni tipo di nuova istituzione (R. D. 31 ottobre 1923, n. 2523).

13) *Università e istituti di istruzione superiore.* — I comuni sono obbligati al pagamento di contributi a favore dei tali istituti quando essi derivino da apposite convenzioni stipulate dai comuni stessi per il loro mantenimento in luogo (R. D. 31 agosto 1933 n. 1592). Tali contributi sono ora devoluti allo Stato (R. D. 29 giugno 1935 n. 1075).

14) *Biblioteche pubbliche.* — Sono ora obbligatorie in tutti i comuni capoluogo di provincia. L'onere delle relative spese può però gravare in tutto o in parte sulla provincia (legge 24 aprile 1941, n. 393).

Allegato n. 7

PROSPETTO DEI CONTROLLI SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI

Il presente prospetto, svolto in forma schematica per maggiore chiarezza, rappresenta le varie forme dei controlli che attualmente vengono esercitati sui comuni e le provincie. Essi sono suddivisi secondo la comune dottrina in preventivi, successivi e sostitutivi. e sono raggruppati a seconda delle varie autorità od organi che li esercitano. Il prospetto è stato compilato con criterî molto ampî, in modo che in esso sono state incluse anche le varie forme di pareri che, a rigore, non possono ritenersi veri e proprî controlli, tuttavia non può escludersi che possano rinvenirsi nella legislazione altri particolari controlli.

Il lungo elenco dà chiara la sensazione della vastità dei controlli che incombono sull'attività degli enti locali e da esso può trarsi la conferma della necessità di procedere al più presto alla loro riduzione.

E infatti, utilizzando gli studî della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, il Ministero dell'Interno ha già approntato un progetto di legge per l'eliminazione di molti controlli lasciando solo quelli di legittimità, salvo che per talune delle più importanti materie (1).

Il prospetto mette d'altra parte in evidenza che assai spesso i principali inconvenienti lamentati sono da attribuirsi piuttosto a una deficiente organizzazione e al frazionamento dei controlli che alla loro intensità.

I.

Comuni

A) Controlli preventivi:

a) *Prefetto:*

1) Visto di esecutività e potere di annullamento sulle deliberazioni di tutti i comuni relative alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e approvati e, per i Comuni con più di

(1) V. il testo in nota al resoconto, n. 3.

100 mila abitanti, su quelle importanti spese obbligatorie nei limiti degli stanziamenti di bilancio (art. 97 T. U.).

2) Visto sui contratti superanti certi limiti (art. 296 T. U.).
3) Autorizzazione alla licitazione o trattativa privata sui contratti (art. 87 T. U.).
4) Facoltà di ordinare inchieste (art. 340 T. U.).
5) Approvazione deliberazione di delega delle funzioni del governo da parte del Sindaco (art. 56 T. U.).
6) Approvazione deliberazione di riparto dei comuni in quartieri (art. 57 T. U.).
7) Omologazione degli elenchi delle strade campestri (art. 17 legge 20 marzo 1865, allegato F).
8) Approvazione nomina messi comunali (art. 273 T. U.).
9) Omologazione a depositare somme in istituto di credito (art. 291 T. U.).
10) Decisione su ricorsi avverso classifica comunale dei ristoranti e rosticcerie. (D. L. L. 1-3-1945, n. 99).
11) Autorizzazione di acquisto di immobili o per l'acquisto di beni a titolo gratuito. (legge 21 giugno 1896, n. 218).
12) Parziale nomina dei membri della Commissione comunale per i tributi locali. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

b) *Giunta provinciale amministrativa* :

1) Approvazione deliberazioni relative a (art. 99 T. U.) :
— bilancio preventivo
— storno di fondi da una categoria all'altra del bilancio
— spese ultraquinquennali (salvo che per i comuni capoluoghi di provincia)
— applicazione di tributi e relativi regolamenti
— acquisto di azioni industriali
— liti attive e passive e transazioni
— impieghi di denaro
— alienazione di immobili, titoli, azioni, locazioni e conduzioni di immobili oltre i 12 anni
— prestiti e mutui
— assunzione diretta di pubblici servizî
— piani regolatori edilizi e di ampliamenti
— costruzione e classificazione di strade
— regolamenti di uso dei beni comunali, di igiene, di edilizia, polizia locale e sulle istituzioni comunali
— ordinamento e regolamenti del personale

— spese nuove e maggiori.

2) Approvazione capitolati generali per alienazioni, locazioni, acquisti, appalti, lavori, forniture (art. 87 T. U.).
3) Facoltà disporre inchieste (art. 340 T. U.).
4) Pareri circa separazione dei patrimoni e delle spese di comuni e frazioni (art. 36 T. U.).
5) Pareri relativi a consorzi locali (art. 156 T. U.).
6) Autorizzazione sull'applicazione di sovraimposte. (legge 10 giugno 1937, n. 1402 e art. 306 T. U.).
7) Pareri circa la sistemazione enti dissestati (art. 332 T. U.).
8) Autorizzazione a depositare somme in istituti di credito. (art. 291 T. U.).
9) Autorizzazione a impiegare somme provenienti da alienazioni, lasciti, riscossioni ecc. in estinzione di passività onerose o pel miglioramento del patrimonio (art. 291 T. U.).
10) Approvazione deliberazioni recanti nuove spese facoltative (art. 316 T. U.).
11) Parere su deliberazioni di comuni che non hanno conseguito il pareggio del bilancio dopo l'applicazione delle sovraimposte al 3° limite e su variazione in bilancio per spese obbligatorie (art. 332 T. U.).
12) Approvazione regolamenti sulle condotte sanitarie (art. 66 T. U. Sanità).
13) Fissazione stipendi minimi sanitari condotti (art. 67 T. U. Sanità).
14) Approvazione regolamento consorzio antitubercolare (art. 276 T. U. Sanità).
15) Omologazione deliberazioni relative a consorzi per opere idrauliche. (R. D. 25 luglio 1904, n. 523).
16) Approvazione deliberazioni sull'amministrazione degli usi civici. (legge 16 giugno 1927, n. 1766).
17) Approvazione deliberazione per l'istituzione di un diritto comunale sui generi di larga produzione. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).
18) Autorizzazione all'applicazione dell'imposta di famiglia. (art. 111 T. U. Fin. loc.).
19) Approvazione tariffe per l'applicazione della tassa di occupazione di aree pubbliche (art. 195 T. U. Fin. loc.).
20) Autorizzazione applicazione in misura superiore della tassa sulle insegne (art. 203 T. U. Fin. loc.).

21) Approvazione tariffe diritti di peso pubblico (art. 216 T. U. Fin. loc.).
22) Approvazione deliberazioni per ripartizione utili gestione di servizi municipalizzati e su accertamento e sistemazione in bilancio delle perdite (art. 261 T. U. Fin. loc.).
23) Approvazione deliberazioni per la concessione alla industria privata di servizî municipalizzati e relativi capitolati (art. 265 T. U. Fin. loc.).
24) Approvazione deliberazioni per l'istituzione di pedaggi (legge 20 marzo 1865, allegato F, art. 20).
25) Autorizzazione applicazione sovrimposta oltre il 2° limite. (T. U. art. 256, Fin. loc.).
26) Delibera sulle tariffe provinciali per le imposte sul valore locativo, di famiglia, sul bestiame (art. 106-118-126, T. U. Fin. Loc.).
27) Approvazione convenzioni tra comuni ed enti ospedalieri per assistenza ambulatoriale ai poveri. (R. D. 30 settembre 1938, n. 1631).

c) *Consiglio di prefettura*:

1) Pareri sui contratti e progetti per alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni, appalti di opere (artt. 88-297-298 T. U.).
2) Parere su capitolati generali (art. 294 T. U.).
3) Esame e decisione sui conti (art. 310 T. U.).
4) Facoltà di inchieste (art. 340 T. U.).
5) Parere sulla concessione all'industria privata di servizî municipalizzati e relativi capitolati (art. 267 T. U., Fin. loc.,).

d) *Consiglio provinciale di sanità*:

1) Parere su regolamenti di igiene (art. 19 T. U. Sanità).
2) Parere sui regolamenti per le piante tessili (art. 19 T. U. Sanità).
3) Parere sulle deliberazioni per la costituzione di consorzî sanitarî (art. 19 T. U. Sanità).
4) Parere sui regolamenti dei sanitarî condotti (art. 19 T. U. Sanità).
5) Parere sui regolamenti edilizî (art. 229 T. U. Sanità).
6) Parere sui piani regolatori (art. 229 T. U. Sanità).
7) Parere sui progetti di opere per le provviste di acqua e per le abitazioni in zona di bonifica (art. 229 T. U. Sanità).

e) *Ufficio del genio civile* :

1) Visto sui progetti di contratti per alienazione, locazioni, acquisti, somministrazioni, appalti di opere (art. 285 T. U.).
2) Parere su tariffe per l'applicazione della tassa di occupazione di aree pubbliche (art. 195 T. U. Fin. loc.).
3) Approvazione atti comitati comunali per le riparazioni edilizie (D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4).

f) *Consiglio provinciale dell'economia* :

1) Approvazione piano economico per l'utilizzazione dei boschi comunali (art. 85 T. U.).
2) Parere circa tariffe per l'applicazione della tassa di occupazione di aree pubbliche (art. 195 T. U. Fin. loc.).
3) Parere circa la tariffa dei diritti di peso pubblico (art. 216 T. U. Fin. loc.).
4) Pareri sui regolamenti per l'esercizio di usi civici nei demani comunali o nei domini collettivi. (T. U. 20 settembre 1914, n. 2011).
5) Parere sulle deliberazioni comunali di classifica di ristoranti e rosticcerie. (D. L. L. 1 marzo 1945, n. 99).
6) Approvazione piano di massima sulla destinazione e utilizzazione dei demani comunali e dei domini collettivi (legge 16 marzo 1931, n. 372).
7) Pareri sui regolamenti comunali di polizia rurale, sul risanamento dalla malaria, sul pascolo abusivo (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).
8) Vigilanza sulla gestione dei depositi relativi a opere di miglioramento del patrimonio rustico comunale (R. D. 30 dicembre 1923, n. 3267).
9) Vigilanza sulle aziende costituite (anche comunali) svolgenti attività economico-sociale, tecnica, nella provincia (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).
10) Determinazione valore per i generi soggetti a imposta di consumo (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

g) *Consiglio scolastico provinciale* :

— Approvazione deliberazioni relative alla istruzione elementare. (R. D. 17-3-1930).

h) *Intendente di finanza* :

— Controllo ed esecutività dei ruoli delle imposte (art. 286 T. U. Fin. loc. e legge 16 giugno 1939, n. 942).

i) *Deputazione Provinciale*:
— Parere circa le deliberazioni relative a variazioni della circoscrizione territoriale (art. 35 T. U.).

j) *Comitato provinciale dei prezzi*:
— Coordinamento e disciplina dei prezzi fissati dagli enti locali (D. L. L. 19 ottobre 1944, n. 347).

k) *Sezione provinciale dell'alimentazione*:
— Determinazione del valore per i generi alimentari soggetti a imposte di consumo (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

l) *Consiglio superiore dei LL. PP.*:
— Parere su contratti e progetti oltre certi limiti, per alimentazione, somministrazione forniture, appalti di opere (art. 285, T. U.).

m) *Commissione centrale per la finanza locale*:
1) Approvazione di deliberazioni dei comuni che, dopo l'approvazione della sovraimposta al 3° limite e altre eccezionali in previsione, non possono conseguire il pareggio in bilancio.
2) Approvazione variazioni in bilancio per nuove spese obbligatorie.
3) Facoltà di revisione di tariffe e regolamenti.
4) Autorizzazione all'applicazione di nuove imposte (art. 332 T. U.).
5) Parere circa l'applicazione di un diritto comunale su generi di larga produzione. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).
6) Approvazione deliberazioni comunali per spese relative alla costituzione di centri rurali siciliani (legge 8 giugno 1942, n. 890).
7) Pareri sugli atti dei comuni colpiti dal terremoto del 1908 (D. L. 19 agosto 1917, n. 1399).
8) Giudizio sulla somministrazione di anticipi sull'importo dei mutui comunali. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

n) *Consiglio superiore di sanità*:
— Pareri sui lavori di pubblica utilità interessanti la sanità pubblica e sulle opere igieniche (art. 15 T. U. Sanità).

o) *Ministro dell'Interno*:
1) Approvazione delle deliberazioni di comuni capoluoghi di provincia riguardanti il bilancio preventivo o importanti impegni di spesa ultraquinquennale.

2) Facoltà di avocazione dell'approvazione delle deliberazioni degli stessi comuni impegnanti un principio di spesa continuativa per i bilanci futuri (legge 10 giugno 1937, n. 1402).
3) Omologazione dei provvedimenti di scioglimento dei corpi organizzati (art. 233 T. U.).
4) Omologazione di regolamenti comunali (art. 102 T. U. e art. 245 T. U. Sanità).
5) Approvazione delle deliberazioni sulle operazioni di mutuo (art. 299 T. U. C. P.).
6) Approvazione di regolamenti per spese di profilassi antimalarica (art. 323 T. U. Sanità).
7) Approvazione atti spec. del comune di Roma (D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426).
8) Approvazione delib. istituente un diritto su generi di larga produzione (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).
9) Autorizzazione applicazione imposta di soggiorno (R. D. 25 novembre 1937, n. 2159).
10) Vigilanza sugli archivi comunali. (legge 22 dicembre 1939, n. 2006).

p) *Ministro LL. PP.*:

1) Omologazione regolamenti relativi a lavori ed opere (art. 102 T. U.).
2) Vigilanza sulle deliberazioni relative alla polizia stradale (R. D. 8 dicembre 1933, n. 1740).
3) Approvazione deliberazioni relative a opere per la navigazione interna. (R. D. 11 luglio 1913, n. 859).
4) Approvazione atti relativi a opere sulle acque pubbliche, impianti e derivazioni per energia motrice (T. U. 1933).
5) Approvazione piani di ricostruzione comunali. (D. L. L. 1 marzo 1945, n. 154).
6) Autorizzazione a eseguire opere di sistemazione boschiva o montana. (R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3268).
7) Controllo sul funzionamento dei Comitati comunali per le riparazioni edilizie (D. L. L. 18 gennaio 1945, n. 4).

q) *Ministro delle Finanze*:

1) Omologazione dei regolamenti sulla finanza locale (art. 102 T. U. C. P.).
2) Approvazione delle deliberazioni sulle operazioni di mutuo per i comuni con bilanci pareggiati con sovraimposte eccedenti il limite normale.

3) Autorizzazione a contrarre mutui su cartelle e altri titoli azionabili (art. 299 T. U. C. P.).
4) Autorizzazione all'applicazione della imposta di famiglia (T. U. Fin. loc., 1931).
5) Approvazione del bilancio del comune di Roma. (D. L. L. 17 novembre 1944, n. 426).
6) Approvazione della delib. istituente un diritto comunale su generi di larga produzione. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

r) *Ministro della Pubblica Istruzione*:
1) Vigilanza sugli atti relativi a beni aventi interesse storico e artistico - archeologico. (legge 24 novembre 1927, n. 2461).
2) Omologazione dei regolamenti relativi alla pubblica istruzione (art. 102 T. U. C. P.).

s) *Ministro dell'Agricoltura*:
1) Omologazione regolamenti relativi a gestioni agricole e utilizzazione beni agrarî (art. 102 T. U. C. P.).
2) Approvazione delle deliberazioni relative alla utilizzazione degli usi civici (legge 16 giugno 1927, n. 1766).
3) Autorizzazione alla esecuzione di opere di sistemazione boschive o montane (R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3267).

t) *Sottosegretario per la stampa e le informazioni*:
— Approvazione delle deliberazioni relative a gestioni di stagioni liriche (R. D. L. 3 febbraio 1926, n. 438).

u) *Consiglio di Stato*:
1) Pareri sulle variazioni di circoscrizioni territoriali (35 T. U. C. P.).
2) Parere sui regolamenti (art. 151 T. U.).

B) Controlli successivi:

a) *Prefetto*:
1) Approvazione della nota delle spese conseguenti alle ordinanze di urgenza (art. 55 T. U.).
2) Diniego del visto sui contratti conclusi (art. 296 T. U.).
3) Facoltà di revoca del sindaco e degli assessori comunali (R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111).
4) Facoltà di disporre inchieste (art. 340 T. U.).

5) Poteri di vigilanza e facoltà di scioglimento degli organi delle aziende municipalizzate e aziende di cura e turismo (legge 15 novembre 1925, n. 2578 e R. D. 15 aprile 1926, n. 965).

b) *Giunta provinciale amministrativa* :

1) Decisione sui ricorsi in tema di tributi locali (ast. 282 T. U. Fin. locale).
2) Provvedimenti sul diniego del rilascio di certificati (art. 63 T. U.).
3) Facoltà disporre inchieste (art. 340 T. U.).
4) Pronuncie di responsabilità su amministratori ai fini di misure cautelative (art. 264 T. U.).

c) *Consiglio di prefettura* :

— Pronuncia sulle responsabilità derivanti dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale (art. 260 T. U.).

d) *Governo del re*

— Facoltà generale di annullamento degli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere, o violazione di legge (art. 6 T. U.).

C) Controlli sostitutivi:

a) *Prefetto* :

1) Allocazione d'ufficio in bilancio comunale degli oneri per spese di spedalità. (R. D. 30 dicembre 1923, n. 284).
2) Facoltà di provvedere con decreto per impianto di acqua potabile (art. 248 T. U. Sanità).
3) Facoltà di provvedere con decreto per costituzione obbligatoria di dispensari antivenerei (art. 298 T. U. Sanità).
4) Facoltà disporre costruzioni e acquisto per i comuni di essicatoi di granturco (art. 333 T. U. Sanità).
5) Facoltà di dispensare dal servizio impiegati comunali (art. 248 T. U.).
6) Facoltà di applicare sanzioni disciplinari agli impiegati comunali (art. 232 T. U.).
7) Facoltà generale surrogatoria con provvedimenti contingibili e urgenti in materia di edilità, polizia locale, igiene, sanità, sicurezza pubblica (artt. 20-55 T. U.).
8) Facoltà provvedere agli atti obbligatori omessi dal Comune (art. 104 T. U.).

9) Nomina di rappresentanti di consorzi (art. 161 T. U.).
10) Compilazione del bilancio (art. 305 T. U.).
11) Compilazione del conto del tesoriere (art. 308 T. U.).
12) Adempimento di atti relativi alle compilazione di liste elettorali. (D. M. 24 ottobre 1944).

b) *Giunta provinciale amministrativa* :

1) Allocazione d'ufficio in bilancio per spese obbligatorie o dipendenti da impegni validamente assunti (art. 320 T. U. C. P.).
2) Provvedimenti per il pagamento degli stipendi agli impiegati (art. 242 T. U.).
3) Provvedimenti per atti obbligatorî omessi dal comune (art. 104 T. U.).

c) *Consiglio provinciale dell'economia* :

— Provvedimenti per la formazione del piano economico di utilizzazione delle proprietà boschive. (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).

d) *Ministro dell'Interno* :

— Provvedimenti per gli atti omessi dalla Giunta Provinciale amministrativa. (Reg. 1911-13).

e) *Ministro delle Finanze* :

— Provvedimenti per assicurare il pareggio del bilancio (art. 336 T. U.).

II.

Provincie

A) Controlli preventivi :

a) *Prefetto* :

1) Autorizzazione alla licitazione o trattativa privata per i contratti (art. 140 T. U.).
2) Visto di esecutività sulle deliberazioni non soggette all'approvazione della Giunta Provinciale amministrativa e non relative a spese obbligatorie già stanziate in bilancio o relative alla esecuzione di provvedimenti già approvati.
3) Approvazione della nomina messi di provincia (art. 273 T.U.).
4) Nomina presidente e deputati provinciali. (R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111).

b) *Giunta provinciale amministrativa*:

1) Approvazione delle deliberazioni relative a storni di fondi in bilancio (art. 144 T. U.). nonché relative:
   — applicazione di tributi e relativi regolamenti
   — acquisti di azioni industriali
   — impieghi di denaro oltre 100 mila lire non diretto ad acquisti di stabili o mutui ipotecarî o acquisti di titoli statali o depositi presso istituti di credito autorizzati
   — alienazione di immobili, titoli del debito pubblico, titoli di credito o azioni industriali, quando il valore del contratto superi le 100 mila lire
   — costituzione di servitù o enfiteusi quando il valore del fondo superi le 100 mila lire
   — locazioni o conduzioni di immobili oltre 12 anni
   — assunzione diretta di pubblici servizî
   — regolamenti provinciali
   — liti attive e passive e transazioni di valore oltre 50 mila lire
   — parere sulle deliberazioni impegnanti i bilanci futuri (art. 150 T. U.).
2) Parere sull'applicazione delle sovraimposte provinciali (artt. 306-320 T. U.).
3) Autorizzazione a depositi di somme in istituti di credito (art. 291 T. U.).
4) Autorizzazione all'impiego di somme provenienti da alienazioni, lasciti, riscossioni ecc. in estinzione di passività onerose o nel miglioramento del patrimonio (art. 291 T. U.).
5) Approvazione di deliberazioni relative a nuove spese facoltative (art. 316 T. U.).
6) Approvazione di deliberazioni relative al consorzio antitubercolare (art. 276 T. U. Sanità).
7) Approvazione di deliberazioni per la ripartizione degli utili di gestione dei servizî municipalizzati o per l'accertamento e sistemazione in bilancio di perdite (art. 261 T. U. Fin. loc.).
8) Approvazione di concessioni all'industria privata di servizî municipalizzati e dei relativi capitolati (art. 265 T.U. Fin. loc.).

c) *Consiglio di prefettura*:

1) Parere su progetti di contratti superiori a 150 mila lire (art. 141 T. U.).
2) Decisioni sui conti dei tesorieri (art. 310 T. U.).

3) Parere sulla concessione all'industria privata di servizi municipalizzati e sui relativi capitolati (art. 265 T. U. Fin. loc.).

d) *Consiglio provinciale di sanità*:

1) Parere sui regolamenti d'igiene (art. 19 T. U. Sanità).
2) Parere sui regolamenti per piante tessili.
3) Parere sul regolamento di polizia veterinaria.
4) Parere sul regolamento prov. per gli ufficiali sanitarî.
5) Parere sul regolamento per il laboratorio prov.le di profilassi e igiene.
6) Parere sulla costituzione di consorzî provinciali sanitarî. (art .66 T. U. Sanità).
7) Parere sui progetti di opere per provvista di acqua o per le abitazioni in zona di bonifica (art. 229 T. U. Sanità).

e) *Ufficio del genio civile*:

1) Visto sui progetti di opere pubbliche (art. 285 T. U.).
2) Poteri e vigilanza in tema di deliberazioni relative alle opere attinenti alle acque pubbliche. (T. U. 1933).

f) *Consiglio provinciale dell'economia*:

1) Approvazione piano economico per utilizzazioni proprietà boschive (art. 85 T. U. C. P.).
2) Pareri sui regolamenti per l'esercizio di usi civici nelle proprietà collettive (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).
3) Approvazione piani di massima per destinazione e utilizzazione di proprietà collettive (legge 16 marzo 1931, n. 371).
4) Vigilanza sulle aziende in gestioni separate svolgenti attività economico-sociale-tecnica nella provincia. (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).

g) *Consiglio superiore dei LL. PP.*:

1) Parere su elenco e classificazione strade provinciali (legge 20 marzo 1865, allegato F).
2) Parere su contratti e progetti di massima per l'esecuzione di opere pubbliche oltre un certo limite (art. 285 T. U.).

h) *Commissione centrale finanza locale*:

1) Parere sull'approvazione delle deliberazioni impegnanti bilanci futuri con spese continuative (art. 150 T. U.).
2) Pareri sugli atti delle provincie colpite dal terremoto del 1908 (D. L. 19 agosto 1917, n. 1399).

3) Parere per il pareggio di bilancio delle provincie dissestate (art. 336 T. U. C. P.).
4) Giudizio per la somministrazione di anticipi sull'importo dei mutui provinciali. (D. L. L. 8 marzo 1945, n. 62).

i) *Consiglio superiore di sanità*:

— Pareri sui lavori di pubblica utilità interessanti la sanità pubblica e sulle opere igieniche di più provincie (15 T. U. Sanità).

l) *Ministro dell'Interno*:

1) Approvazione deliberazioni impegnanti i bilanci futuri con spese continuative (50 T. U.).
2) Omologazione dei regolamenti provinciali (151 T. U.).
3) Approvazione deliberazioni relative (art. 299 T. U.).
4) Approvazione regolamenti per opere di profilassi antimalarica (art. 323 T. U. Sanità).
5) Vigilanza sugli archivi provinciali (legge 22 dicembre 1939, n. 2006).
6) Approvazione della convenzione tra provincia e Opera Nazionale Maternità ed Infanzia per il servizio di assistenza ai fanciulli abbandonati o esposti (legge 2 giugno 1942, n. 826).

m) *Ministro delle Finanze*:

1) Approvazione deliberazioni delle provincie che applicano sovraimposte oltre il limite normale (art. 336 T. U.).
2) Omologazione di regolamenti tributari (art. 151 T. U.).
3) Autorizzazione a contrarre mutui in cartelle o altri azionari (art. 300 T. U.).
4) Autorizzazione a effettuare operazioni di mutuo per provincie con bilancio pareggiato con sovrimposte oltre il limite normale (art. 299 T. U.).

n) *Ministro dei LL. PP.*:

1) Controllo sulle deliberazioni relative alla polizia stradale. (R. D. 8 dicembre 1933, n. 1760).
2) Approvazione deliberazioni relative a oneri per opere di navigazione interna (R. D. 11 luglio 1913, n. 959).
3) Approvazione dell'elenco e della classificazione strade provinciali (legge 20 marzo 1865, n. 2148, allegato F).

4) Omologazione di statuti e di regolamenti dei consorzî provinciali per opere idrauliche (R. D. 25 luglio 1904, n. 52).
5) Omologazione di regolamenti stradali (art. 151 T. U.).

o) *Ministro della Pubblica Istruzione*:
— Vigilanza sugli atti relativi a beni aventi interesse storico-artistico-archeologico (legge 24 novembre 1927, n. 2461).

p) *Ministro dell'Agricoltura*:
— Autorizzazione all'esecuzione di opere di sistemazione boschiva o montana (R. D. L. 30 dicembre 1923, n. 3267).

q) *Consiglio di Stato*:
— Parere circa regolamenti provinciali (art. 151 T. U.).

B) Controlli successivi:

a) *Prefetto*:
1) Diniego del visto sui contratti conchiusi (art. 296, T. U.).
2) Facoltà di revoca dei presidenti e deputati provinciali (R. D. 4 aprile 1944, n. 111).
3) Facoltà di disporre inchieste (art. 340 T. U.).
4) Facoltà di scioglimento degli organi dei consorzî provinciali (art. 166 T. U.).

b) *Giunta provinciale amministrativa*:
1) Decisioni sui ricorsi in tema di tributi locali (art. 282 T. U. Fin. loc.)
2) Poteri di inchiesta (art. 340 T. U.).
3) Pronuncie di responsabilità su amministratori ai fini delle misure cautelative (art. 264 T. U.).

c) *Consiglio di prefettura*:
— Pronuncie sulle responsabilità dipendenti dalla conservazione e gestione del patrimonio comunale (260 T. U.).

d) *Ministro dell'Interno*:
1) Potere di annullamento dei regolamenti provinciali (art. 151 T. U.).
2) Facoltà scioglimento organi dei consorzî provinciali (art. 166 T. U.).

e) *Governo del re*

— Facoltà generale di annullamento degli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere, violazione di leggi (art. 6 T. U.).

C) Controlli sostitutivi:

a) *Prefetto*:

1) Allocazioni d'ufficio nei bilanci provinciali degli oneri per spese relative all'assistenza agli esposti (R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841.
2) Facoltà di dispensare dal servizio impiegati provinciali (art. 248 T. U.).
3) Facoltà di imporre sanzioni disciplinari agli impiegati provinciali (art. 232 T. U.).
4) Poteri per misure contingenti e urgenti in materia di edilità locale, igiene, sanità, sicurezza pubblica interessante l'intera provincia o parte (art.20 T. U.).

b) *Giunta provinciale amministrativa*:

1) Allocazioni in bilancio di spese obbligatorie e dipendenti da impegni validamente assunti (art. 320 T. U.).
2) Provvedimenti per il pagamento degli stipendi agli impiegati provinciali (art. 242 T. U.).
3) Provvedimenti per gli atti obbligatori omessi dalla provincia (art. 153 T. U.).

c) *Consiglio provinciale dell'economia*:

— Provvedimenti per la formazione del piano economico di utilizzazione delle proprietà boschive (T. U. 20 settembre 1934, n. 2011).

d) *Ministro dell'Interno*:

— Provvedimenti per l'attuazione degli atti omessi dalla Giunta prov.le amministrativa (Reg. 1911-13).

e) *Ministro delle Finanze*:

— Provvedimenti per assicurare il pareggio del bilancio (art. 336 T. U.).

Allegato n. 8

VIGILANZA E TUTELA SUGLI ENTI LOCALI (*)

I.

Dobbiamo considerare risolto affermativamente il problema delle necessità del controllo statale sulle amministrazioni dei comuni e delle provincie. I principi democratici se inducono ad attenuare per quanto possibile questo controllo, non possono giustificare la sua abolizione: una soluzione diversa importerebbe l'equiparazione dell'autarchia dei due enti territoriali alla comune libertà degli individui e delle persone giuridiche private, equiparazione che nessuna tendenza politica può seriamente affermare. Del resto, il problema è stato discusso esaurientemente dalla Sottocommissione per la Regione, la quale ha dovuto concludere per la impossibilità di eliminare, nei confronti dello stesso ente maggiore, i tradizionali controlli amministrativi.

Un secondo punto, che possiamo ritenere fuori di discussione, è il carattere strettamente statale del controllo e la necessità che esso venga dallo Stato esercitato direttamente. Tutti gli enti pubblici versano, di fronte allo Stato, nella stessa situazione giuridica: essi sono amministrazioni indirette del massimo ente politico e nessuno potrebbe pensare di ritenere il comune amministrazione indiretta della provincia e questa amministrazione indiretta della regione. Essendo tutti gli enti pubblici destinati al conseguimento di fini statali, spetta unicamente allo Stato l'accertamento che tali fini siano costantemente ed efficacemente curati. D'altra parte, gli esempi storici di attività di controllo affidate ad organi della provincia nei confronti dei comuni, non possono che tenere lontana la Commissione da qualunque progetto che in qualche modo rappresenti un ritorno al detto sistema. Anche la proposta della istituzione di organi di controllo di carattere interno, cioè di Commissioni elettive istituite nel seno stesso dell'ente

(*) La presente relazione è stata compilata dal prof. Guido Zanobini.

da controllare, se può essere presa in considerazione in quanto si riferisca a organi ausiliarî di quelli dello Stato e con questi concorrenti nella stessa funzione del controllo, non potrebbe dirsi altrettanto se i nuovi organi interni dovessero sostituire ed eliminare del tutto gli organi governativi di controllo.

Ritenuto che lo Stato debba provvedere direttamente al controllo sulle Amministrazioni comunali, resta il problema della determinazione degli organi statali che a questa funzione devono essere preposti. Mentre non sembra opportuno affidare il controllo sulla regione se non agli organi del governo centrale, quello sui comuni sembra doversi conservare agli appositi organi dell'Amministrazione provinciale. Fra questi, nessun dubbio può aversi riguardo alla persona del prefetto per ciò che concerne il controllo più estrinseco e generico (vigilanza); non sembra invece che al medesimo possa essere attribuito anche quello più intrinseco e penetrante relativo agli atti più importanti della vita finanziaria dell'ente (tutela). Quest'ultima è stata sempre esercitata da organi collegiali, di formazione totalmente o parzialmente elettiva, e non sarebbe opportuno abbandonare oggi questa tradizione. La composizione mista dell'organo di tutela, affermatasi, dopo lunghi dibattiti, con la riforma del 1889, che istituì la Giunta provinciale amministrativa non sembra aver data cattiva prova e, d'altra parte, riuscirebbe difficile configurare una composizione diversa, che assicurasse ugualmente la rispondenza dell'organo alle esigenze della sua funzione. Quest'ultima non permette di escludere dal suo esercizio organi professionali e tecnici, quali sono i funzionarî amministrativi di carriera; mentre, d'altra parte, la rappresentanza degli amministrati non può essere soppressa in un'attività che involge un'ingerenza profonda e decisiva nella vita degli enti controllati. Componenti governativi, quindi, e componenti elettivi.

Nei riguardi dei componenti governativi resta da decidere quali essi devono essere per corrispondere nel miglior modo alla funzione tecnico-finanziaria dell'organo di cui fanno parte: se essi devono essere soltanto i tre funzionarî della prefettura, come nella legge originaria del 1889, oppure se devono comprendere anche alcuni funzionarî dell'amministrazione finanziaria, come fu disposto dal decreto di riforma del 1923, o infine se debba proporsi una composizione diversa da ambedue quelle precedenti. Se si potesse tener conto soltanto del modo migliore di conseguire il fine del controllo, dovremmo decidere per quest'ultima soluzione.

Secondo noi, l'organo provinciale del controllo dovrebbe essere formato dagli stessi elementi che compongono l'organo centrale, cioè da consiglieri o referendarî della Corte dei Conti: anche se i due controlli, centrale e locale, presentano qualche diversità di contenuto (l'uno di sola legittimità, l'altro esteso al merito), non v'è dubbio che la funzione di controllo è unica e che, in qualunque caso, il modo migliore di organizzarla è quello di attribuirla a quelle persone che, per lunga abitudine, hanno la più perfetta preparazione e la massima sensibilità per il suo esercizio. Comprendiamo, però, come tale proposta troverebbe un grave ostacolo nella difficoltà di aumentare, nell'attuale momento, gli organici della Corte dei Conti. È perciò preferibile un sistema che permetta di usufruire di funzionarî già in servizio per altre Amministrazioni e in qualche modo idonei per la funzione di cui si tratta. È evidente, però, che fra i due precedenti legislativi è preferibile quello che chiama a partecipare al collegio, che deve esercitare il controllo finanziario, alcuni funzionarî esperti in materia di contabilità e di finanza: l'intendente di finanza e il ragioniere capo della prefettura. Riforme successive a quella del 1923 hanno allargato anche ulteriormente il numero dei funzionarî componenti la Giunta, introducendovi altri due elementi tratti dalla prefettura e dall'intendenza. Noi crediamo che una eccessiva estensione dei componenti il Collegio possa essere dannosa e perciò crediamo che i nuovi elementi debbano essere soltanto il ragioniere e l'intendente. Anzi, sempre per la stessa ragione, crediamo che col loro ingresso sia opportuno sottrarre al Collegio uno dei due consiglieri di prefettura che fino dalle origini ne fanno parte. In tal modo i funzionarî sarebbero portati soltanto da tre a quattro: il prefetto, l'intendente di finanza, un consigliere di prefettura e il ragioniere capo della medesima.

Non v'è dubbio che i commissarî elettivi dovrebbero conservare nella Giunta la maggioranza dei posti. Perciò, l'aggiunta di un'unità nel gruppo burocratico importa necessariamente l'aumento di un commissario nel gruppo elettivo: cinque, perciò, dovrebbero essere i commissarî di origine popolare. Quanto al corpo elettorale dal quale questi commissarî dovrebbero essere nominati, nell'ipotesi che la provincia sia conservata, tale corpo sarebbe ancora il Consiglio provinciale. Se, invece, la provincia, come ente autarchico, dovesse scomparire, l'elezione dei commissarî potrebbe essere deferita ai consigli Comunali della circoscrizione provinciale. Non sarebbe necessario che tutti i comuni concorressero

alla elezione: questa potrebbe essere limitata a quelli aventi maggiore popolazione, in numero pari a quello dei commissarî da eleggere compresi i membri supplenti. Ciascuno di questi comuni potrebbe eleggere un commissario della Giunta. Sistema ancora più semplice, ma forse meno giustificato dal punto di vista politico, potrebbe essere quello di attribuire l'elezione di tutti i commissarî al Consiglio comunale del capoluogo della provincia.

Questo schema non esclude che alla funzione del controllo si provveda, oltreché dai due organi anzidetti — il prefetto e la Giunta provinciale anministrativa — anche da altre autorità, sia centrali come i ministri, e segnatamente il Ministro dell'Interno, sia provinciali, come i Consigli di prefettura ecc. Ma di tali sistemi e dell'opportunità di conservarli diremo successivamente.

II.

Dal punto di vista sostanziale, per fare corrispondere ai principî di autarchia e di decentramento, è necesario operare nei controlli una riduzione e una semplificazione, in modo da rendere, per quanto possibile, meno grave e profondo l'ostacolo che essi costituiscono inevitabilmente per lo svolgimento della vita amministrativa dell'ente. A questo scopo, è necessario abolire il sistema del T. U. del 1934, che aveva reso generale il controllo di merito su tutte le deliberazioni degli enti locali, trasformando l'antico visto prefettizio « di legittimità » in un visto « di esecutività ». È questa la più grave menomazione recata dai recenti ordinamenti al principio di autarchia. Secondo noi, la generalità delle deliberazioni non solo deve essere sottratta a ogni ingerenza di merito, ma lo stesso controllo di legittimità deve essere nei suoi confronti trasformato in modo da escludere che esso importi un qualunque impedimento allo svolgimento dell'attività amministrativa. D'altra parte, le deliberazioni che per la loro importanza sopratutto dal punto di vista finanziario, devono essere conservate al controllo di merito della G. P. A. sono da sottoporre a un riesame, allo scopo di una possibile riduzione numerica.

A) Il controllo di legittimità non è istituto assolutamente necessario, tantoché a molti ordinamenti stranieri esso è del tutto ignoto. L'osservanza delle leggi e dei regolamenti costituisce per gli enti pubblici, un dovere tassativo, che esclude qualunque arbitrio e perciò qualunque pericolo di danno: gli enti devono osservare le leggi come qualunque altro soggetto, anche privato,

la cui attività non viene assoggettata a un continuo controllo, ma solo repressa quando in qualche modo si manifesti antigiuridica. Al tradizionale controllo preventivo di legittimità potrebbe, perciò, essere sostituito un controllo successivo e repressivo degli atti risultanti contrari alle leggi. In altre parole, si propone l'abolizione del visto di legittimità, sostituito da un potere di annullamento, conferito in parte al prefetto, in parte al governo centrale.

Praticamente, al fine di rendere possibile questa forma di controllo, dovrebbe essere conservato l'obbligo della trasmissione della copia di ogni deliberazione all'ufficio di prefettura. Questo ufficio dovrebbe avere un apposito organo interno per l'esame sollecito di tutte le deliberazioni e per le proposte degli eventuali annullamenti. Contemporaneamente alla trasmissione alla prefettura, le deliberazioni dovrebbero essere pubblicate nell'albo comunale, per le eventuali opposizioni. Le deliberazioni diverrebbero esecutive immediatamente dopo l'adempimento di queste due formalità. Tuttavia il prefetto, per lo spazio di venti giorni dal ricevimento, avrebbe facoltà di annullare quelle che ritenesse illegittime, sia o non sia stata iniziata la loro esecuzione. Praticamente, gli organi del comune, ove avessero dubbî circa il pericolo dell'annullamento o volessero comunque evitare ogni responsabilità, non potrebbero che attendere il compimento del termine anzidetto. Dopo la scadenza di questo, l'annullamento potrebbe essere pronunziato soltanto dal Ministro dell'Interno, su relazione del prefetto o di ufficio, udito in ogni caso il parere del Consiglio di Stato. Contro i decreti prefettizî di annullamento, i comuni e gli altri interessati potrebbero ricorrere in via gerarchica al Ministro o in via giurisdizionale al Tribunale amministrativo territoriale; contro i decreti ministeriali sarebbe aperto il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, secondo le regole comuni.

B) Nel controllo di merito, le riduzioni da apportare nel numero delle materie a esso sottoposte non possono estendersi a tutti quanti i comuni, ma devono essere limitate soltanto ai comuni maggiori. Per i comuni di modeste possibilità finanziarie, qualunque atto che importi una spesa, specie se continuativa, non può avere effetto se non riconosciuto giustificato e proporzionato ai mezzi di cui l'ente dispone. Da ciò una classificazione dei comuni ai fini della maggiore o minore estensione del controllo di merito. Tale classificazione, auspicata dalla dottrina fino dal secolo passato, venne in parte attuata dalla riforma del 1923; il sistema di questa, eccessivamente complesso, fu più tardi sempli-

ficato da successivi atti legislativi, fino al T. U. del 1934. In questo tuttavia la discriminazione fra comuni maggiori e comuni minori, ai fini della diversa estensione del controllo di merito, è del tutto apparente: quei provvedimenti che nei comuni maggiori sono sottratti al controllo di merito della G. P. A., sono egualmente soggetti a un controllo della stessa natura, quale è il visto di esecutività del prefetto: unico effetto della classificazione è, perciò, quello di una diversa competenza nell'esercizio dello stesso controllo economico. Adottando, con alcune modificazioni, la stessa classificazione, intendiamo ora sottrarre molte deliberazioni dei comuni maggiori, ancorché di contenuto finanziario, a ogni forma di ingerenza governativa.

Da un punto di vista esclusivamente logico, la classificazione di cui parliamo dovrebbe prendere a fondamento soltanto la diversa potenzialità economica dei varî comuni, quale risulta dai rispettivi bilanci annuali. Data però la continua variabilità di questi ultimi, il criterio presenterebbe in pratica non lievi difficoltà. Per questo, le varie leggi che hanno tentata la classificazione in parola, hanno sempre adottato il criterio più empirico, ma più semplice, della diversa popolazione dei comuni. Questi potrebbero essere distinti in quattro classi: di oltre 300 mila abitanti, di oltre 100 mila abitanti, di oltre 20 mila, di popolazione inferiore a questa cifra.

In conseguenza della classificazione, le deliberazioni soggette all'approvazione tutoria dovrebbero essere divise in due gruppi fondamentali: quelle per le quali l'approvazione è richiesta per tutti i comuni, senza distinzione di valore, e quelle soggette ad approvazione solo quando il valore del loro contenuto superi determinate cifre, diversamente previste secondo l'entità demografica del comune. Dovrebbe essere stabilito quanto segue:

a) Sono soggette all'approvazione tutoira, senza distinzione di valore le deliberazioni riguardanti i seguenti oggetti:

1) il bilancio preventivo;
2) lo storno di fondi;
3) gli impegni di spese ultraquinquennali;
4) i mutui e i prestiti pubblici;
5) le assunzioni dirette dei pubblici servizî;
6) i piani regolatori edilizî;
7) i regolamenti organici sugli uffici e sul personale e quelli di qualsiasi natura rivolti alla generalità dei cittadini.

b) Sono soggette all'approvazione tutoria solo quando il loro

importo superi un dato valore, variamente determinato secondo la popolazione del comune:

1) le liti attive e passive e le transazioni;

2) le locazioni ultranovennali;

3) l'impiego di denaro, compreso l'acquisto di titoli industriali ed escluso quello di beni immobili, di titoli di Stato e i mutui ipotecarî;

4) l'alienazione d'immobili, di titoli di Stato, di titoli azionarî e la costituzione di servitù.

A titolo puramente indicativo, i valori oltre i quali l'approvazione sarebbe richiesta possono fissarsi in lire 500 mila per i comuni nella prima classe, in lire 100 mila per quelli della seconda, in lire 50 mila per quelli della terza, e in lire 25 mila per gli altri.

III.

Nei riguardi dei controlli speciali, sembrano opportune le seguenti osservazioni.

a) Circa la competenza del Ministro dell'Interno, sembra doversi abolire la funzione a esso attribuita con la legge 10 giugno 1937, n. 1402 nei riguardi dei bilanci dei comuni capoluoghi di provincia. È invece da conservare il potere di annullamento attribuito allo stesso Ministro e a quello delle finanze nei riguardi dei regolamenti comunali che risultino contrarî alle leggi o ai regolamenti generali. In conseguenza, il prefetto, dopo l'approvazione della G. P. A., dovrà continuare a trasmettere copia di tali regolamenti ai detti Ministeri per l'esercizio del loro controllo (T. U. art. 102). Resta ferma, inoltre, l'esclusiva competenza del governo centrale nei riguardi dei controlli straordinarî, ossia dello scioglimento dei Consigli comunali per ragioni amministrative e per quelle di ordine pubblico (T. U. 1915, art. 323).

b) Data la composizione che dovrebbe assumere la G. P. A., secondo le cose dette in principio, sembrerebbe giunto il momento di abolire e trasferire alla Giunta stessa le funzioni di controllo tradizionalmente proprie del Consiglio di prefettura. Come è noto, tali funzioni si esplicano specialmente sui contratti e sui conti: sui contratti, in forma consultiva, cioè mediante pareri da darsi al prefetto sui provvedimenti che autorizzano alcune forme di contrattazione, e sul visto che rende esecutivi i contratti già conclusi; sui conti, in forma giurisdizionale, mediante giudizî rivolti ad accertare le eventuali responsabilità dei tesorieri e di altri agenti

che hanno maneggio di denaro. Specialmente per quanto riguarda l'attività consultiva, è universale convincimento che il Consiglio di prefettura non corrisponda in nessun modo allo scopo della sua funzione.. Per l'attività giurisdizionale non vengono ripetute le stesse critiche: ma si deve avvertire, che, per far corrispondere l'organo alla funzione, è stato necessario integrarne la composizione, aggiungendo ai tre funzionarî della prefettura tre funzionarî contabili, cioè il ragioniere capo della medesima, il ragioniere capo dell'intendenza di finanza e il ragioniere che ha riveduto il conto di cui si tratta (T. U. art. 13). La G. P. A., con la sua attuale composizione, sembra corrispondere in modo non dubbio a quelle esigenze che hanno consigliato la modificazione del Consiglio di prefettura; d'altra parte, la presenza nella Giunta dei commissarî elettivi rende questo collegio più adatto, che non l'antico Consiglio, ad assolvere le funzioni di cui si tratta con le garanzie richieste dalle attuali tendenze politiche. Si può discutere se non sia il caso, dato il maggiore tecnicismo di queste speciali funzioni di controllo, di far partecipare alle medesime solo una parte dei cinque commissarî elettivi, con un sistema già adottato per differenziare la composizione della Giunta in sede amministrativa e in sede giurisdizionale. Qualunque soluzione si adotti intorno a tali particolari, sembra evidente che il trasferimento delle funzioni di controllo dal Consiglio alla Giunta, mentre non presenta inconvenienti, giova a unificare tutte le funzioni di controllo in quello fra i due organi che offre maggiori garanzie.

A questa proposta non può opporsi la considerazione che la G. P. A., con la riforma degli istituti della giustizia amministrativa cesserà di essere un tribunale amministrativo per conservare soltanto le sue funzioni tutorie. Si può benissimo ammettere che, accanto al Tribunale amministrativo con competenza generale, possano continuare a sussistere speciali organi amministrativi investiti di giurisdizione in materie particolari. Riguardo a questo problema, nessuna ragione può indurre a ritenere giustificata la giurisdizione speciale sui conti, in quanto attribuita al Consiglio di prefettura, e a dichiarare inammissibile la medesima quando la si voglia attribuire alla Giunta provinciale.

Allegato n. 9.

LA RAPPRESENTANZA DEL GOVERNO ALLA PERIFERIA (*)

I.

Cenni storici sui rappresentanti locali del potere di governo in Italia sino all'unificazione.

a) *Precedenti storici generali.*

L'organizzazione amministrativa periferica è venuta sorgendo di pari passo con lo sviluppo di ogni ordinamento politico. Anche le antiche civiltà presentano tipici esempî di una rete di uffici pubblici locali, incaricati dell'esecuzione degli ordini dei sovrani. Se ne trovano nelle antiche magistrature elleniche, e persino in quelle cretesi. Sopratutto però il diritto pubblico romano diede ampio sviluppo all'ordinamento provinciale. Già iniziato durante la repubblica con uffici dapprima solo di carattere militare o magistrature giudiziarie, fu notevolmente perfezionato durante l'impero, il quale creò molte nuove cariche, rese necessarie dai grandi possessi territoriali amministrati da funzionarî locali ma strettamente dipendenti dall'imperatore e suoi diretti rappresentanti.

La creazione della grande circoscrizione periferica, la provincia, in un primo tempo si basò, in via principale, sulla perpetuazione di fatto della « dedicio » del popolo vinto, e sulla conseguente perpetuazione del comando supremo militare. Il governatore romano lasciava peraltro vigenti molte delle forme organizzative autonome che trovava, sia statuali che municipali. Tali concetti furono in primo luogo applicati alle comunità federate fuori d'Italia ; poi la progressiva centralizzazione, facendo cadere

(*) La presente relazione è stata compilata dai dott. Giuseppe Renato, Enrico Vigliar, Amedeo Cartolano.

il trattato federale, estese l'istituzione delle magistratute governative locali anche ai territorî della Lega italica i quali però conservarono una certa autonomia amministrativa e finanziaria. La provincia consolare era retta annualmente da un procuratore incaricato del pieno governo civile, della direzione dell'amministrazione e della politica assistito principalmente dai questori. All'inizio dell'impero la potestà proconsolare vigeva nelle provincie senatorie sotto la vigilanza del Senato. Nelle provincie imperiali, sotto diretta giurisdizione del governatore, i governatori locali si dividevano in tre classi: i Legati Augusti, aiutanti imperiali di grado senatorio con qualità di magistrati (propraetores); gli aiutanti non magistrati dello stesso grado, o legali; e gli ufficiali di grado equestre cioè i tribuni e i prefetti. A essi – nominati a tempo indeterminato – mancava però il comando militare. Le regioni non ordinate come provincie erano amministrate da Praefecti, Procuratores o Praesides di rango equestre coadiuvati da funzionarî inferiori.

Le provincie tenute sotto il diretto governo dell'Imperatore, all'epoca di Tiberio, divengono anch'esse una definitiva istituzione dello Stato. In esse il pieno diritto dei governatori provinciali spettava a un luogotenente, il quale però in taluni dei regni e principati assoggettati era sostituito dal tesoriere imperiale supremo, istituito in ogni provincia (Procurator Augusti), che, investito delle attribuzioni luogotenenziali, assumeva il titolo di prefetto. Lo stesso tesoriere era incaricato di sostituire il rappresentante senatorio o imperiale, governatore o luogotenente in caso di vacanza, amministrando interinalmente tutti gli affari provinciali. La nomina e la durata in carica dei rappresentanti provinciali, dapprima annuale, fu poco per volta rimessa al beneplacito dell'imperatore. A essi competevano anche funzioni giurisdizionali; ed erano vincolati dalle istruzioni del Senato e dell'imperatore. I poteri dei governatori provinciali furono diminuiti dalla Costituzione di Diocleziano e dal nuovo ordinamento da questi dato all'impero. Le antiche provincie furono diminuite nelle loro circoscrizioni territoriali, mentre i governatori furono abbassati di grado e alla maggior parte delle provincie furono preposti governatori non senatori, Praesides o Correctores. Nelle provincie di confine il loro posto fu preso dai Duces limitum. La denominazione di Praefectus la si trova nuovamente per indicare funzionarî subordinati, capi di milizie di confine, ma sopratutto per designare una carica che assunse alta importanza:

quella dei Praefecti Praetorio. Questi erano praticamente a capo dell'alta amministrazione e furono poi preposti a dirigere le diocesi, ampie circoscrizioni amministrative, in origine dodici, che comprendevano più distretti di governatori provinciali. Alcune delle diocesi erano amministrate direttamente dai prefetti, altre, le più, da funzionarî intermedî, rappresentanti di essi (Vicarii Praefectorum Praetorio), ma in forma delegatoria. Fu mantenuto il Praefectus Urbi di Roma, di rango eguale ai prefetti del pretorio ma con attribuzioni limitate. Tale ordinamento speciale della capitale fu dato alla città (la Praefectura Urbis) da Augusto e mantenuto in seguito anche ben oltre alla caduta dell'impero romano. Il prefetto della città aveva giurisdizione per un raggio di cento miglia. Era assistito da Curatores per le singole Regiones cittadine ; aveva principalmente alle sue dipendenze il Praefectus Vigilum, capo della polizia locale, specie per la prevenzione degli incendî.

Gli istituti ben definiti e tipici dell'impero romano lasciarono profonde traccie, talché risulta che anche in Francia, quando si volle riorganizzare, dopo la caduta della monarchia, l'amministrazione locale, da taluni si ebbero espressamente di mira gli esempî della romanità, e dagli oppositori si eccepì che si voleva tornare a un nuovo e moderno cesarismo.

I pubblici ordinamenti locali subirono una radicale trasformazione con le invasioni barbariche. I capi germani divisero il territorio in circoscrizioni amministrative, a capo delle quali preposero dei funzionarî da loro nominati. A capo dei ducati erano i Duces, investiti di funzioni militari, amministrative e giudiziarie. I Comites avevano analoghe attribuzioni nelle circoscrizioni minori e curavano gli affari di giustizia e la polizia locale. Tuttavia è noto che la popolazione romana continuò per un certo tempo a essere nettamente divisa dagli invasori e conservò le sue magistrature, continuando a essere governata da giudici, presidi o proconsoli. L'unificazione delle cariche pubbliche andò parallela alla fusione delle due razze e civiltà. A capo di ciascuna provincia si ebbe dapprima per i Germani un solo duca o conte, con funzionarî subordinati, distinti quali i saioni o capi della forza pubblica ; e per i Romani : millenari, centenari, decani, capi militari. Le magistrature romane si vennero perciò limitando in un primo tempo a quelle cittadine. È discusso se esse siano mai scomparse ; è però certo che i rappresentanti del potere esecutivo in provincia erano istituzioni portate dai Germani.

I territorî italiani per il tempo che rimasero sottoposti all'impero d'Oriente furono governati, come una provincia imperiale, dall'Esarca di Ravenna, dal quale dipendevano i Duces o strateghi residenti nella città maggiori, a lor volta rappresentati nelle città minori da tribuni. Tali funzionarî provinciali avevano autorità militare, civile, giudiziaria e amministrativa.

Durante la dominazione dei Longobardi, l'organizzazione governativa locale fu resa assai più rigida; funzionari di nomina regia, ma a vita, i Duces, avevano i più ampî poteri nella loro provincia. Dal re pure dipendevano i gastaldi, più che altro incaricati della gestione locale del patrimonio reale. Invece dipendevano direttamente dai duchi, funzionarî minori come gli sculdasci, i decani, i saltarî compresi nella denominazione di locoperiti o lociconservatores, cioè magistrati locali.

Il Regno Franco abolì in Italia la carica dei Duces, ma vi sostituì quella dei Comites nelle maggiori provincie, dai quali dipendevano dei visconti nelle città minori. Tali governatori ebbero anch'essi autorità assoluta e ben presto riuscirono a rendere ereditaria la loro carica. Carlomagno tentò di limitare i poteri dei suoi delegati provinciali e creò l'istituzione dei Missi Dominici, che, con le istruzioni dei « capitula legationis » convocavano « placiti » o assemblee, ispezionavano i funzionari locali e riferivano al re. Tale istituzione decadde sotto i successori carolingi e così pure decaddero tutte le istituzioni statali provinciali, sostituite da quelle altre che l'invadenza dei grandi vassalli e della nuova aristocrazia locale determinò, dando luogo al sorgere del noto aspetto del feudalismo.

I territorî italiani, passati sotto il dominio degli imperatori germanici, mantennero, in parte, ma quasi sempre solo formalmente, gli ordinamenti dell'ultima epoca carolingia. Dapprima si riconobbe solo il Conte Palatino di Pavia. Però, all'amministrazione provinciale continuarono a presiedere conti e marchesi questi ultimi per le provincie confinarie, dai quali dipendevano minori ufficiali, quali i visconti, i locoperiti, sculdasci, decani, ecc. Dei conti che reggevano in nome del re una provincia o una contea, alcuni dipendevano direttamente dal sovrano; altri erano invece sottoposti all'autorità superiore di un marchese, i cui poteri si estendevano a parecchie provincie. Però le cariche pubbliche che erano, in origine, di nomina regia, divennero di fatto ben presto ereditarie, per la debole e lontana azione della potestà

imperiale e tale circostanza determinò in molte provincie dell'Italia, il più o meno rapido sviluppo e sorgere di veri e propri Stati autonomi al posto delle antiche provincie.

Agli antichi « Missi » dei re carolingi vennero sostituiti altri rappresentanti locali dell'imperatore chiamati vicarî imperiali, sopratutto con il compito dell'alta giustizia. Federico II rese ereditaria anche questa carica che, in Italia, fu anche conferita ai duchi di Savoia, ai visconti di Milano, ai marchesi del Monferrato.

È pure di questa epoca il sorgere del potere temporale dei vescovi e degli abati. Ristretto dapprima alle città, si estese anche a intere regioni, come nel caso del Patriarca di Aquileia. vescovi e abati ottennero dall'Imperatore molte delle attribuzioni dei conti, la cui autorità andò scemando e avevano, come governatori imperiali, ampie facoltà in materia amministrativa e persino il potere di fare leggi. Assunsero i titoli di conti, duchi e marchesi e avevano una gerarchia amministrativa subordinata ai pubblici funzionarî dei quali il più importante era il visdomus o il vicedominus, incaricato della gestione del governo temporale.

Lo sviluppo economico e demografico dopo il 1000 costituì la base della fioritura dei comuni italiani che, per alcuni secoli, rappresentarono un periodo che oggi è giustamente ritenuto il più caratteristico e il più florido della storia italiana. I rappresentanti provinciali imperiali ebbero il più fiero colpo dallo sviluppo delle autonomie comunali e in fatto scomparvero, almeno là dove non erano riusciti a trasformare la loro provincia in un forte Stato.

Senonché cause varie, non ultime le continue lotte fra città e famiglie, prepararono, via via sin dal secolo XIV, la fine delle autonomie locali e la sottoposizione dei comuni al dominio di governi assoluti di principi, a volta impostisi dall'esterno, a volta sorti dal prepotere di famiglie del luogo. Ben presto la evoluzione politica delle nuove signorie portò alla creazione di vere e proprie forme monarchiche assolute ed ereditarie. Agli antichi funzionarî di nomina popolare, facilmente esautorati, i principi sostituirono altri, di nomina propria. I principati e le signorie, estendendosi a più comuni e poi a più regioni, resero necessaria una organizzazione amministrativa periferica. Così i principi cominciarono, come già secoli addietro, a nominare dei propri rappresentanti,

investiti dei poteri militari e amministrativi, a capo delle varie terre, provincie o regioni, su cui essi estendevano la loro autorità. Tali rappresentanti locali erano designati governatori, podestà, visconti, rettori, ecc. A differenza delle antiche cariche comunali assai limitate nel tempo, i rappresentanti locali dei nuovi signori erano nominati a tempo indeterminato. Siffatta organizzazione, che, per la sua varietà e mutabilità, dispensa da esempî, durò a luogo, sino quasi all'età moderna.

Un ordinamento speciale si diede la Repubblica veneta, costituitasi sin dal principio dell'VIII secolo con proprie istituzioni. Per il governo delle provincie di terraferma, delle terre di oltremare, delle città e delle isole, soggette al suo dominio, e sino alla scomparsa di essa nel secolo XVIII, la Repubblica mandava, con diversi titoli e varî poteri, a seconda delle necessità e delle consuetudini dei luoghi, governatori o podestà o tribuni, gastaldi duchi, provveditori generali, ecc. scelti dalle famiglie patrizie. Il loro ufficio era sempre di breve durata, e sottoposto a una rigorosa responsabilità sotto il controllo di sindaci o inquisitori, inviati, a somiglianza dei Missi Dominici di Carlomagno, per rivedere la loro gestione e raccogliere le lagnanze delle popolazioni.

Un'evoluzione molto più rapida e più definita dell'istituto dei rappresentanti locali governativi, si ebbe naturalmente in quelle antiche provincie imperiali che sorsero ben presto con i caratteri della monarchia assoluta: Ducato di Savoia, Regno di Napoli e Sicilia. La suprema direzione di governo si accentuò subito nelle mani del re. Il territorio dello Stato fu diviso in circoscrizioni che tennero però conto degli antichi dominî feudali, tuttora in vita. Al governo delle singole provincie erano preposti funzionarî nominati dal sovrano, e questa era la figura vera e propria del governatore locale, oppure eletti dalla nobiltà o da alcune comunità a seconda delle diverse condizioni politiche, privilegî o consuetudini delle singole terre. Tali funzionarî, chiamati castellani e balii in Piemonte, baiulî o visconti a Napoli e in Sicilia, rettori o governatori negli Stati Pontifici, tenevano l'ufficio ad anno e a beneplacito del sovrano, ma talora, per gli abusi invalsi le cariche divennero ereditarie. I rappresentanti governativi locali in genere erano di due categorie. Quelli preposti all'amministrazione di territorî ristretti avevano in genere la caratteristica di cumulare funzioni di vario genere, da quelle amministrative vere e proprie a quelle fiscali, la riscossione delle pubbli-

che entrate, la polizia locale e anche la giustizia civile ordinaria e la punizione dei reati più lievi. Invece i capi delle vere provincie curavano gli affari politici, amministrativi e fiscali, ma gli affari di giustizia erano in genere affidati a funzionarî diversi. I rappresentanti del potere regio si intrecciavano con le istituzioni feudali. Potevano essere preposti anche dalle città o dai vassalli, ma nell'Italia meridionale erano quasi sempre nominati dal principe ed esercitavano la propria giurisdizione anche sulle terre dei baroni.

I suddetti rappresentanti avevano una retribuzione consistente in uno stipendio fisso o nel godimento dei proventi di determinate imposte o penalità. In taluni casi lo Stato, specie nel Napoletano, conchiudeva con i proprî funzionarî locali un vero e proprio contratto per il quale essi si obbligavano a pagare sui proventi delle riscossioni una certa somma al fisco, tenendo il restante per proprio emolumento. Tale sistema, detto « dare l'ufficio ad ixtallium o in gabellam » era in sostanza un vero e proprio appalto dei pubblici uffici e diede luogo a conseguenze e abusi dannosissimi sotto ogni aspetto. Vi erano d'altro canto disposizioni dirette ad assicurare la buona scelta dei funzionarî locali e a impedirne gli abusi. Così i re di Sicilia e i duchi di Savoia prescrissero di affidare le cariche pubbliche a uomini idonei e onesti, escluse talune categorie; si richiedeva inoltre che fossero istruiti nelle leggi; che non fossero del posto che dovevano amministrare; che non vi avessero possedimentl o parentele; non potevano imparentarsi con famiglie della provincia che amministravano, né acquistar beni, ricevere doni o esercitarvi il commercio. Quando uscivano di carica, oppure precedentemente, erano sottoposti a un giudizio di revisione, chiamato sindacato, esteso a tutti gli atti della loro gestione. Degli ispettori erano annualmente inviati a visitare le provincie per controllare il loro operato.

Nei territorî italiani passati sotto dominazione straniera nei secoli XV a XVIII, si ebbero forme di governo locale piuttosto gravose, tra cui principalmente si distinse l'amministrazione spagnola. Tali territorî erano considerati e governati quali provincie del Regno di Spagna. I rappresentanti reali prendevano a Napoli, in Sicilia e in Sardegna il titolo di vicerè; a Milano quello di governatori. Erano dapprima nominati a tempo indeterminato, poi per tre anni. Erano assistiti da un consiglio, peraltro avente sola funzione consultiva, e in sostanza governavano

con potestà amplissime, regolate solo da istruzioni segrete sovrane. Solo gli affari più importanti erano riservati al Regno di Spagna, che aveva a Madrid un apposito Supremo Consiglio d'Italia, composto anche dei rappresentanti di Sicilia, Napoli e Milano. Alla lor volta i vicerè o governatori nominavano o proponevano al Supremo Consiglio i funzionarî incaricati dell'amministrazione delle minori circoscrizioni.

L'evoluzione storica dei rappresentanti del potere esecutivo o governativo in provincia subì pertanto in Italia un processo assai vario e lungo. Ma fu solo alla fine del secolo XVIII che si fece più effettiva applicazione del principio basilare che gli uffici pubblici, sia centrali che locali, non sono più benefici o prebende istituiti a vantaggio di categorie sociali o di famiglie, bensì istituti creati dallo Stato per il raggiungimento dei fini generali della nazione. Con lo stabilirsi di governi liberi, anche la organizzazione amministrativa locale si separa dalla stretta considerazione del principe e si innesta più nettamente allo Stato, obbedendo non più al sovrano ma alla legge.

Cenni particolari si possono ora fare per i singoli Stati italiani preesistenti all'unità.

b) *Regno di Sardegna.*

L'amministrazione governativa dei duchi e re di Savoia in Piemonte si costituì saldamente nel corso dei secoli. Già all'inizio del secolo XIX l'amministrazione centrale aveva assunto considerevole sviluppo, attuando alcuni dei principî organizzativi moderni (regie patenti 31 marzo 1817).

L'amministrazione governativa locale iniziatasi dapprima con criterî puramente politici, si fondò su rappresentanti del potere regio chiamati castellani o baiuli, che erano peraltro dei veri funzionarî, la cui autorità andò sempre più diminuendo sino a limitarsi agli affari della giustizia locale. La carica dei balii è tipica dell'ordinamento degli Stati di Savoia al di là delle Alpi o meglio delle terre del ramo primogenito di Savoia, mentre nelle terre dei Savoia d'Acaia del Piemonte si ha prevalentemente la carica dei castellani istituita da Filippo d'Acaia. Nei primi territorî vi erano due baliati, quelli della Val di Susa e della Val d'Aosta, i quali formavano un sol corpo con gli altri sei che erano nella Savoia. Il baliato d'Aosta comprendeva le castellanie di Aosta, Castellargento, Bard, Donaz, Montaldo e Ivrea. Quello di

Susa comprendeva le castellanie di Susa, Avigliana, Rivoli e, dal XIV secolo, quelle di Caselle, Ciriè e Lanzo. La carica di balio in origine aveva amplissime potestà governative, spettandogli il comando militare nella zona, la tutela della pubblica pace, la repressione degli abusi dei nobili, dei vassalli e delle comunità, l'impiego della forza pubblica e la polizia. Sotto il ducato di Emanuele Filiberto i loro poteri furono però grandemente ridotti e rimase solo quello di Aosta ad avere una qualche caratteristica.

Un decreto dello stesso Emanuele Filiberto istituì nel 1560 le prefetture. Tale nuova rappresentanza governativa istituita « a che tutti i sudditi nostri vivano sotto una medesima norma et forma di leggi.... » era però solo competente in materia di affari di giustizia. I prefetti erano nominati su una terna proposta dalle provincie, duravano in carica tre anni ed erano soggetti a sindacato.

Un cenno merita l'ordinamento della Valle d'Aosta. Essa pure era retta da un governatore o balio, ma vi era pure, secondo le antiche Coutûmes, un'assemblea delle congregazioni dei tre Stati della Valle che fu, fra l'altro, particolarmente attiva anche in occasione della riforma e revisione delle consuetudini del Ducato dal 1550 al 1588. A differenza di altri Paesi, alla fine del secolo XVI anche i sudditi dei feudatari ottennero la rappresentanza nelle assemblee accanto ai loro signori. Il governatore della Valle, per ordine reale, convocava e presiedeva le assemblee che prendevano nome di Consiglio generale del Ducato. Ben presto, date le difficoltà di riunire un Consiglio numeroso, si istituì (editto 7 marzo 1536) un Consiglio di commessi o deputati, che divenne poi stabile, composto di cinque rappresentanti della nobiltà e sessantasei dei comuni, successivamente ridotto a 25 membri. Il governo della Valle fu confidato, come venne precisato meglio nel 1629, al governatore e al Consiglio dei comuni, da lui presieduto, il quale collegio aveva piena facoltà interna di affari politici e amministrativi, finanziarî, di polizia e militari. Gli antichi Stati di Aosta finirono per radunarsi assai di rado, solo per la votazione dei donativi al principe e furono interamente sostituiti dal Consiglio predetto. Le franchigie concesse alla Valle per quanto modificate e ristrette da Carlo Emanuele III, tuttavia rimasero in vita sino alla dominazione delle armate rivoluzionarie francesi.

Anche nel Marchesato di Saluzzo vi fu un ordinamento speciale. Le terre furono poste sotto il governo di un luogotenente

generale governativo, nominato dal principe su una terna proposta dalla Congregazione dei Comuni, composta dai rappresentanti di questi. Tali istituzioni ebbero vita sino alla fine del secolo XVII.

La vera e tipica figura del rappresentante amministrativo dello Stato è data però dagli Intendenti, che hanno avuto in Piemonte antica origine.

L'istituzione degli Intendenti si ritrova già nel secolo XV con la creazione prima di Referendarî, istituiti da Carlo Emanuele I nel 1624, poi degli Intendenti di giustizia e di azienda, principalmente incaricati della tutela, soprattutto finanziaria, sopra i comuni, nei bilanci dei quali dovevano impostare le contribuzioni o delibere, ducali, o militari, nonché gli oneri passivi verso terzi. I poteri e le attribuzioni intendentizi, che di fatto, nel corso degli anni si erano andati assai estendendo a tutto scapito dei poteri della nobiltà feudale, furono fissati dalle regie Costituzioni e da un regolamento del 1773 mentre già analoghe regie Costituzioni del 1770 di Vittorio Amedeo II avevano meglio determinato le loro funzioni economiche, ponendoli alla diretta dipendenza della Reale Azienda (o Ministero) delle finanze. In Savoia gli Intendenti furono posti alle dipendenze di un luogotenente generale.

Gli intendenti erano incaricati di verificare le imposte e sorvegliarne la distribuzione, di curarne il pagamento da parte delle comunità; avevano giurisdizione sopra gli esattori, ricevitori e agenti comunali; provvedevano alla rinnovazione dei catasti nei comuni. Oltre a queste funzioni finanziarie originarie, ebbero ben presto e poco per volta altre funzioni amministrative. In primo luogo la vigilanza sulle municipalità che fu disciplinata dal «regolamento dei pubblici» del 6 giugno 1775. Essi autorizzavano le deliberazioni comunali, tenevano alle proprie dipendenze il Consiglio del Comune, sorvegliavano l'opera dei consiglieri e del sindaco, vigilavano a mezzo di una speciale Giunta sopra l'amministrazione dei pubblici, le finanze locali. Come rappresentanti del potere centrale avevano competenza e giurisdizione in tema di fiumi e torrenti, di boschi e foreste, di strade. Dovevano infine riferire sulla situazione dei luoghi e sulla loro circoscrizione.

La duplicità delle funzioni economiche e giuridiche degli Intendenti del Piemonte si protrasse sino alla rivoluzione francese. Essi peraltro, pur con il costante aumento di attribuzioni, non raggiunsero mai la somma di poteri arbitrarî e assoluti caratteristica degli Intendenti francesi.

La rivoluzione e la successiva dominazione francese segnò naturalmente l'introduzione anche nei territori italiani di ordinamenti scaturiti dalle varie Costituzioni e leggi della repubblica, del consolato e dell'impero. L'organizzazione amministrativa locale si fondò quindi principalmente dopo la legge del piovoso dell'anno VIII (1800) sulla tipica figura del prefetto, che fu istituito sia nelle città piemontesi, sia in quelle liguri, dopo l'annessione dell'antica repubblica genovese. In quest'ultima, nel 1797, si rovesciò l'antica costituzione che fu sostituita da un'analoga alla francese, sostituita poi da quella del 1805 all'atto dell'annessione alla Francia. Nello stesso anno 1805 gli Stati genovesi furono divisi in tre dipartimenti: Genova, Montenotte e Appennini. A ognuno fu preposto un prefetto, con i poteri dati dall'analogo ordinamento francese. Il Piemonte che fin dall'occupazione francese vide sovvertite le sue originarie istituzioni anche locali, fu unito alla Francia nel 1802 e con atto dell'11 settembre fu diviso in cinque dipartimenti del Po, della Dora, della Stura, della Sesia e di Marengo. La legge francese sull'amministrazione locale del 1802 vi fu estesa e così a capo di ogni dipartimento furono preposti, con i poteri eguali a quelli esercitati in Francia dei prefetti, dipendenti da un amministratore generale, inviato dal governo di Parigi. Al governo generale del Piemonte e della Liguria fu poi aggregato nel 1806 il dipartimento del Taro, che ebbe anch'esso a capo un prefetto.

Caduto l'Impero, un decreto del 21 maggio 1814 abrogò tutte le leggi napoleoniche, rimettendo in vigore le regie Costituzioni del 1770 e 1773 e il regolamento dei pubblici del 1775, ripristinandosi la carica degli Intendenti. Con le patenti dell'11 novembre 1818 la tutela sui comuni fu divisa tra il Ministero dell'Interno e quello delle Finanze ed esercitata in luogo dagli Intendenti, senza però più l'ausilio delle Giunte sopra l'amministrazione dei pubblici soppresse con regia Patente 31 marzo 1817. Altre regie Patenti del 31 dicembre 1815 e 27 gennaio 1826 e le Istruzioni del 1° aprile 1838 aumentarono il numero dei membri dei Consigli comunali, la cui scelta definitiva spettava all'Intendente, al quale pure competeva la nomina dei sindaci delle città minori (nelle maggiori vi provvedeva il Ministro dell'Interno). Con le regie Patenti 10 novembre 1818 era stata stabilita la nuova circoscrizione generale delle provincie di terraferma.

Simile ordinamento rimase presso che immutato sino al 1842, quando, in quell'anno, le regie Patenti del 25 agosto e del 31

dicembre riorganizzarono tutta l'amministrazione locale. Fra lo Stato e le antiche provincie fu costituita una circoscrizione intermedia, la divisione, e fu riconosciuta a essa la personalità giuridica. A capo di ogni divisione fu preposto un Intendente generale al quale furono affidate attribuzioni in tutto simili a quelle dei prefetti dipartimentali francesi. Le attribuzioni, in certo senso limitate, dell'antico Intendente furono perciò estese e generalizzate, sino a formare di lui un effettivo rappresentante del potere centrale in tutti i settori della pubblica amministrazione, esclusi gli affari militari e di giustizia. Fu sottratto alle dipendenze del Ministero delle Finanze e posto specialmente alle dipendenze di quello dell'Interno. Ebbe la duplice qualità di rappresentante del governo per gli interessi dell'amministrazione generale dello Stato e di capo dell'amministrazione degli interessi locali della divisione, ente territoriale, funzione che come è noto gli rimase sino al 1889. Era coadiuvato da un Consiglio di Intendenza ai fini del primo suo incarico, e da un Consiglio di Divisione per il secondo. Doveva provvedere alla esecuzione delle leggi e delle norme amministrative ed era agente del potere esecutivo sia in nome proprio sia come delegato del potere centrale riunendo ed esercitando attivamente le funzioni politiche e quelle amministrative.

Quale amministratore locale, convocava il Consiglio divisionale, preparava il progetto di bilancio, i regolamenti, rendeva conto al Consiglio della sua gestione, nominava gli impiegati, rappresentava anche in giudizio la divisione e la provincia, curava la esazione dei tributi locali ecc. I poteri di vigilanza attribuiti all'Intendente sulle amministrazioni comunali furono così più stretti e generali affidandogli l'approvazione dei bilanci, l'approvazione di deliberazioni, la nomina di impiegati, facoltà di revoca e sospensioni di ufficio ecc.

Le regie Patenti 25 agosto 1842 crearono anche i Consigli di Intendenza, composti dell'Intendente generale e di tre o quattro funzionarî governativi, di nomina regia a tempo indeterminato. I Consigli dovevano coadiuvare l'azione dell'autorità locale e avevano attribuzioni consultive e contenziose. Il voto di essi era richiesto in materia di imposte, acque, strade, opere pubbliche, ecc. Autorizzavano a stare in giudizio gli enti locali; approvavano i pagamenti sulle casse locali.

Le Patenti del 1842, mantenendo quale minore circoscrizione la provincia, misero a capo di essa l'Intendente. Le sue

funzioni, simili a quelle dei sottoprefetti francesi, furono sempre modeste, essendo privo di una autorità amministrativa propria, ma quasi solo semplice agente di trasmissione degli ordini dell'Intendente generale. Gli competeva l'approvazione di alcuni atti minori, la convocazione dei Consigli provinciali sinché durarono, e talune attribuzioni in tema di tutela su atti dei comuni. Non erano istituiti nel capoluogo della Divisione.

Le riforme costituzionali del 1848 portarono nuovi progressi nell'amministrazione comunale e provinciale e quindi toccarono anche le attribuzioni degli Intendenti in questa materia. Preceduta da un Editto del 27 novembre 1847, il 7 ottobre 1848 fu emanata una legge provvisoria che conferì ai Consigli comunali e ai Consigli divisionali maggiori facoltà e attribuzioni, introducendo principalmente il principio della loro elettività. Nel proclama reale era espressamente indicato: « di voler fondere in un sol getto l'ordinamento comunale provinciale e divisionale, estendervi il principio dell'eguaglianza civile, già consacrato dai suoi codici, separare diligentemente i poteri deliberativi dall'esecutivo per agevolarne il regolare esercizio; stabilire alla vita dei Comuni e a quella cui erasi suscitate le provincie e le divisioni le sole condizioni giudicate necessarie a tutelarne le sostanze e a corroborare l'unità nazionale.... ».

Si determinò infine la lenta diminuzione dell'importanza della provincia, osservandosi il fenomeno di un movimento progressivo che iniziato già nel 1842 condusse, mano mano, con l'estendersi degli Stati sardi, al graduale assorbimento delle circoscrizioni minori nelle maggiori, talché da alcuni fu proprio portato a esempio e giustificazione della richiesta di continuarlo sino a giungere a fare assorbire le divisioni, poi chiamate provincie dal 1859, nella regione, ritenuta la vera e naturale circoscrizione intermedia tra Stato e comune.

Le su esposte osservazioni sono state necessarie per inquadrare chiaramente la figura assunta dagli Intendenti nei riguardi delle istituzioni locali.

La citata legge del 1848 nell'apposito capo II del titolo secondo delineava definitivamente la figura dell'Intendente generale e dell'Intendente. Il primo era « capo dell'amministrazione della Divisione e delle Provincie che la compongono, ed è rappresentante del Governo » (art. 195). Aveva le seguenti attribuzioni (art. 196): « 1) convoca i Consigli divisionali; 2) forma il progetto di bilancio e dei regolamenti che debbono essere sottoposti

al Consiglio divisionale per l'amministrazione della Divisione e suoi stabilimenti; 3) rende conto annualmente al Consiglio divisionale della sua gestione, sia economica che morale; 4) nomina, sospende o licenzia gli impiegati il cui stipendio è a carico del bilancio divisionale, quando le leggi non provvedano diversamente; 5) amministra le sostanze e rappresenta in giudizio la Divisione e le Provincie; 6) fa gli atti conservatori; 7) cura l'esazione delle entrate e dà eseguimento alle spese e opere di ogni natura; 8) presiede gli incanti e stipula i contratti. E in generale fa tutti gli atti dell'amministrazione esecutiva e quelli che gli sono affidati dal Governo ». A tali disposizioni sono da aggiungere quelle relative alle funzioni di tutela e vigilanza spettanti agli Intendenti generali nelle amministrazioni comunali.

L'art. 197 stabiliva poi che « gli Intendenti di Provincia compiono sotto la direzione e ispezione degli Intendenti generali gli atti che sono attribuiti dalle leggi e convocano i Consigli provinciali ». Ad ambedue gli Intendenti spettavano poi le funzioni di Commissari del Re quando intervenivano alle sedute dei Consigli.

Le norme del 1848 ebbero vita per un decennio e furono sostituite dalla legge Lamarmora-Rattazzi sull'ordinamento comunale e provinciale del 25 ottobre 1859 n. 3702, la quale pose veramente le basi dell'ordinamento che, pur con numerose modiche, giunse sino a noi. Essa fu peraltro preceduta da numerosi progetti di legge generale: quello del Ministro Galvagno del 1850; della Commissione parlamentare del 1851; del Ministro Pornati del 1852; del Ministro Rattazzi del 1854 e 1855; del Ministro Cavour del 1859, non discusso. Tali progetti lasciavano però del tutto immutata la figura e i poteri dei rappresentanti governativi locali.

Le circoscrizioni amministrative furono riordinate e divise dalla nuova legge in provincie, circondari, mandamenti e comuni (art. 1.) A capo di ogni Provincia fu preposto un Governatore assistito da un vice-governatore e da un Consiglio di governo (art. 2). Il governatore aveva le seguenti attribuzioni (art. 3): « rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia, mantiene le attribuzioni della autorità amministrativa e rimuove i conflitti; provvede alla pubblicazione e all'esecuzione delle leggi; veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e in caso di urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami di servizio; sopraintende alla pubblica sicurezza;

ha diritto di disporre della forza pubblica e di richiedere la forza armata; nell'amministrazione comunale e provinciale esercita le attribuzioni determinate dalla legge; dipende dal Ministro dell'Interno e ne eseguisce le istruzioni ». Il vice-governatore rappresentava il governatore in caso di assenza o impedimento (articolo 4). Il Consiglio di governo aveva le attribuzioni giurisdizionali e consultive già affidate ai Consigli di Intendenza. La carica di Intendente fu mantenuta nelle circoscrizioni minori sia pure con qualche maggiore facoltà (art. 7): « In ogni Circondario vi è un Intendente che compie sotto la direzione del Governatore le incombenze che gli sono commesse dalle leggi, eseguisce gli ordini del Governatore e provvede nei casi di urgenza riferendone immediatamente al medesimo. Nel Circondario dov'è il capoluogo di provincia, l'ufficio di Intendente è esercitato dal Vice-Governatore ».

La riforma del 1859, mentre lasciò in sostanza inalterati i rapporti tra i governatori (ex Intendenti generali) e le amministrazioni comunali, poste sotto la sua facoltà di tutela e vigilanza, toccò più ampiamente i rapporti tra i primi e le provincie (ex divisioni). L'amministrazione della provincia fu affidata a un Consiglio provinciale, con un proprio presidente, e a una Deputazione provinciale (art. 146). Il governatore continuò a partecipare alla diretta amministrazione locale provinciale in quanto presiedeva la Deputazione (art. 171), la quale rappresentava il Consiglio nell'intervallo delle sessioni; provvedeva all'esecuzione delle deliberazioni di esso; preparava il bilancio e rendeva il conto annuale economico e morale della sua amministrazione; presentava proposte; assisteva agli incanti e stipulava i contratti della provincia; spediva mandati nei limiti di bilancio; faceva atti conservativi nell'interesse della provincia e dei suoi circondari; in caso di urgenza faceva gli atti riservati al Consiglio; esercitava verso i comuni le attribuzioni riservatele dalle leggi (art. 172). Al governatore infine spettava la rappresentanza in giudizio della Provincia. In effetti, come si vede, si giunse a un sistema assai più liberale, trasferendo molte attribuzioni dall'organo governativo locale, intendenza generale, a un organo collegiale che, se pure presieduto dal rappresentante dello Stato, il governatore, era peraltro espressione del corpo elettorale locale. Tale sistema misto fu tratto dagli ordinamenti del Belgio, dove era stato introdotto con la legge 30 aprile 1836.

Contemporaneamente all'emanazione della legge nel 1859 si

procedette a una larga revisione delle circoscrizioni amministrative che, per aversi una efficace azione, furono ridotte da 70 a 17 e considerate di varia importanza. I governi furono di quattro categorie; i circondarî di due.

1ª Categoria – Governo di Genova – circondarî: 1ª Categoria Genova, Chiavari;
2ª Categoria Albenga, Savona, Levanto.

1ª Categoria – Governo di Torino – circondarî: 1ª Categoria Torino, Ivrea;
2ª Categoria Aosta, Pinerolo, Susa.

1ª Categoria – Governo di Milano – circondarî: 1ª Categoria Milano, Lodi, Monza, Gallarate;
2ª Categoria Abbiategrasso.

2ª Categoria – Governo di Alessandria – circondarî:
1ª Categoria Alessandria, Asti, Casale;
2ª Categoria Acqui, Novi, Tortona.

2ª Categoria – Governo di Brescia – circondarî: 1ª Categoria Brescia;
2ª Categoria Chiari, Breno, Salò, Verolanuova;

2ª Categoria – Governo di Cuneo – circondarî: 1ª Categoria Cuneo, Alba, Mondovì, Saluzzo

2ª Categoria – Governo di Novara – circondarî: 1ª Categoria Novara, Biella, Vercelli;
2ª Categoria Ossola, Pallanza, Valsesia.

2ª Categoria – Governo di Pavia – circondarî: 1ª Categoria Pavia, Lomellina, Voghera;
2ª Categoria Bobbio;

3ª Categoria – Governo di Bergamo – circondarî: 1ª Categoria Bergamo;
2ª Categoria Treviglio, Clusone.

3ª Categoria – Governo di Cagliari – circondarî: 1ª Categoria Cagliari
2ª Categoria Iglesias, Lanusei, Oristano.

3ª Categoria – Governo di Chambery – circondarî: 1ª Categoria Chambery;
2ª Categoria Alta Savoia, Moriana, Tarantasia.

3ª Categoria – Governo di Como – circondarî: 1ª Categoria Como, Varese Lecco;

3ª Categoria – Governo di Cremona – circondarî: 1ª Categoria Cremona, Casalmaggiore,
2ª Categoria Crema;

4ª Categoria – Governo di Annency – circondarî: 1ª Categoria Annency;
2ª Categoria Chiablese, Faucigny.
4ª Categoria – Governo di Nizza – circondarî: 1ª Categoria Nizza
2ª Categoria Oneglia, San Remo.
4ª Categoria – Governo di Sassari – circondarî: 1ª Categoria Sassari.
2ª Categoria Alghero, Nuoro, Ozieri, Tempio.
4ª Categoria – Governo di Sondrio – Senza circondarî.

La su esposta composizione degli uffici di governo e degli uffici di intendenza poteva essere variata con decreto reale.

Gli ordinamenti dati con la legge del 1859 furono estesi in seguito alle regioni annesse. Nell'Emilia e nelle Romagne il 27 dicembre 1859; nelle Marche il 30 settembre 1860; nell'Umbria il 22 settembre 1860; nelle provincie Napoletane il 2 gennaio 1861; nelle provincie Siciliane il 26 agosto 1860; in Toscana il 31 dicembre 1859, e definitivamente a tutti i territori del nuovo stato il 17 marzo 1861.

I governatori mantennero tale denominazione sino al 1861, quando con decreto reale del 16 ottobre assunsero l'attuale nome di Prefetti. Nome non nuovo nella legislazione piemontese poiché già nel secolo XVIII vi era la carica dei prefetti della provincia i quali però non erano che dei magistrati con funzioni più che altro giudiziarie.

La necessità di giungere al più presto all'unificazione legislativa, dopo l'unità territoriale, impose al regno d'Italia il problema di rivedere la legge del 1859. Numerosi furono i progetti al riguardo: quello del Consiglio di Stato del 1860 e quello Minghetti del 1861 furono i più notevoli poiché prevedevano la istituzione delle circoscrizioni regionali e dei governatori preposti alle regioni. Sono note le ragioni per cui tali proposte non furono attuate. In seguito al voto della Camera e su progetto Lanza si ebbe infine la legge 20 marzo 1865, n. 2248 allegato A. La fisionomia, le facoltà e le attribuzioni dei rappresentanti locali del potere esecutivo erano peraltro stati ormai fissate dalla legge del 1859; quella del 1865 e le successive, salvo la separazione dei prefetti dall'amministrazione attiva delle provincie, le mantennero, si può dire inalterate, nelle grandi linee, sino ad oggi.

c) *Regno delle due Sicilie.*

La rapida formazione di una salda monarchia, imposta dal Re Ruggero che nella Dieta di Ariano del 1140 restrinse le prerogative dei potenti feudatari, passò ben presto, sotto il vigoroso successivo impulso di Federico II, alla formazione di circoscrizioni locali entro le quali l'autoritá regia si esplicava a mezzo dei suoi diretti e locali rappresentanti. Sin dal tempo di Federico II si ha notizia che le provincie del napoletano erano otto, divenute poi dodici sotto gli Aragonesi. Erano rette da Baiuli o Balii, i quali oltre ad avere talune funzioni militari, curavano l'amministrazione generale del territorio, la polizia di sicurezza, la riscossione delle pubbliche entrate, la manutenzione delle strade, la giustizia locale e la punizione di lievi reati ; vigilavano la condotta dei castellani.

La Sicilia venne dapprima divisa in Contee con alla testa dei Balii, ma più tardi i Normanni li sostituirono con i Visconti, con attribuzioni peraltro analoghe ai primi. In Sardegna, sotto i ben noti Giudici, vi erano circoscrizioni minori con a capo dei Curatores.

Le riforme di Carlo III di Borbone non toccarono di molto le istituzioni locali. Le 12 provincie del napoletano, sino alla rivoluzione francese, continuarono a essere divise in comuni, aventi a capo, specie per l'amministrazione della giustizia, un governatore, nominato dal Re se la terra era regia, o dai baroni, se essa era feudale.

La provincia era retta da un preside, il quale univa in sè tanto il potere politico di governo quanto quelli amministrativi, giudiziarî e militari. Era a capo della R. Udienza provinciale, tribunale collegiale che esercitava giurisdizione in prima istanza in materia civile e criminale.

L'amministrazione statale del Paese, com'è noto, fu sempre caratterizzata dalla separazione degli uffici del continente da quelli dell'isola, denominati dominî di qua dal Faro e di là del Faro, specialmente in conseguenza della secolare diversità di regime che aveva retto i due dominî stessi.

I moti rivoluzionarî che ebbero luogo dopo la rivoluzione francese determinarono profondi mutamenti nell'ordinamento delle due Sicilie e ne alterarono gli antichi istituti. La Costituzione repubblicana del 1799 divise il territorio continentale della Repubblica napoletana in dipartimenti cantoni e comuni. I primi

erano 17 così ripartiti: Gran Sasso, Aterno, Maiella, Liri, Vesuvio, Biferno, Calore, Sele, Palinuro, Bradano, Volturno, Leuca, Solino, Crati, Lacinio, Lemopetra. Il potere esecutivo esercitato dall'Arcontato al centro aveva quali suoi agenti locali le stesse amministrazioni dipartimentali e municipali, secondo i principî giacobini francesi, per i quali la sovranità risiedeva direttamente nel popolo e non nei corpi amministrativi. Era sancito che le amministrazioni dipartimentali dipendevano dai ministri e quelle municipali dipendevano dalle dipartimentali. Tuttavia la Costituzione (art. 189) prevedeva che l'Arcontato nominasse un proprio Commissario sia presso le amministrazioni dei dipartimenti che presso quelle municipali. Tale Commissario aveva il compito di vigilare per l'esecuzione delle leggi e doveva essere tratto dai cittadini residenti in luogo. Riferiva all'Arcontato sulla situazione locale e ne promuoveva gli interventi.

La caduta della Repubblica Partenopea e il ritorno dei Borboni fece rivivere le preesistenti istituzioni. Ma le nuove vittorie francesi che portarono sul trono di Napoli Giuseppe Bonaparte nel 1806 determinarono nuove riforme. La legge 4 agosto 1806 integrata da quella 18 ottobre 1806, divise il territorio del Regno di Napoli in 14 provincie, distretti e comuni. A capo delle prime furono preposti degli Intendenti con ampie attribuzioni in materia politico-amministrativa. Nei distretti governavano i Sottointendenti. Organi collegiali erano previsti sia per il contenzioso presso gli Intendenti sia per le circoscrizioni, cioè Consigli generali provinciali e Consigli distrettuali. Gli Intendenti erano sottoposti a sindacato alla fine di ogni anno. Tale ordinamento fu confermato dal così detto Statuto di Baiona, cioè la Costituzione data nel 1808 da Giuseppe Napoleone alla vigilia di ascendere al trono di Spagna. Ordinamenti pure simili furono mantenuti durante il Regno di Gioacchino Murat, cioè sino al 1815, quando Ferdinando IV di Borbone fu ripristinato nella sua sovranità sul Napoletano.

In Sicilia non furono mai estesi gli ordinamenti francesi e la vitalità degli antichissimi istituti proprî dell'Isola, specie del suo Parlamento, acquistò nuovo sviluppo quando la Corte Borbonica si rifugiò a Palermo, e il Re fu costretto a nuove concessioni costituzionali. Il Vicario generale di Sicilia, il Principe reale Francesco, sanzionò nel 1812 la nota Costituzione che, se pure di vita breve e travagliata, rappresentò, sull'esempio delle Carte inglesi, un documento di primaria importanza, stabilendo la pre-

minenza stessa del Parlamento sui poteri dello Stato. L'ingerenza del potere esecutivo nelle provincie si ebbe soprattutto in materia fiscale e giudiziaria. Il territorio dell'Isola fu diviso in 23 distretti. A ognuno erano preposti dei funzionarî denominati Segreti di distretto e Proconservatori, coadiuvati nelle circoscrizioni minori da Prosegreti. Amministravano e riscuotevano tutti gli introiti dell'erario, curavano le scritture delle entrate e spese pubbliche, preparavano le partite del bilancio, amministravano le rendite pubbliche. I distretti erano raggruppati in unità, dipendenti da quattro Gran Camerari, a lor volta dipendenti dal Ministro delle Finanze. Tutti i funzionarî suddetti erano di nomina regia a tempo indeterminato e la loro retribuzione era una percentuale sugli introiti. Le funzioni di sicurezza pubblica e polizia erano attribuite a delle distinte magistrature, specialmente ai Capitani giustizieri e ai Capitani d'arme, istituiti i primi presso le « popolazioni » i secondi in ogni Distretto. Essi dovevano esercitare la polizia giudiziaria, prevenire i delitti, mantenere il buon ordine e la quiete pubblica, eseguire le sentenze e i mandati dei magistrati. Erano posti alle dipendenze del Segretario di Stato di alta polizia. La Costituzione del 1812 istituiva pure nei comuni il Consiglio civico a base elettiva, e la Magistratura, organo esecutivo del primo. È a rilevare che il potere esecutivo non aveva ingerenza sulle municipalità. Le autorizzazioni agli atti più importanti, quali imposizione di tributi, prestiti, contratti, restrizioni al diritto di proprietà o di commercio, ecc. erano date solo dal Parlamento (art. 6 capo I). Anzi, una apposita disposizione (art. 13 capo II) stabiliva che « nessuna autorità potrà ingerirsi e regolare le operazioni di qualunque Consiglio e Magistrato municipale ». Il potere esecutivo era solo presente in grazia al puro diritto di convocare e presiedere i Consigli civici che spettava ai Capitani giustizieri.

Dopo la restaurazione, l'unificazione di fatto degli ordinamenti napoletani con quelli siciliani non si ebbe neppure con la legge 8 dicembre 1816 che, annullando le promesse reali ai siciliani, proclamò uniti i due Regni anche nell'amministrazione. In Sicilia si continuò ad avere un luogotenente generale scelto fra i membri della famiglia reale o dell'alta aristocrazia.

L'amministrazione locale napoletana fu regolata, dopo la restaurazione, dalla legge organica 12 dicembre 1816, la quale fu estesa alla Sicilia solo il 7 maggio 1838. Molte delle innovazioni portate dal dominio francese rimasero. Le circoscrizioni territo-

riali erano però già state regolate, nei dominî al di qua del Faro, dalla legge 1° maggio 1816, che divise il territorio in provincie, distretti e comuni. Una vera amministrazione provinciale con compiti di amministrazione generale si ritiene peraltro che avesse origini piuttosto recenti e fosse un portato degli ordinamenti francesi. La provincia esisteva dai tempi del Re Ruggero, sino al 1806, ma aveva scopi limitati di carattere soprattutto giudiziario e fiscale. Le nuove provincie furono divise in tre classi. Nei dominî al di là del Faro le circoscrizioni furono regolate dalla legge 16 aprile 1819. Le circoscrizioni provinciali furono determinate nella Costituzione del 1821 e quelle distrettuali meglio precisate nella legge elettorale provvisoria del 29 febbraio 1848, come segue:

Provincia di Napoli: Distretti di: Napoli, Casoria, Castellamare, Pozzuoli.

Terra di Lavoro o Campania: Distretti di: Caserta, Nola, Gaeta, Sora, Piedimonte.

Principato Citra o Lucania occidentale: Distretti di: Salerno Sala, Campagna, Vallo.

Principato Ultra o Irpino: Distretti di: Avellino, Ariano. S. Angelo dei Lombardi.

Basilicata o Lucania orientale: Distretti di: Potenza, Matera, Melfi, Lagonegro.

Molise o Sannio: Distretti di: Campobasso, Isernia, Larina.

Capitanata o Daunia: Distretti di: Foggia, Sansevero, Bovino.

Terra di Bari o Peucezia: Distretti di: Bari, Barletta, Altamura.

Terra d'Otranto o Salento: Distretti di: Lecce, Taranto, Gallipoli, Brindisi.

Abruzzo Citra o Frentania: Distretti di: Chieti, Lanciano, Vasto.

Abruzzo Ultra 2°: Distretti di: Aquila, Sulmona, Avezzano, Cittaducale.

Abruzzo Ultra I° o Pretuziana: Distretti di: Teramo, Città S. Angelo.

Calabria Citra o Calabria Cosentina: Distretti di: Cosenza, Castrovillari, Paola, Rossano.

Calabria Ultra 2° o Calabria Brezia: Distretti di: Catanzaro, Cotrone, Monteleone, Nicastro.

Calabria Ultra I° o Calabria Reggina: Distretti di: Reggio, Gerace, Palmi.

Nell'Isola di Sicilia le provincie furono dalla stessa Costituzione del 1820 così fissate:
Palermo – Messina – Catania – Siracusa – Caltanissetta – Girgenti – Trapani.

Si abolì così l'antica divisione dei tre Valli di Mazzaro, Demona e Noto, estendendosi con l'abolizione delle antiche e autonome istituzioni l'ordinamento intendentizio.

A capo delle provincie delle due Sicilie era preposto un Intendente, nominato dal Re e con un trattamento economico che variava a seconda della classe in cui era posto. La sua figura fu ampliamente influenzata dagli istituti importati durante la dominazione francese. Aveva la duplice qualità di rappresentante generale dell'amministrazione centrale e di organo di tutela e vigilanza sugli enti pubblici locali. Sotto il primo aspetto l'Intendente vigilava alla pubblicazione ed esecuzione delle leggi e dei provvedimenti governativi; sorvegliava l'amministrazione finanziaria e la ripartizione delle imposte; curava i reclutamenti militari; sovraintendeva alla polizia; presiedeva ogni commissione o consiglio fisso o temporaneo stabilito nella provincia per ogni ramo di pubblica amministrazione; provvedeva sulle istanze degli enti pubblici e dei privati; elevava i conflitti di attribuzione ecc. Dipendeva specialmente dal Ministro dell'Interno, ma anche da altri quali quelli delle Finanze, della Guerra e Marina, della Polizia. Le funzioni di polizia a Napoli spettavano però a un apposito prefetto di polizia, alle cui dipendenze stavano, per tale materia, i Sottointendenti provinciali. Così pure a Palermo era istituito un Direttore generale di Polizia, dal quale dipendevano, a tal fine, gli Intendenti. Anche l'amministrazione comunale di Napoli era tenuta in forma a sè dal Corpo di Città, sotto la dipendenza immediata dell'Intendente della provincia.

Quali organi di tutela, questi ultimi approvavano i bilanci dei comuni e dei pubblici stabilimenti, omologavano le deliberazioni dei Sindaci, dei Giudici municipali e del Decurionato, ne autorizzavano i lavori, provvedevano sulle loro istanze, deferivano al Consiglio di Intendenza le questioni del contenzioso amministrativo e provocavano le decisioni sugli affari riservati ai ministri. Erano obbligati a fare ogni triennio una visita a tutti i comuni e enti pubblici per studiarne i bisogni e denunciarne gli abusi. Contro i provvedimenti intendentizi era dato ricorso devolutivo al ministro competente.

Gli Intendenti, secondo la legge del 1816, erano coadiuvati

da un Segretario generale, da un Consiglio di Intendenza e da Sottointendenti. Il Segretario generale aveva funzioni assai più estese del funzionario di egual nome previsto nell'ordinamento francese. Egli infatti poteva sostituire completamente l'Intendente, salvo che nella presidenza del Consiglio di Intendenza.

Quest'ultimo era composto da 3 a 5 Consiglieri, nominati dal Re. Il Consiglio aveva funzioni consultive e giurisdizionali. Dava parere su tutti gli affari sottopostigli dall'Intendenza, con ampia competenza specialmente in tema di tutela sui comuni. Era poi giudice ordinario del contenzioso amministrativo.

I Sottointendenti stavano a capo di ogni Distretto. Erano nominati dal Re, ma rappresentavano l'Intendente ed esercitavano sotto la sua direzione le loro funzioni nel distretto. Con successive disposizioni le loro attribuzioni furono estese. Così un decreto del 16 giugno 1824 li istituì anche quali agenti della polizia ordinaria ; il decreto 25 febbraio 1826 conferì loro la speciale sorveglianza sui lavori pubblici e sulla buona tenuta delle strade. Presiedevano i Consigli di distretto, le cui attribuzioni erano piuttosto vaghe e limitate, principalmente in tema di ripartizione di imposte.

Le provincie del Regno delle due Sicilie avevano personalità giuridica. Esse però avevano funzioni così limitate che la legge non prevedeva neppure un organo esecutivo. A differenza di altri ordinamenti contemporanei, mancava poi quell'intervento diretto dell'Intendente nella loro amministrazione e il Consiglio provinciale come quello distrettuale avevano un proprio presidente di nomina regia. Nella Costituzione del 1821 era prevista una Deputazione provinciale presieduta da un Capo superiore o in sua mancanza dall'Intendente di Finanza, e composta di membri elettivi.

Un tratto caratteristico del sistema borbonico erano le ampie facoltà concesse agli Intendenti in materia di polizia. Questa fu riordinata dalle istruzioni 22 gennaio 1817, modificate dal decreto 16 giugno 1824 e dal decreto 24 novembre 1827 ed era assai pesante, tanto che gli Intendenti dovevano stabilire molte precauzioni e restrizioni persino per i passaggi da luogo a luogo (decreti 30 novembre 1821 e 12 febbraio 1836). Gli Intendenti e Sottointendenti curavano anche la vigilanza sulla stampa in base al decreto 27 marzo 1849.

La legge organica 20 ottobre 1819 attribuiva poi agli Intendenti funzioni di carattere generale in materia di sanità e igiene. A tal fine essi dipendevano da un Magistrato di Sanità e dalle due

Sovrintendenze di Napoli e Palermo, e avevano in sottordine le deputazioni locali per il servizio sanitario marittimo, e gli ufficiali comunali. I regolamenti 1 gennaio 1820 e 23 maggio 1853 disciplinarono compiutamente le attribuzioni intendentizie in materia.

Altre funzioni svolgevano gli Intendenti in materia di pesca, boschi e foreste, bonifiche, agricoltura, acque pubbliche, vigilanza sulla stampa.

L'ordinamento su accennato rimase presso che immutato sino all'unificazione italiana. Esso era basato su un complesso di leggi che spesso si rivelarono ottime e improntate ad un progressivo sviluppo sociale. In fatto però l'azione dei rappresentanti locali e del governo non seppe approfittare di esse e l'amministrazione, specialmente quella periferica, andò lentamente deteriorandosi e chiudendosi nei suoi poteri di polizia che, in breve, divennero oppressivi.

d) *Granducato di Toscana.*

La moderna amministrazione del Granducato fu costituita dalla legge 25 aprile 1739. L'amministrazione centrale fu poi modificata dalle leggi 6 aprile 1789, 5 novembre 1793 e infine dal decreto organico 16 marzo 1848. Esso unificò anche istituti già proprî dell'antica repubblica di Lucca, nella quale pure con il Principato del 1805 erano stati introdotti gli ordinamenti francesi. L'amministrazione locale toscana era basata su ampie circoscrizioni denominate Governi, suddivise in Vicariati, Podesterie, ecc. A capo di esse erano preposti Governatori, o talora Commissari. Essi, sin da vecchia data, avevano le funzioni di amministrazione generale politica e amministrativa conferite agli attuali nostri prefetti. Le loro attribuzioni furono da ultimo regolate dalla legge 30 settembre 1772, che conferì loro un'autorità assai vasta. Avevano contemporaneamente funzioni civili e militari, impartivano ordini a nome del sovrano per l'osservanza delle leggi e per il regolamento della provincia.

La dominazione francese sovvertì sia le istituzioni del Granducato toscano, sia quelle dell'aristocratica Repubblica di Lucca. Quest'ultima, dopo le prime alterne vicende, fu divisa in tre circondari; a capo di essi erano Commissari governativi, rappresentanti generali del potere esecutivo, e giudici di pace e di prima istanza. Essi durarono fino alla costituzione del Principato nel 1805 quando vi furono creati i prefetti.

In Toscana, dopo l'effimera vita del Regno di Etruria, il decreto 12 maggio 1808 creò una Giunta straordinaria per l'amministrazione e il governo della Toscana, esercitante la sua autorità in nome dell'Imperatore dei francesi. Il territorio dello Stato fu diviso in tre Dipartimenti, dell'Arno, dell'Ombrone e del Mediterraneo (Firenze, Siena, Livorno). A capo di ognuno era il Prefetto, in base alla legge francese del 1802 che ebbe piena applicazione.

La Restaurazione fece tornare in vita gli antichi istituti. Le istruzioni generali 16 aprile 1816 e il motu proprio 13 settembre 1832 conferirono alla vecchia carica dei governatori anche mansioni giudiziarie, avendo essi potestà coercitiva e punitiva in materia di polizia e del così detto buon governo. Un successivo motu proprio del 29 novembre 1858 mantenne però loro solo le attribuzioni politiche e amministrative, passando le altre agli Uditori di governo, considerati consultori legali del governatore e anche direttori dei processi criminali dei loro distretti.

Nel 1816 i governatori erano quattro: a Livorno, a Siena, a Pisa, nell'isola d'Elba. Firenze si trovava sotto la diretta giurisdizione del Granduca. Il successivo decreto 9 maggio 1848 modificò però tutte le circoscrizioni amministrative abolendo Governi, Commissariati Regi, Vicariati, Podesterie, Giudicature civili, Commissariati di polizia, Giusdicenze del cessato Ducato di Lucca e divise il territorio dello Stato in sette compartimenti: Firenze, Pisa, Lucca, Siena, Arezzo, Pistoia, Grosseto. Furono invece mantenuti i due governi civili e militari di Livorno e dell'Isola d'Elba. I compartimenti alla loro volta furono divisi agli effetti sia governativi che giudiziarî, in circondarî e questi in preture. Agli effetti puramente amministrativi furono divisi in distretti e questi in comunità.

I distretti, che avevano anche importanza ai fini elettorali, per la legge elettorale 3 marzo 1848 furono così distribuiti:

Compartimento di Firenze: Distretti di: Borgo S. Lorenzo, Empoli, S. Miniato, Fiesole, Firenze, Figline, Campi, Prato, Rocca S. Casciano, Casciano;

Compartimento di Lucca: Distretti di: Borgo, Lucca, Pietrasanta;

Compartimento di Pisa: Distretti di: Lari, Pisa, Pontedera, Rosignano, Volterra;

Compartimento di Siena: Distretti di: Colle, Montalcino, Montepulciano, Radicondoli, Siena;

Compartimento di Arezzo: Distretti di: Arezzo, Cortona, Poppi, S. Giovanni, S. Sepolcro;

Compartimento di Pistoia: Distretti di: Pescia, Pistoia, S. Marcello;

Compartimento di Grosseto: Distretti di: Arcidosso, Grosseto, Orbetello;

Governo di Livorno: Distretto di: Livorno.

Governo dell'Isola d'Elba: Distretto di Portoferraio.

Sovente i circondarî coincidevano con i compartimenti, e ciò meno che a Firenze, Pisa e Siena.

Il decreto del 1848 mise a capo di ogni compartimento un prefetto. Rimasero i governatori per Livorno e l'Isola d'Elba, ma ebbero attribuzioni identiche a quelle dei prefetti, salvo in materia militare e sanitaria.

I Prefetti erano di due classi e la nomina veniva dal Granduca. Dipendevano principalmente dal Ministro dell'Interno, ma corrispondevano anche con altri dicasteri. Come rappresentanti del potere centrale provvedevano alla pubblicazione ed esecuzione delle leggi; procuravano il benessere del compartimento, vigilavano alla quiete e al buon ordine, disponevano delle forze di polizia e delle truppe, sovrintendevano ai pubblici funzionarî. Come capi amministrativi del compartimento, assistevano al Consiglio dipartimentale e curavano l'esecuzione delle sue deliberazioni. Avevano poi funzioni di tutela sui comuni e sugli enti pubblici locali, ne vigilavano le finanze e ne approvavano le deliberazioni, salvo quelle soggette al visto degli organi centrali. Le funzioni di vigilanza si estendevano anche ai patrimoni ecclesiastici, ai conventi, alle pie fondazioni. Erano coadiuvati da un Primo Consigliere che aveva facoltà generale di sostituirli.

In ogni compartimento la legge del 1848 istituì un Consiglio compartimentale o di prefettura, composto di un numero vario di membri, nominati dal Granduca. Esso era destinato a coadiuvare il prefetto, specie nelle funzioni di tutela sugli enti locali, a provvedere agli interessi di tutto il compartimento nei rapporti delle strade, della beneficenza e della pubblica salute. Aveva funzioni consultive, dando pareri sia individuali che collettivi, ma il voto era talora vincolatte. Il regolamento 20 novembre 1849 affidò ai Consigli anche attribuzioni contenziose in tema di amministrazione comunale. Negli stessi affari contenziosi la competenza fu ampliata dal regolamento 28 settembre 1853.

A capo di ogni circondario erano preposti i sottoprefetti di nomina regia. In essi, e salvo nel circondario ove aveva sede il prefetto, esercitavano le funzioni governative del prefetto stesso sotto la sua diretta dipendenza e settimanalmente gli inviavano un rapporto sullo stato della circoscrizione. Potevano essere sostituiti, per breve tempo, dai pretori.

L'intervento dei rappresentanti governativi negli affari municipali fu parzialmente previsto dal motu proprio 26 maggio 1774, che in verità concedeva ai comuni non poche facoltà autonome. Però, anche in seguito alle modifiche attuate con la legge 16 settembre 1816, alcuni degli stessi organi comunali, quali il Gonfaloniere e il Cancelliere, erano di nomina governativa, erano considerati rappresentanti del potere centrale e dipendevano dai Governatori o Commissari regi, per quanto funzioni di tutela sugli atti dei comuni fossero esercitate da istituti speciali (Camera delle Comunità a Firenze, istituita con motu proprio 22 giugno 1779 – Ufficio generale della Comunità a Siena – Ufficio dei Fossi, ecc.). Perciò la riforma data dal Granduca con il motu proprio del 1774, annunciata con l'intendimento di dare alla Comunità : « la facoltà di governare le loro aziende per mezzo dei loro rispettivi magistrati e ministri », fu in seguito assai limitata con la nomina di funzionarî governativi in seno alle comunità stesse con una più rigida intromissione dei rappresentanti locali del potere esecutivo. Dopo la promulgazione dello Statuto, si rese necessaria una nuova riforma che fu data con la legge organica 20 novembre 1849, la quale introdusse il sistema elettivo e diede alle attribuzioni dei comuni carattere più completo e definito con maggiore autonomia. Le funzioni di vigilanza e di tutela furono assunte dai prefetti nelle forme sopra viste. Tuttavia con il ristabilimento del potere assoluto, la libertà comunale fu nuovamente ristretta e il Regolamento 28 novembre 1853 fece tornare le cose quasi all'antico dopo un intervallo così liberale rinnovatosi dopo quello già avuto nel 1774. Le attribuzioni del prefetto rimasero però inalterate, anzi di fatto divennero più ampie e penetranti.

Una caratteristica del Granducato di Toscana è data dalla mancanza di un'amministrazione provinciale autarchica. Le provincie e i governi costituivano circoscrizioni governative ma non ebbero mai propria personalità giuridica e proprio bilancio. Vi fu l'esempio di taluni Consorzi fra le Comunità ma ebbero vita grama.

Le attribuzioni dei governatori e dei loro subordinati erano

pure assai ampie in materia di polizia, e a tal fine dipendevano dalla Presidenza del Buon Governo, secondo le norme date dal decreto 22 aprile 1774. La polizia fu poi riorganizzata dalla legge 9 marzo 1848 e affidata, in luogo, ai prefetti e sottoprefetti, i cui poteri furono notevolmente estesi dal Regolamento 20 giugno 1853. Essi avevano anche la vigilanza sulla stampa (decreto 22 settembre 1850).

Ai governatori e ai prefetti competevano anche talune funzioni in tema di sanità e di sanità marittima. Invece le materie relative alla caccia e pesca, miniere, agricoltura, commercio, strade, acque, furono quasi sempre affidate a funzionarî governativi locali, ma di carattere tecnico o di rango minore, per quanto si fosse formata al riguardo una legislazione importante che diede ottimo incremento alla vita economica locale. Sotto la vigilanza assai attiva dei governatori erano le Opere Pie di ogni sorta, regolate dalle Istruzioni 16 novembre 1773.

In conplesso l'amministrazione locale governativa fu condotta dai Capi dei governi o delle Provincie con uno spirito concordemente riconosciuto equo ed obiettivo, temperante talvolta le asprezze di talune leggi.

e) *Lombardo Veneto.*

Anche nel Lombardo-Veneto il sorgere di una circoscrizione intermedia, la provincia, tra il governo e i comuni fu un prodotto spontaneo dovuto alle nuove esigenze dello stato moderno. Essa ha origine nelle riforme di Maria Teresa e di Giuseppe II nel secolo XVIII, per quanto anche prima si trovassero forme di aggruppamenti locali e il termine di provincia fosse usato dai governatori spagnoli nel secolo precedente. Anzi, si deve all'antica distinzione fra città e contado l'istituzione di alcune figure di rappresentanti locali del governo. Più comunità, sotto la dominazione spagnola, formavano una Pieve e un certo numero di queste ultime formavano un Contado, a capo del quale era preposto un Capitano, avente attribuzioni in materia di amministrazione e di polizia. Nel territorio delle provincie si trovava pure un vero e proprio rappresentante dello Stato, il Referendario, il quale rappresentava il potere centrale ed esercitava il controllo sulle comunità locali. Analoghe funzioni erano esercitate, in sottordine, dai podestà dei Contadi sulle città, funzionarî peraltro, questi ultimi, più espressione degli amministrati che del governo.

Sotto il regime spagnolo, il Ducato di Milano aveva i suoi Referendarî nelle seguenti circoscrizioni:

Principato di Pavia, Casalmaggiore, Contado di Lodi, Contado di Como, Valle d'Intelvi, Novarese, Lomellina, Tortonese, Vigevanasco; oltre a terre separate: Castelleone, Fontanellato, Treviglio, Soncino, Feliciano, Cassino, Annone, Pasturana (Grida 5 settembre 1667).

Le riforme di Maria Teresa dal 1756 al 1758 divisero il territorio del Ducato come segue: Città e Principato di Pavia, Terra separata di Treviglio, Città e Contado di Cremona, Terre separate di Soncino, Fontanellato, Pizzighettone e Castelleone, giurisdizione della Calciana, Città e Contado di Lodi, Città e territorio di Como, Valle Intelvi, Città e territorio di Casalmaggiore. A capo di ognuna era preposto un rappresentante del potere regio, con funzioni generali, pur essendosi salvate le antiche circoscrizioni tradizionali e lasciate alle comunità forme di autonomia. Le deliberazioni delle provincie dovevano sottoporsi all'approvazione del Regio Tribunale o Magistrato Camerale.

Nel 1784 e 1886 Giuseppe II apportò nuove modifiche riordinando le provincie che divennero otto: Milano, Mantova, Cremona, Pavia, Lodi, Como, Bozzola e Gallarate, poi sostituite da Casalmaggiore e Varese. In ognuna fu istituita la carica del Regio Intendente che cumulava le attribuzioni politico-amministrative con quelle finanziarie. Riferivano sulla situazione locale, vigilavano l'esatta osservanza degli ordini, sorvegliavano i pubblici funzionarî e dipendevano, per la parte finanziaria, dal Magistrato Camerale che rappresentavano in provincia.

La denominazione di prefetto fu data al Capo delle Congregazioni municipali, collegi locali di amministrazione cittadina. Nel 1790 e 91 fu data all'amministrazione provinciale una certa rappresentanza elettiva e furono istituiti i regi delegati, sottoposti agli Intendenti, e con funzioni di semplice amministrazione (sanità, catasto, imposte, ecc.).

L'occupazione delle armate francesi e la successiva instaurazione della Repubblica Cisalpina prima, nel 1802, e poi del Regno d'Italia nel 1805, introdussero anche nel Milanese gli ordinamenti della Francia. Fu applicata la legge del pluvioso 1802, per cui tutto il territorio fu diviso in dipartimenti con a capo dei Prefetti e dei Sottoprefetti, assistiti i primi dai Consigli generali dipartimentali.

L'amministrazione del Regno Lombardo-Veneto, successiva-

mente, nonostante la sua soggezione a uno Stato straniero, presentò un organismo omogeneo con istituzioni spesso apprezzate. L'autorità regia, stabilita dall'atto del 1815, fu a lungo rappresentata da un vicerè che, in virtù delle Patenti 7 aprile 1815, ebbe due governi, a Milano e a Venezia. Tali governi, separati tra loro, dipendevano non solo dal Vicerè, ma pure direttamente dai ministeri dell'Impero austriaco. Essi constavano di un collegio governativo, presieduto da un Governatore e da un vice-presidente alle cui dipendenze si aveva un ministero con funzioni di amministrazione generale. Ogni governo si divideva poi in due Senati: uno politico, per l'amministrazione e la polizia; uno camerale, per gli affari economici, sostituito poi, con Regolamento 1° agosto 1840, da due magistrati. Diversi corpi consultivi coadiuvavano i governatori: la Direzione generale di Polizia; l'Ufficio di revisione dei libri e stampe; l'Amministrazione generale del censo e delle imposte dirette; la Direzione delle costruzioni pubbliche; l'Ufficio fiscale; la Ragioneria centrale. I Magistrati camerali, che concentravano la finanza e le imposte indirette, dipendevano invece direttamente dalla Imperiale Regia Camera Aulica generale, cioè dal Ministero delle Finanze austriaco.

L'organizzazione politico-amministrativa fu modificata dopo gli avvenimenti del 1848. In un primo tempo l'amministrazione civile fu affidata a un unico ministro di Stato residente a Verona. In seguito, il proclama 21 ottobre 1849 concentrò le funzioni civili e militari in un governatore generale del Regno Lombardo-Veneto, che sostituì il vicerè.

Le ordinanze 31 dicembre 1850 e 30 marzo 1856, modificarono ancora l'assetto del regno, istituendo due distinte luogotenenze: la lombarda e la veneta, le cui attribuzioni furono analoghe a quelle degli antichi governi. A capo di esse furono preposti dei luogotenenti generali, dipendenti dal governo centrale, e contemporaneamente dai ministri imperiali. I luogotenenti rappresentavano il potere centrale e costituivano un'autorità dirigente in materia di amministrazione politica, e di polizia generale. Le loro attribuzioni si estendevano agli affari di culto e di istruzione, di commercio, industria e agricoltura, alle costruzioni pubbliche non affidate ad altre autorità, all'esazione delle imposte alla sicurezza pubblica, alla vigilanza sulla stampa, sugli spettacoli e teatri, all'amministrazione carceraria, alla nomina di funzionarî. Inoltre provvedevano alla vigilanza sugli affari dei Comuni, delle opere pie, degli istituti di istruzione, ne approvavano

le spese, le opere pubbliche, ecc. Essi erano coadiuvati da un Consiglio di luogotenenza, composto di un consigliere aulico, costituto del luogotenente, e di un numero vario di consiglieri. Il parere del Consiglio era talvolta obbligatorio.

I luogotenenti, come prima i governatori, presiedevano poi le congregazioni centrali aventi sede a Milano e a Venezia, istituto caratteristico del regno. I loro membri erano di nomina regia, ma su terne proposte dagli enti locali. Erano regolate dalle II. RR. Patenti del 7 e 15 aprile 1815 e costituivano una specie di rappresentanza del regno, oltre ad essere un corpo consulente e un corpo deliberante in materia di amministrazione economica, pur non avendo un loro organo esecutivo. La competenza delle congregazioni si estendeva alla ripartizione ed esazione delle contribuzioni straordinarie, alle operazioni catastali, al riparto delle prestazioni militari, al riparto delle spese tra città, comuni e territorî, all'amministrazione di opere idrauliche e stradali. Partecipavano alla tutela economica sugli enti locali, approvandone i bilanci e sorvegliando le entrate delle opere pie. Le deliberazioni su tali materie erano soggette all'approvazione del luogotenente. Tali congregazioni furono sospese nel 1848, ma furono ricostituite con ordinanza 15 luglio 1855, aumentando sempre più la loro importanza. Nuovi poteri furono a esse conferiti dall'ordinanza 2 novembre 1856 e 31 maggio 1860, tanto da essere autorizzate a emettere direttamente le loro deliberazioni salvo ricorso ai ministri competenti.

Le circoscrizioni amministrative minori del Lombardo-Veneto furono regolate dalle II. RR. Patenti 7 aprile 1815, che divisero il territorio in provincie, distretti e comuni. Solo a questi ultimi fu riconosciuta la personalità giuridica; tuttavia anche alle provincie fu accordata una rappresentanza, ma non un'amministrazione propria; mentre i distretti erano circoscrizioni intermedie di semplice trasmissione.

La provincia durante la dominazione francese era retta da un Prefetto, secondo gli ordinamenti della legge dell'anno VIII. Dopo la restaurazione fu costituita in R. Delegazione e vi fu posto a capo un delegato, coadiuvato da altri funzionarî. Egli, di nomina regia, dipendeva dal rispettivo luogotenente. Aveva funzioni di ufficiale del governo e le esercitava in tutti i rami dell'amministrazione politica e generale, con il concorso di commissari distrettuali, commissari di polizia, censori e revisori delle stampe, protomedici o medici provinciali, ingegneri provin-

ciali. Avevano ampie facoltà in materia di polizia. Quali organi di vigilanza e tutela, i delegati esercitavano le loro attribuzioni sulle città regie, su quelle del capoluogo e sui comuni di prima classe, intervenendo alle sedute dei rispettivi Consigli come commissari governativi, approvando i bilanci, i contratti, le accettazioni di legati e doni, autorizzando lo stare in giudizio ecc. I comuni di 2ª e 3ª classe dipendevano da essi mediatamente, a mezzo dei commissari distrettuali. Eguale tutela si estendeva alle opere pie.

I delegati presiedevano poi le congregazioni provinciali, aventi composizione e competenza simile a quelle centrali. Le attribuzioni delle congregazioni provinciali erano deliberative e di tutela; deliberavano in tema di affari censuarî, di lavori idraulici e stradali ecc. Nei loro compiti di tutela rientrava la vigilanza sull'andamento dell'amministrazione finanziaria della città e dei Comuni della provincia e delle opere pie, ne approvavano i contratti e i lavori sino a un certo limite spesa. È notevole poi il fatto che le congregazioni potevano impartire ordini ai commissari distrettuali e ai comuni per provvedere a qualunque ramo di amministrazione. Esse furono riorganizzate con ordinanza 23 novembre 1855 che ne accrebbe le competenze, estendendole a tutti gli affari relativi alle amministrazioni comunali, alla pubblica beneficenza, al catasto, alle acque e strade, affari già prima sottoposti all'approvazione governativa.

I commissari distrettuali ebbero attribuzioni modeste. Posti alle dipendenze dei regi delegati esercitavano l'ispezione sui comuni di 2ª e 3ª classe, vegliavano all'esecuzione delle leggi politiche e all'osservanza delle leggi e dei provvedimenti dell'autorità, riferendo al delegato, salvo la facoltà di adottare provvedimenti d'urgenza. Avevano anche estese attribuzioni in materia censuaria. Il loro ordinamento, che fu regolato dalla notificazione 12 aprile 1816, si protrasse anche sotto il Regno d'Italia, anzi, com'è noto, fu solo alla fine della prima guerra mondiale che essi furono definitivamente soppressi nelle provincie rendente.

Le attribuzioni dei rappresentanti del governo in materia di comuni furono regolate compiutamente sin dall'editto 30 dicembre 1775 e, occorre notare, come l'ordinamento municipale godesse di forme e di istituti che diedero ottima prova, senza che l'ingerenza governativa riuscisse eccessiva.

Non altrettanto si può dire dei poteri di polizia affidati ai varî organi del governo. Il regolamento per la polizia generale

è del 27 marzo 1802, integrato dalla legge 20 agosto 1802 in seguito modificato più volte, specie dalle ordinanze 10 agosto 1852 e 25 aprile 1854.

Ai luogoteneneti e ai delegati competevano inoltre funzioni varie in materia di espropriazione per causa di pubblica utilità, regolata dal decreto 31 marzo 1804 e da norme successive.

Ai Delegati provinciali erano affidate le attribuzioni in tema di sanità e igiene e avevano alla loro dipendenza personale e commissioni tecniche, regolate dalla notificazione 7 settembre 1850 e da una abbondante legislazione.

Agli stessi delegati spettava la sorveglianza sulle acque, come pure la vigilanza sulla stampa e, come si è visto, sull'amministrazione delle opere pie di ogni natura.

Le attribuzioni invece su altri affari economici, sui boschi e foreste, sulle strade, sulle finanze furono conferite o ai magistrati camerali o a funzionari tecnici locali direttamente dipendenti dagli organi centrali.

f) *Ducati di Parma, Piacenza e Guastalla.*

L'amministrazione di questi Stati, che fu riordinata interamente sotto Napoleone I dal Generale Moreau de Saint Mery, fu soggetta a grande incertezza e mutabilità, e dopo l'ordinamento dato agli organi centrali, o Presidenze, con il decreto 26 dicembre 1816, le modifiche furono numerosissime (1829, 1831, 1841, 1842, 1846, 1852); ultime quelle date con i decreti 11 gennaio 1851 e 11 giugno 1852.

L'amministrazione governativa locale fu stabilita con due decreti provvisorî del 16 febbraio e 15 giugno 1814, i quali mantennero la divisione introdotta dall'ordinamento francese in provincie, circondarî e comuni. Il regolamento 6 agosto 1814 ripartì invece i Ducati in governi e comuni, stabilendo i primi in Parma e in Piacenza. Il successivo decreto 30 aprile 1821 ripartì poi il territorio in 14 distretti e 106 comuni. Infine il decreto 9 giugno 1831 discorporò i distretti in cinque territori amministrativi, composti dei governi di Parma e di Piacenza, e dei tre commissariati di Guastalla, Borgo San Donnino, Borgotaro. Solo ai comuni fu riconosciuta la personalità giuridica.

Alle suddette circoscrizioni erano preposti governatori e commissari, le cui funzioni sostanzialmente corrispondevano, comprendendo tutte le funzioni già esercitate dai cessati prefetti e

sottoprefetti dell'ordinamento francese inizialmente introdotto negli Stati. Anche qui la funzione era duplice: come rappresentanti dell'amministrazione centrale, i governatori avevano le funzioni politiche di direzione degli affari generali del territorio, dirigevano la politica, sovraintendevano alla formazione dei ruoli delle imposte, verificavano le pubbliche casse, vigilavano sulla istruzione e sui lavori pubblici. Quali organi di vigilanza e tutela sugli enti locali, sorvegliavano l'amministrazione dei comuni, ospizi, opere pie, ecc. convocando i Consigli comunali e approvandone o annullandone le deliberazioni. Dipendevano dalla Presidenza dell'Interno e per un certo tempo fecero parte del Consiglio di Stato (decreto 22 aprile 1816).

Funzioni simili furono attribuite ai successivi commissari distrettuali istituiti dal decreto 30 aprile 1821. Dipendevano oltre che dalla Presidenza dell'Interno anche da quella delle finanze e dell'esercito, e dalla Direzione di Polizia e dovevano, di massima, essere cambiati ogni cinque anni (decreto 28 maggio 1828). Vigilavano sull'adempimento delle leggi politiche e sull'esecuzione dei decreti sovrani, sulla polizia, sulle strade, sugli argini, sulle opere pubbliche; e compilavano i ruoli per i riparti di spese necessarie per provvedere ai lavori di manutenzione. Sovrintendevano anche alla sanità e all'annona; custodivano gli atti catastali; provvedevano a compilare i ruoli di taluni tributi; avevano in materia fiscale funzioni contenziose. Mantennero egualmente, ed estesero, tutte le funzioni tutorie sugli enti locali.

Il decreto 9 giugno 1831 affidò ai due governatori di Parma e Piacenza e ai tre commissari di Guastalla, Borgo San Donnino e Borgotaro le funzioni dei soppressi commissari distrettuali.

A fianco dei governatori fu inizialmente costituito un Consiglio di governo che doveva dare voto consultivo sulle opere pubbliche e sui provvedimenti utili per la prosperità del Paese, esaminando i bilanci delle comunità e determinando le sovvenzioni di cui abbisognavano. Ebbero però scarsa importanza e, soppressi nel 1821, non furono più ricostituiti.

I poteri dell'autorità governativa locale sulle amministrazioni municipali furono stabiliti dal decreto 30 aprile 1821. I Consigli comunali erano peraltro elettivi e i podestà dipendevano direttamente dalla Presidenza dell'Interno, anche quando (decreto 16 marzo 1834) la loro nomina fu di competenza dei governatori o commissari.

g) *Ducato di Modena.*

L'assetto dell'amministrazione generale del Ducato fu dato da un decreto 28 agosto 1814, subito dopo la restaurazione. Solo però l'editto 11 agosto 1848 fissò le basi organiche degli uffici del potere esecutivo.

Lo stesso decreto del 1814 trattò dell'amministrazione locale, dividendo il territorio dello Stato in governi e in comuni. I primi erano stabiliti a Modena, Reggio e Castelnuovo di Garfagnana, ma non avevano né personalità giuridica né amministrazione propria. A capo di ogni circoscrizione fu posto il governatore, che costituì il prefetto dell'ordinamento francese. Esso aveva molta autorità, tanto che per molti affari riferiva direttamente al sovrano, specialmente a causa della cattiva organizzazione degli organi ministeriali. Come rappresentante del potere centrale il governatore provvedeva alla pubblicazione ed esecuzione delle leggi e delle ordinanze amministrative, e vigilava sui servizî di stato civile e di anagrafe. Vaste attribuzioni erano loro conferite in materia di politica, per le quali dipendevano dal Consigliere per la polizia generale, e dirigevano, oltre alla polizia provinciale, quella comunale a mezzo dei podestà e dei sindaci.

Quali organi di tutela e vigilanza, dipendevano direttamente dal Duca ed esercitavano le loro attribuzioni nominando o proponendo i sindaci, gli anziani, i consiglieri comunali e gli amministratori delle opere pie, approvando gli atti consigliari, autorizzando le spese e le sovraimposte, vistando i bilanci ecc. Alcune di queste funzioni tutorie furono ridotte dall'editto 11 agosto 1848, il quale, istituendo il Ministero dell'Interno, pose i governatori sotto la dipendenza di esso anche per le attribuzioni relative agli enti locali.

Ai tre governi su indicati, il chirografo 30 marzo 1832 aggiunse il governo di Massa e Carrara, ristabilendo l'antica provincia del Frignano. Essa fu però posta alle dipendenze anziché di un Governatore, di un delegato governativo.

Il regolamento 21 giugno 1856 modificò l'ordinamento amministrativo locale, abolendo i governi e sostituendoli con sei provincie. A capo di ognuna fu posto un regio delegato provinciale, il quale nella cerchia provinciale più ristretta aveva le stesse funzioni e poteri dei governatori. A questi furono poi affidate le funzioni di giudicare in appello sulle ordinanze dei magistrati comunali.

I poteri delle autorità governative sulle amministrazioni comunali furono regolati dai decreti 12 gennaio e 29 dicembre 1815 che divisero i comuni in tre classi, con Consigli elettivi solo per censo, con sindaci o podestà, incaricati di funzioni di polizia sotto la vigilanza governativa e di altri servizî statali, e con delegati nelle frazioni. Un regime speciale vigeva per molti luoghi, principalmente per i comuni di Massa e di Carrara, dato a questi dal regolamento 7 marzo 1844. Fu solo con l'editto 12 marzo 1856 e con il regolamento organico 28 giugno 1856 che a tutta la materia fu dato assetto uniforme. I regi delegati provinciali avevano poteri assai estesi sui comuni e in pratica anche il nuovo ordinamento vincolava strettamente i comuni.

Lo stesso regolamento del 1856 trattò per la prima volta di Consigli provinciali. Essi erano presieduti dai regi delegati provinciali e composti dai podestà di taluni comuni. Avevano competenza in tema di strade, di riparto di spese, di prestiti, di acque pubbliche, di mutamenti di circoscrizioni locali. I regi Delegati provvedevano all'esecuzione delle deliberazioni consigliari, ma il voto riunito dei podestà poteva porre limiti alla loro azione.

I poteri dei governatori e poi dei delegati sulle amministrazioni delle opere pie furono regolati dal decreto 5 gennaio 1815. Essi principalmente ne esaminavano i bilanci, vegliavano sullo impiego dei fondi e ne ispezionavano i servizî.

Ampie attribuzioni ancora competevano ai regi Delegati in materia di polizia di sicurezza e di censura sulla stampa, corrispondenti al criterio e alle tendenze dell'amministrazione generale dello Stato, caratteristico per l'oscurantismo di cui i suoi ordinamenti diedero prova sino alla stessa unificazione italiana.

h) *Stati Pontifici.*

Gli antichi ordinamenti degli Stati Pontifici furono assai simili, nella loro organizzazione periferica, a quelli degli stati assoluti del tempo. Le riforme del Cardinale Albornoz, vicario generale del Pontefice, resero l'ordinamento degli Stati più uniforme. Essi si ripartivano in provincie e: distretti e presidi. Rappresentante del governo era il rettore o capo della provincia, nominato per un triennio, coadiuvato da quattro giudici per gli affari contenziosi, e da un consiglio consultivo locale. I rettori, che avevano facoltà di nominare i loro sostituti, eleggevano i podestà e governatori delle singole città o terre, secondo gli sta-

tuti locali. Erano a capo di un certo numero di assessori, detti baiulì, e sovrintendevano a mezzo di un maresciallo alla pubblica forza e all'esecuzione delle sentenze. Talora più provincie erano poste sotto il governo di un solo rettore il quale allora assumeva il titolo di rettore o governatore generale (es. Bologna). Spesso al di sopra dei rettori veniva preposto un legato o vicario papale al quale erano conferite le facoltà più ampie. Occorre peraltro rammentare che la carica di vicario apostolico fu sovente conferita a potenti famiglie che stabilirono così i loro poteri personali su talune terre, come Da Polenta a Ravenna; Malatesta in Rimini; Fano e Cesena; gli Ordelaffi a Forlì; gli Alidosi a Imola; i Manfredi a Faenza; i Montefeltro ad Urbino; i Varani a Camerino; i Vitelli a Città di Castello; gli Estensi a Modena e Ferrara.

In origine le circoscrizioni pontificie erano le seguenti: Terre del patrimonio di S. Pietro, Romagna, Marca anconitana, Ducato di Spoleto, Campania, Marittima, Contea di Urbino, Territorio di Ravenna, Terre di Benevento. Ai legati o rettori competeva infine il diritto di ispezione generale e l'esame dei conti dei podestà, camerari e altri ufficiali delle città. Spesso i legati e rettori convocavano in assemblea i rappresentanti delle singole provincie e altri ufficiali di governo; più noto, fra tutti, il parlamento della Marca anconitana.

Un ordinamento del tutto speciale mantenne sempre nei secoli la città di Roma.

Siffatta organizzazione durò a lungo e giunse presso che immutata alla fine del XVIII secolo.

L'occupazione di Roma da parte dei francesi nel 1798 determinò la nuova costituzione che divise il territorio della Repubblica romana in otto dipartimenti: Cimino, Circeo, Clitumno, Metauro, Musone, Tevere, Trasimeno e Tronto; ognuno di essi si divideva in cantoni e comuni. A capo dei dipartimenti – e dipendenti dai cinque consoli di Roma – erano preposti dei Commissari governativi con ampie funzioni e poteri di vigilanza sulle amministrazioni locali, che anch'esse erano considerate agenti del governo. Tale ordinamento cessò con la sopraggiunta occupazione di Roma da parte delle truppe napoletane. Senonché, dopo la seconda occupazione francese, il senatoconsulto 17 febbraio 1809 riunì lo Stato Pontificio alla Francia, mentre già le Legazioni e le Marche erano state riunite al Regno d'Italia. L'ordinamento francese dei dipartimenti e dei prefetti fu completamente applicato agli Stati.

Dopo la parentesi delle Costituzioni francesi, l'amministrazione generale delle terre della Chiesa fu riordinata nel secolo scorso dall'editto 29 dicembre 1847, modificato da quello del 10 settembre 1850.

L'amministrazione locale però era già stata regolata da un motu proprio di Pio VII del 6 luglio 1816. Il territorio dello Stato fu diviso in 19 delegazioni di tre classi diverse, di cui alcune prendevano il nome di legazioni, se vi era preposto un Cardinale. Un regime speciale vigeva per i luoghi suburbani soggetti alla capitale. La notificazione 1° giugno 1831 e l'editto 22 novembre 1850 fissarono poi stabilmente le legazioni in quattro, cioè: Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì, alle cui dipendenze furono poste 16 delegazioni o provincie. Una delegazione speciale era formata dal circondario di Roma che comprendeva la capitale, la Comarca e le provincie di Viterbo, Civitavecchia e Orvieto. A loro volta le delegazioni si divisero in governi e in comuni. Le provincie acquistarono la personalità giuridica solo dopo molto tempo.

I Cardinali Legati in origine ebbero funzioni analoghe, ma territorialmente più estese, a quelle dei delegati. La loro autorità e giurisdizione aumentarono quando questi ultimi furono posti alle loro dipendenze e ne dovettero approvare le deliberazioni. Erano nominati dal Pontefice, per un tempo determinato dal Breve di nomina. Rappresentavano la Santa Sede e corrispondevano direttamente con il Cardinale Segretario di Stato. Curavano la esecuzione delle leggi, sorvegliavano la condotta di tutti i pubblici funzionarî; provvedevano alla sicurezza pubblica e disponevano delle forze armate; compilavano i progetti dei lavori pubblici; proponevano i provvedimenti utili in tema di commercio industria e agricoltura. Anche in materia di tutela sugli enti locali le loro facoltà erano assai ampie. Decidevano le questioni tra provincie e comuni, o fra più comuni di diverse delegazioni: esaminavano e approvavano, per la parte di loro competenza, gli atti dei Consigli provinciali; rivedevano le decisioni sui bilanci comunali e provinciali; autorizzavano le alienazioni, transazioni e prestiti. Al fine del libero esercizio della potestà governativa, i Cardinali Legati non avevano funzioni ecclesiastiche o giudiziarie. Essi erano coadiuvati da un Consiglio di legazione, rinnovantesi ogni tre anni per metà, e composto di quattro consiglieri, del direttore di polizia, del segretario generale e di altri funzionari, di nomina sovrana. Il Consiglio aveva generiche at-

tribuzioni consultive. Deliberava poi sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali.

Nel territorio del circondario di Roma le attribuzioni su indicate venivano esercitate da un Cardinale Presidente e da un Consiglio. Il Presidente aveva funzioni analoghe a quelle dei Cardinali Legati, ma non aveva quelle di natura politica nè i poteri in tema di sicurezza pubblica, che invece spettavano direttamente ai ministri di Stato.

I delegati provinciali, pure essi di nomina sovrana e scelti fra prelati, diminuirono la loro importanza quando non dipesero più dal governo centrale, ma direttamente dai Cardinali Legati Avevano anche loro attribuzioni di governo e di amministrazione ; erano incaricati della direzione della polizia e delle carceri ; disponevano della forza pubblica ; provvedevano alla esecuzione delle leggi ; facevano ai legati le proposte sui bisogni e riferivano sulla situazione della provincia, specie in materia di industrie. Esercitavano poi la vigilanza e l'autorità disciplinare sui loro impiegati.

I delegati erano assistiti da una congregazione governativa composta di quattro membri di nomina sovrana, e avente funzioni consultive e deliberanti. Queste ultime, regolate dall'editto 5 luglio 1831, riguardavano i bilanci preventivi e consultivi degli enti locali e le questioni attinenti agli stessi.

A capo della Comarca di Roma era preposto un funzionario ecclesiastico con le funzioni dei delegati, eccettuate quelle relative alla forza pubblica e quelle politiche. Era assistito da un Consiglio amministrativo simile alle congregazioni provinciali. Anche i delegati non avevano attribuzioni ecclesiastiche o giudiziarie. Presiedevano però i tribunali provinciali.

A capo di ogni governo era preposto un governatore di nomina sovrana. Le sue attribuzioni erano contemporaneamente giudiziarie e amministrative. Sotto il primo aspetto era giudice civile e criminale con competenza limitata e conosceva in grado di appello delle decisioni dei magistrati municipali in materia di polizia urbana e rurale. Esercitava poi funzioni di polizia alle dipendenze del delegato, manteneva l'ordine pubblico, aveva la vigilanza sugli spettacoli, le fiere, i mercati. I delegati potevano altresì affidargli altri incarichi amministrativi. Nella Comarca di Roma non dipendavano dai delegati, ma trattavano direttamente con la Segreteria di Stato e con altri ministeri. Con decreto 31 dicembre 1855 fu facoltativamente prevista la istituzione di vice-

governatori nei comuni i quali se ne accollassero le spese. Avevano funzioni limitate di carattere giudiziario e funzioni di polizia sotto la direzione dei governatori; la Notificazione 30 ottobre 1856 attribuì loro anche i giudizi di contravvenzione ai regolamenti di polizia municipale'

I poteri di tutela e vigilanza sulle amministrazioni comunali furono esercitati, soprattutto, dai delegati provinciali. Nel secolo scorso tali poteri furono regolati soprattutto dall'editto di Pio VII del 6 luglio 1816, da quello di Leone XII del 1824, dall'editto Bernetti del 5 luglio 1831 e dall'editto Antonelli del 24 novembre 1850. Il principio elettivo fu applicato in grado sempre maggiore e le attribuzioni dei rappresentanti del potere esecutivo furono contenute. Ogni atto dei Consigli comunali o del Magistrato, composto del Gonfaloniere e degli Anziani, abbisognava però dell'approvazione del delegato o della congregazione provinciale o dei ministeri. Così pure per gli atti dei luoghi appodiatizi o feudi, dipendenti da un comune principale ai quali era preposto un sindaco. Un ordinamento tutto proprio ebbe invece il comune di Roma, dato dal motu proprio 1° ottobre 1847. Il Cardinale Presidente del circondario di Roma, presiedeva il numeroso Consiglio ed esercitava anche la tutela sugli atti di questo e sulla Magistratura, o Senato romano, con una ingerenza maggiore che non per gli altri comuni.

Negli Stati Pontifici una forma di amministrazione provinciale autonoma sussisteva, ma con poteri assai limitati. Il Consiglio provinciale era formato dai rappresentanti dei comuni e aveva attribuzioni in materia di bilancio preventivo e consuntivo di soppressione e classificazione di strade; della statistica provinciale; dei reclami dei Consigli comunali nei rapporti di interessi con la provincia; formulavano voti e proposte in materia agricola e commerciale; provvedevano all'alloggio della forza pubblica e delle autorità governative e giudiziarie; vigilavano sugli ospedali e sugli altri stabilimenti pubblici; provvedevano alla ripartizione e riscossione delle imposte e in genere agli affari amministrativi di utilità provinciale. Una Commissione provinciale curava l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio. I delegati presiedevano anche i Consigli provinciali e avevano facoltà di sospenderli. Però la tutela sugli atti della provincia competeva ai legati, salvo alcuni atti di competenza sovrana; per questi i delegati inoltravano le deliberazioni con il loro parere.

Negli affari di polizia, come già si è accennato, i legati

provvedevano con ampie facoltà. Essi, in base al decreto 23 ottobre 1816, dipendevano dal governatore di Roma che aveva qualità di segretario generale di polizia. Avevano alle proprie dipendenze a tal fine, l'arma dei carabinieri (1).

II.

Svolgimento storico dell'Istituto del prefetto in Francia

a) *Del prefetto nel periodo pre-napoleonico.*

La figura dell'attuale prefetto francese, se pure, come è noto, ha avuto la sua definitiva sistemazione durante il periodo napoleonico, tuttavia ha in Francia, come del resto anche in taluni antichi Stati italiani, origini e tradizioni assai antiche. Il rappresentante del potere esecutivo centrale in provincia ha avuto, nel corso dei

(1) *Bibliografia*: — M. GIRIODI, *I pubblici uffici e la gerarchia amministrativa*, Milano, SEL 1897. — SCHUPFER, *I precedenti storici del diritto amministrativo italiano*, Milano SEL 1897. — PORRINI, *I Ministeri*, Milano, SEL 1897. — PERTILE, *Storia del diritto italiano*, Torino 1896. — SALVIOLI, *Manuale di storia del diritto italiano*, Torino, UTET 1930. — RINALDI, *Il Comune e la Provincia nella storia del diritto italiano*, 1881. — MONSENN, *Lineamenti del diritto pubblico romano*, Milano, ISPI 1923. — SCLOPIS, *Storia dell'antica legislazione pubblica per gli Stati di S. M. il Re di Sardegna*, Torino 1860. — MARCHI, *Gli uffici locali dell'Amministrazione generale dello Stato*, Milano, SEL 1907. — DE FERRON, *Institutions municipales et provinciales comparés*, Paris 1884. — *Collezione delle leggi e decreti reali del Regno delle due Sicilie dal* 1814 *al* 1860, Napoli. — MANNA, *Il diritto amministrativo delle Due Sicilie*, Napoli 1840. — DE CESARE, *L'organizzazione amministrativa esposta secondo l'ordine nazionale storico e positivo*, Napoli 1860. — SCHIPA, *Il Regno di Carlo III di Borbone*. — TRIFONE, *Feudi e demani nell'Italia meridionale*. — SIMIONI, *Le origini del risorgimento nell'Italia meridionale*. — *Raccolta delle leggi e bandi da osservarsi nel Granducato di Toscana*, Firenze 1859. — *Raccolta degli atti del governo e delle disposizioni generali emanati dalle diverse autorità in oggetti amministrativi e giudiziari nel Regno Lombardo-Veneto*, Milano 1866. — *Raccolta generale delle leggi per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla, dal* 1814 *al* 1859, Parma. — *Collezione generale delle leggi, costituzioni, editti, proclami, ecc. per gli Stati estensi*, Modena 1859. — *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione dello Stato Pontificio*. — PIVANO, *Albori costituzionali in Italia*, 1910. — SABINI, *I primi esperimenti costituzionali in Italia*, Torino, UTET 1911. — VISCONTI, *La pubblica amministrazione nello stato milanese durante il predominio straniero*, Roma Athenaeum 1933.

secoli, nomi diversi, ma la natura delle funzioni e attribuzioni ad esso conferite configura una netta continuità, nel corso delle varie epoche storiche, dell'istituto di cui trattasi.

Si può dire che il sorgere e lo svilupparsi di esso sia andato di pari passo con il procedere della unificazione politica e amministrativa francese Quanto più il Paese si organizzava in grande Stato unitario, analogamente meglio si determinavano le figure dei rappresentanti del potere esecutivo, e, fra essi, di quelli provinciali, i quali assumevano in sé sempre maggiori poteri, così come al centro avveniva per le monarchie assolute, di cui essi erano espressione.

Il fenomeno non è certo particolare alla sola Francia, ma è comune a quasi tutti gli Stati europei, eccetto quelli, come la Gran Bretagna e la Confederazione Elvetica, nei quali lo speciale sviluppo storico determinò istituzioni politiche e amministrative ben diverse.

In un primo tempo in Francia si trova una notevole riaffermazione delle libertà locali. Città e villaggi si organizzano sulla fase di statuti locali. I poteri del re, all'alba del medioevo, sono, sotto un certo aspetto, ancora assai tenui e devono vincere forti resistenze periferiche.

Tuttavia le tendenze eminentemente assolutiste e centralizzatrici del regno franco-carolingio presentavano i primi esempi di un'organizzazione statale provinciale. Per sorvegliare l'amministrazione di tutto il vastissimo Impero, per assicurarne l'unità e per collegarne le parti al potere centrale, Carlo Magno riordinò l'istituto dei « Missi dominici », rendendone frequenti le ispezioni, per tenere a freno le ambizioni dei grandi vassalli e dell'aristocrazia locale, e divise l'Impero in un certo numero di circoscrizioni (missiatica). I Missi vegliavano all'esecuzione dei capitolari regi, ispezionavano gli agenti, o funzionarî regi subordinati, verificavano l'amministrazione dei benefici e del patrimonio reale, e la regolare prestazione del servizio militare, tenevano assemblee provinciali, inquisivano sulle condizioni locali, sull'ordine pubblico, riferendone al re, e giudicavano certe cause in appello. Essi funzionarono bene finché furono nominati annualmente; l'istituzione decadde rapidamente quando si incominciò a nominarli a vita, e ciò accadde al principio del secolo decimo, determinando la vittoria delle aristocrazie feudali, per le quali la rete amministrativa statale costituita dai Carolingi era un grande ostacolo. La formazione del feudalismo di tipo franco vide così scomparire uno dei maggiori

ostacoli di ordine politico. Tuttavia, anche nel successivo periodo di prevalenza delle grandi famiglie feudali, si trovano ancora numerosi esempi di rappresentanti locali dello Stato, sia nei territorî soggetti al dominio diretto del re, sia nelle città cosidette « di borghesia », non molte veramente, e che erano amministrate da funzionari statali. In tali casi si era però ben lontani dal concetto del vero rappresentante generale dello Stato, come si vide durante l'epoca carolingia.

Bisogna giungere all'inizio del secolo quattordicesimo per trovare il principio di una organizzazione amministrativa uniforme provinciale, che, attraverso parecchie modifiche, giungerà sino ai tempi moderni. La costituzione della potente feudalità, se turbò la Francia durante tutto il medioevo, ricevette i primi colpi dalla lotta iniziata da Luigi XI e vittoriosamente compiuta dai suoi successori. L'autorità reale si fece perciò sentire abbastanza presto in tutta la Francia e, anzi, in nessun paese d'Europa, l'obbedienza alle leggi dello Stato, fu più completa. Ma fu, ancor prima, Luigi IX che costituì i quadri dei rappresentanti provinciali dello Stato, nominando in tutto il Regno dei « baillis » e dei « senescalchi », incaricati di fare rispettare la sua autorità. Essi all'inizio cumulavano tutti i poteri statali; presiedevano alla giustizia, avevano vaste attribuzioni militari, erano percettori del demanio reale, ecc. A poco, a poco tali poteri furono distribuiti ad altri funzionari provinciali; si ebbero i tesorieri generali, i ricevitori delle rendite della corona, i capitani generali comandanti delle milizie in ogni « baillage ». Infine, furono nominati dei commissari incaricati di ispezionare le provincie per assicurarsi dell'esecuzione degli ordini reali e dell'adempimento di ogni funzionario ai proprî doveri.

Da tali commissarî principalmente ebbe origine la riforma attuata sotto Luigi XIII, da Richelieu. Allora la Francia era ancora distinta in « Paesi di Stato », che godevano di una certa maggiore autonomia, e in provincie vere e proprie. Richelieu istituì in ognuna di tali regioni un rappresentante del potere esecutivo centrale, nel senso vero e proprio quale oggi noi lo concepiamo, chiamato Intendente. Nelle circoscrizioni minori, cioè nei distretti, vi erano dei subdelegati. Tali funzionarî non prendevano parte all'amministrazione attiva. L'Intendente vigilava solamente all'osservanza delle ordinanze reali; aveva il diritto di controllare le amministrazioni; giudicava in materia di contenzioso amministrativo.

Questa riforma, a differenza della precedente, fu attuata ra-

pidamente in tutto il regno. Si ebbe, per conseguenza, un sensibile affievolimento delle libertà locali e anche gli « stati provinciali », cioè le assemblee delle principali regioni, non si riunirono che per ordine reale e per decreto dovettero essere approvate le loro più importanti deliberazioni. Le antiche Carte statutarie cittadine vennero assai spesso trascurate dagli interventi degli Intendenti, che man mano assunsero di fatto sempre maggiore autorità. Tutta la vita locale fu sottoposta a un rigido controllo e la tutela amministrativa, senza cessare durante il secolo decimottavo, fu assai chiaramente lumeggiata dal Tocqueville. Le principali conseguenze furono la disorganizzazione dei poteri locali a causa dell'invadenza di quelli statali, la decadenza delle antiche costituzioni democratiche delle città e regioni, il dominio di classi ristrette, la passione dell'autorità, l'uso della vendita delle cariche pubbliche con tutti i suoi nefasti effetti.

Poteri illimitati furono concessi agli Intendenti, scelti nelle categorie più legate alle classi dominanti, ed essi furono perciò gli avversari più accaniti delle libertà municipali e provinciali. Ebbero nuovamente un complesso di attribuzioni politiche, amministrative, finanziarie, giudiziarie e militari. Furono incaricati di ripartire le imposte, della nomina dei funzionarî, dell'impiego delle rendite locali, della costruzione dei pubblici edifici, del servizio delle poste, della sorveglianza, della mendicità e del vagabondaggio, della sorveglianza delle università, dei collegi, delle biblioteche, ecc. Gli Intendenti avevano ancora attribuzioni in materia di agricoltura, e di acque e foreste ; prendevano provvedimenti in tema di commercio, industria, viabilità, navigazione, stampa, polizia, e arruolamenti militari ecc. Erano altresì giudici del contenzioso amministrativo, anzi la maggior parte degli editti reali erano seguiti dalla seguente formula : « Ordonne en outre Sa Majesté que toutes les contestations qui pourront survenir sur l'exécution du présent arrêté, seront portées devant l'Intendant pour être jugées par lui, sauf appel au conseil du Roi ; défendons à nos Cours et Tribunaux d'en prendre connaissance ».

Al di sotto degli Intendenti e da questi scelti, erano, i subdelegati le cui funzioni furono fissate in un editto del 15 aprile 1704. Essi avevano : « il diritto di riferire, ma non quello di decidere ». Ricevevano le domande dei cittadini e le trasmettevano all'Intendente ; curavano la stretta osservanza, da parte dei sindaci e degli scabini, degli ordini intendenzi.

Dopo la riforma di Richelieu e prima della Rivoluzione non si ebbero modifiche importanti, ma sólo alcuni progetti.

Nel 1774 Turgot presentò al re un progetto dovuto a Dupont de Nemours, capo dei fisiocratici, che prevedeva una specie di consigli di parrocchia, di circondario, di distretto, che nominavano elettivamente quelli delle provincie, i quali, alla loro volta, con elezione di quarto grado, nominavano una specie di consiglio nazionale ma avente più che altro funzioni consultive.

Un altro piano fu proposto dal Ministro Necker e approvato con i decreti del 1778 e 1779.

Essi stabilirono, quale esperimento, delle Assemblee provinciali, di nomina regia, nel Berry e nel Delfinato ma, avversati da molti ambienti, i decreti stessi non ebbero esecuzione.

Il piano di Necker fu ripreso dal Calonne nel 1787, il quale previde una serie di Consigli locali eletti gli uni dagli altri, e di cui il primo, quello municipale, era il solo eletto dagli abitanti.

Tali progetti rimasero tutti lettera morta e la figura e le attribuzioni degli Intendenti rimasero perciò pressoché inalterate quali furono configurate dagli editti di Luigi XIII e dalle decessive consuetudini.

Le riforme della Rivoluzione francese non potevano non tralasciare di apportare ampie modifiche anche nell'amministrazione locale.

L'Assemblea Costituente del 1789 discusse il 29 settembre il progetto presentato dal Thouret per la riforma amministrativa dello Stato. Egli proponeva la divisione della Francia in 80 grandi dipartimenti, a loro volta divisi ognuno in 9 distretti, che avrebbero dovuto essere le principali unità politico-amministrative francesi. In ogni dipartimento e in ogni distretto, anziché mantenersi la carica degli Intendenti, si sarebbe avuta un amministrazione composta di due parti: una deliberante, sotto il nome di Assemblea amministrativa; l'altra, esecutiva, sotto il nome di Direttorio.

Tali amministrazioni non avrebbero dovuto avere tuttavia, che agenti del potere esecutivo centrale, depositarie dell'autorità reale.

Il progetto non fu approvato e, sotto l'impulso specialmente di Mirabeau, fu invece promulgata la legge del gennaio 1790. Essa divise la Francia in dipartimenti (da 75 a 95), alla lor volta suddivisi in distretti (da 3 a 9) con un numero non fisso di Cantoni. Le istruzioni dell'Assemblea Nazionale dell'8 gennaio 1790 e la

legge 4 marzo 1790 precisarono meglio le nuove disposizioni e le circoscrizioni amministrative, senza spezzare le affinità naturali delle antiche provincie e creando dei dipartimenti aventi un assetto non artificiale. I distretti furono regolati dal proclama reale 20 agosto 1790. I cantoni erano più che altro dei centri elettorali e giudiziarî, mentre in passato rappresentavano anche taluni interessi locali. Malgrado che il progetto Thouret non fosse stato accolto, le leggi del 1790 mantennero l'istituzione dell'Assemblea Dipartimentale e del Direttorio. Però si stabilì che tali organi esercitavano le funzioni loro affidate dalle leggi, anzichè dipendere dal potere esecutivo, e si precisò ancora che: « non vi sarà alcun intermediario tra il potere esecutivo supremo e le amministrazioni di dipartimento. Gli Intendenti e i loro subdelegati cesseranno ogni funzione non appena le amministrazioni di dipartimento saranno entrate in attività ». Fu appunto una reazione alla pratica di dispotismo di cui avevano dato una prova gli Intendenti, tanto che un rappresentante, Regnauld de Saint Jean d'Angély, affermava: « Esistono nelle provincie degli agenti dell'autorità, nemici della pubblica libertà, gli Intendenti. Il ricordo dei loro opprimenti poteri ha determinato le inquietudini che si sono manifestate (nell'Assemblea) ». A sua volta il principio direttivo della Costituente fu formulato dal Dupont in un rapporto sulla giustizia criminale del dicembre 1790: « La massima fondamentale del nostro governo è che la forza esecutiva del sovrano non possa mai raggiungere gli individui se non attraverso agenti eletti dal popolo ».

Le stesse leggi nel 1790 stabilirono che i due organi dipartimentali fossero denominati Consiglio dipartimentale e Direttorio dipartimentale; il primo, di 36 membri era eletto dai cittadini aventi 25 anni di età e un certo censo; il secondo, di otto membri, veniva eletto dal Consiglio. Entrambi si rinnovavano per metà ogni due anni.

Tale organizzazione era completata da un Procuratore Generale Sindaco, nominato dagli elettori dipartimentali.

Analoga organizzazione vigeva per i distretti i quali, però, agivano sotto gli ordini del dipartimento. Le deliberazioni di quest'ultimo che interessavano l'amministrazione generale del regno erano peraltro soggette all'approvazione del potere centrale. Lo stesso già citato proclama del 20 agosto 1790 stabilì che: « Le funzioni dei Consigli di dipartimento sono di deliberare su tutto ciò che interessa l'insieme del dipartimento;

di fissare in forma generale tanto le regole di amministrazione che i mezzi di esecuzione ; di ordinare i lavori e le spese di ogni anno e di vigilare le contabilità ».

Le funzioni dei Direttori dipartimentali erano: « di eseguire tutto ciò che è stato prescritto dai Consigli e di spedire tutti gli affari particolari ».

Figura caratteristica, che avrà anche in seguito uno sviluppo, era quella del Procuratore Generale Sindaco, elettivo. Egli non era un semplice agente dell'ordine amministrativo, per quanto si dicesse che aveva le funzioni di ministero pubblico, secondo l'Istruzione 8 gennaio 1790: « I Procuratori Generali Sindaci vigileranno e agiranno per gli interessi del dipartimento. Saranno incaricati del seguito di tutti gli affari, ma non provvederanno su alcun oggetto relativo agli interessi e all'amministrazione del dipartimento che di concerto con il Direttorio ». Trasmettevano agli impiegati e agenti gli ordini del Direttorio, assistevano alle sedute collegiali, dovevano essere sempre intesi. Essi in sostanza furono creati riproducendo in parte l'istituto dei Procuratori Generali Sindaci di taluni degli antichi « Paesi di Stato » dove essi erano incaricati dell'esecuzione delle deliberazioni degli Stati.

Il potere esecutivo nei dipartimenti durante la Costituente divenne perciò contemporaneamente collettivo e unitario, essendo affidato al Direttorio o al Procuratore. Tale organizzazione ebbe poi notevole sviluppo negli altri Stati europei, specialmente nel Belgio, avendosi nelle grandi linee, un Consiglio provinciale deliberante, una commissione permanente esecutiva, un governatore o prefetto (peraltro divenuto di nomina statale) incaricato di fare eseguire le deliberazioni consigliari, senza però diritto di modificarle.

Notevole fu il fatto, conseguenza dell'intreccio tra gli interessi nazionali con quelli locali, della attribuzione dei Consigli di dipartimento di distretto delle funzioni del contenzioso amministrativo.

Le riforme della Costituente del 1889 ebbero però breve vita. Con decreto 14 gennaio anno II il governo rivoluzionario si stabilì anche nei dipartimenti. I Direttorî di quésti restarono, incaricati dell'amministrazione, ma le misure di salute pubblica furono affidate alle Municipalità, sotto la direzione dei Direttorî dei distretti. Al posto dei Procuratori Generali Sindaci, la Convenzione nominò degli agenti incaricati della esecuzione delle leggi. La Costituzione del 24 giugno 1793, sotto l'influenza delle teorie di Rousseau e dei Giacobini respinse ogni idea di indipendenza

locale e di decentramento: « La sovranità risiede nel popolo; essa è una indivisibile » (art. 25) e: « Le amministrazioni e gli ufficiali municipali non hanno alcun carattere rappresentativo ». (art. 28).

Il pensiero che ogni forma di decentramento fosse un dannoso federalismo, ispirò anche i compilatori della successiva Costituzione dell'anno III (22 agosto 1793). Il relatore del progetto di essa, Boissy d'Anglas, si espresse addirittura in questi termini: « I 547 distretti e le 44.000 municipalità erano una dannosa superfetazione. Questa immensità di amministrazioni, contemporaneamente in azione, spesso in direzioni contrarie, erano, nel corpo politico, un germe di anarchia e di morte ». Nel corso delle discussioni il Riblandeau disse: « Le amministrazioni provinciali (e dipartimentali) avevano potuto avere una loro utilità quando si trattava di diminuire l'influenza del governo dispotico, ma sotto un governo di libertà era un non senso ».

La Costituzione dell'anno III riprende perciò l'idea, respinta dalla Costituente, di fare delle Amministrazioni locali dei semplici agenti del potere centrale. È logico pertanto che ritornasse la figura di un rappresentante locale del potere esecutivo centrale. Infatti l'articolo 191 della Costituzione stabilì: « Il Direttorio esecutivo nomina, presso ogni amministrazione dipartimentale, un commissario che uno revoca quando lo crede opportuno. Il commissario sorveglia e impone l'osservanza delle leggi ». Non mancarono dissensi temendo sì che risorgesse l'antica figura degli Intendenti, ma fu osservato che il governo doveva conoscere e apprendere esattamente ogni cosa; che doveva dunque avere dei propri agenti presso gli amministratori popolari, e che, senza tale istituzione, la Repubblica sarebbe stata esposta all'anarchia. L'art. 192 stabilì comunque che i commissari avrebbero dovuto essere scelti fra i cittadini residenti nel dipartimento. I commissari del governo dovevano assistere a tutte le deliberazioni, che non potevano essere adottate se non con il loro consenso. La subordinazione e la tutela amministrativa fu resa assai rigida; esse erano esercitate dai ministri, con il tramite dei commissari, nei dipartimenti, da questi nei cantoni e dai cantoni nei comuni.

b) *Del prefetto, dall'impero napoleonico ai giorni nostri.*

L'assetto sopra riferito durò sino al 1800. In questo anno si procedette a una ancor più completa separazione degli interessi

generali da quelli locali. Bonaparte tirò le conseguenze logiche della riforma dell'anno III. Dal momento che le amministrazioni dipartimentali e municipali non erano che agenti del potere centrale, si doveva necessariamente giungere alla nomina da parte dello stesso potere, degli agenti incaricati di amministrare gli interessi generali locali.

Una legge del 3 gennaio anno VIII stabilì il principio della centralizzazione degli interessi generali, dettando norme in materia di imposte, istruzione, lavori pubblici, giustizia.

Le norme che gettarono le basi della organizzazione che rimase poi, pur con le successive modifiche, tipica alla Francia, furono però date dalla legge 28 pluvioso, anno VIII (1800), presentata al Tribunale dal Roederer.

L'articolo 2 della legge stabilì: « Vi sarà in ogni dipartimento un prefetto, un Consiglio di prefettura e un Consiglio penale di dipartimento, i quali adempiranno le funzioni esercitate attualmente dalle Amministrazioni e dai commissari di dipartimento ». L'articolo 3: « Il prefetto è il solo incaricato dell'amministrazione ». Con tali disposizioni si osservò che la centralizzazione già iniziata nell'anno III fu notevolmente aumentata. La Costituzione dello anno III aveva centralizzato la deliberazione, mediante un sistema di tutele; ma l'amministrazione attiva rimaneva nelle mani di elementi eletti dai dipartimenti, dai cantoni, dai comuni.

La legge dell'anno VIII non determinò quali dovevano essere le funzioni dei prefetti. A ciò si provvide con norme successive, spesso date con decreti governativi. Dal complesso di esse, si giunse ad attribuire ai prefetti molte delle funzioni già appartenenti agli intendenti dell'antico regime. Essi ebbero ai loro ordini tutta l'amministrazione generale; conservarono talune attribuzioni militari; curavano le operazioni di reclutamento; sovraintendevano alla polizia; erano incaricati di amministrare i dipartimenti e i comuni; autorizzavano le deliberazioni dei consigli generali; dei sindaci e dei consigli municipali.

La nuova legge stabilì anche la circoscrizione amministrativa degli « arrondissements » o circondari, istituendo in essi i sottoprefetti e i Consigli di arrondissements. Per l'articolo 9 « il sottoprefetto svolgerà le funzioni esercitate attualmente dalle amministrazioni municipali di cantone e dai commissari di cantone, con riserva di quelle che sono attribuite ai consigli di arrondissements e alle municipalità ».

I prefetti, i membri dei Consigli generali di dipartimento,

i sottoprefetti, i membri dei Consigli di arrondissements, i sindaci e gli aggiunti delle città con più di 5.000 abitanti, erano nominati dal Primo Console (articolo 18). Le altre cariche municipali erano nominate dal prefetto. Si ebbe in seguito un Senato consulto del 16 termidoro anno X (4 agosto 1802), con il quale si invitarono i cittadini a designare i candidati alle funzioni di consiglieri municipali, sindaci e aggiunti, ma esso cadde ben presto in desuetudine, ed essi continuarono a essere nominati dall'Imperatore o dai prefetti.

A fianco dei prefetti la legge dell'anno VIII istituì i Consigli di prefettura, ma essi furono principalmente dei tribunali del contenzioso amministrativo, anziché costituire un organo collegiale di collaborazione. Questo ultimo sistema fu anzi volutamente respinto non volendosi creare nulla che ricordasse l'amministrazione collettiva dei Direttorî. L'ampliamento delle funzioni dei Consigli di prefettura avvenne più tardi e lentamente.

L'ordinamento dato con la legge dell'anno VIII fu ed è assai criticato. Il Roederer volle applicare la massima: « Deliberare è di molti, amministrare è di uno solo ». Tuttavia la nuova organizzazione fu approvata dagli uomini più liberali del Tribunale ai quali si associò anche Beniamino Constant. Del resto, essa aveva una lunga tradizione in Francia, se pure data dall'*ancien régime*. Lo svolgimento successivo, avvenuto in forme sempre più progressive, fu considerato soddisfacente da molti dei pubblicisti francesi.

Comunque le sommesse critiche che, nei campi anche diversi, circolavano contro la eccessiva centralizzazione napoleonica, esplosero alla caduta dell'Impero e alle Camere sotto la Restaurazione furono presentati e discussi, ma nessuno votato, numerosi progetti di decentramento. Nel 1819 il Ministero Decazes presentò un progetto di legge sulle situazioni dipartimentali e comunali ma esso venne respinto. In alcuni ambienti si temeva ancora che le innovazioni portassero a un ritorno all'antico regime. Un nuovo progetto fu presentato nel 1821 dal Ministero De Villèle, e un altro nel 1829 dal Martignac. Essi introducevano forme elettive, ma non ottennero l'approvazione durante la Restaurazione, perciò la figura del prefetto rimase sostanzialmente quale fu configurata da Bonaparte, con le stesse funzioni e attribuzioni.

Il principio elettivo nella nomina dei rappresentanti comunali fu attuato dal governo del 1830, e precisamente con la legge 23 marzo 1831. La legge 18 luglio 1837 fissò poi le attribuzioni muni-

cipali. Le istituzioni dipartimentali furono invece oggetto di un progetto presentato nel 1831, riproposto dal Ministro d'Argout nel 1832 con modifiche, discusso e divenuto legge il 22 giugno 1833 la quale creò i Consigli generali dipartimentali elettivi. Le attribuzioni dei Consigli furono contemplate in un progetto di legge del 1831, presentato poi nel 1833. Un nuovo testo fu presentato dal Ministro De Gasparin nel 1837 e divenne in seguito la legge 10 maggio 1838; legge che trattò anche delle attribuzioni dei Consigli di arrondissements.

Anche le nuove succitate disposizioni mantennero inalterata la figura del prefetto francese. Egli rimaneva il solo vero ed effettivo amministratore del dipartimento e, se le leggi del 1833 e 1838 davano nuova vita alle collettività dipartimentali, tuttavia i compiti dei Consigli generali erano limitati a deliberare, senza poter prendere alcuna deliberazione. Ci fu invero un progetto di Merlin de Douai, discusso nel 1832, il quale, fondandosi sulle promesse contenute nella Carta statutaria del 1830, proponeva di fare amministrare il dipartimento da un comitato composto di membri eletti in ogni arrondissements e che sarebbe stato presieduto dal prefetto, avente voto deliberativo. Ma tale proposta venne unanimemente respinta.

La seconda Repubblica riprese vigorosamente le tendenze anti accentratrici, ma trovò ostacoli di ogni genere.

Mentre la legge 3 luglio 1848 applicò il suffragio universale alle elezioni per i Consigli generali dipartimentali, si accese una viva discussione sull'articolo 77 del progetto di Costituzione che diceva: « In ogni dipartimento vi è una amministrazione composta di un prefetto, di un Consiglio generale e di un Consiglio di prefettura ». Il deputato Bechard e altri 43 membri, quasi tutti di destra, presentarono un emendamento per il quale la gestione degli interessi dipartimentali doveva essere data agli amministratori eletti dal suffragio universale. I prefetti e i sottoprefetti sarebbero rimasti gli agenti del potere esecutivo incaricati di vigilare all'esecuzione delle leggi e per curare il buon andamento delle amministrazioni locali. L'emendamento fu assai discusso e avversato, specie dal Thiers, il quale sostenne che non vi era stato mai tanto bisogno di accentramento. Esso cadde.

L'Assemblea legislativa del 1851 nominò una Commissione incaricata di preparare i progetti di legge per la formazione di un completo codice di amministrazione interna. Furono presentati quattro progetti: sui comuni, sui Consigli cantonali, sui Consigli

generali, sui Consigli di prefettura. La figura del prefetto da tali progetti era lasciata inalterata nelle sue forme principali di rappresentante del potere centrale. Egli avrebbe potuto annullare le deliberazioni dei Consigli municipali, ma solo per violazione di legge e sentito il Consiglio di prefettura. Gli sarebbe stata tolta l'amministrazione degli interessi dipartimentali, affidata invece a un delegato nominato dal Consiglio generale. I prefetti sarebbero rimasti investiti delle sole funzioni politiche. L'Assemblea legislativa, iniziò la discussione dei progetti, ma essi furono impediti, nella loro realizzazione, dal colpo di Stato del 12 dicembre.

Il secondo Impero procedette in un primo tempo a ritroso sulla via delle libertà locali e una legge del 7 luglio 1852 tolse varie facoltà ai Consigli generali dei dipartimenti. Tuttavia le necessità del decentramento portarono ad attribuire ai prefetti, con decreto 25 marzo 1852, modificato da quelle del 13 aprile 1861, la facoltà di decidere su un vasto complesso di affari, prima attribuito alla competenza dei ministri e anche del Capo dello Stato.

Nel 1865 fu presentato poi un progetto di legge sulle attribuzioni di Consigli generali dipartimentali e sui Consigli municipali: essendosi riconosciuta dallo stesso Napoleone III la necessità di conferire loro maggiori poteri. Esso, scindendosi, diede luogo alla legge 18 luglio 1866 sui Consigli generali, e alla legge 24 luglio 1867 sui Consigli municipali, le quali estesero considerevolmente le loro attribuzioni come assemblee deliberanti, dando a esse il diritto di regolare definitivamente un certo numero di questioni sulle quali prima non erano neppure chiamate a dare il loro parere, oltre ad altre sulle quali, i Consigli deliberavano soltanto. I poteri dei prefetti quali amministratori dei dipartimenti furono, di conseguenza, assai ridotti. Alcuni deputati chiesero poi che venisse creata una Commissione permanente, eletta nel seno del Consiglio, incaricata di assistere il prefetto nell'amministrazione dipartimentale, incaricata di vigilare all'esecuzione delle decisioni del Consiglio. Il Maguire, uno dei sostenitori della proposta, tenne a precisare che le attribuzioni esercitate dal prefetto nell'interesse dello Stato non sarebbero state toccate, ma che si trattava solo di rendere l'esecuzione dipendente dalla deliberazione. Per allora però la proposta fu respinta.

Un'altra proposta fu presentata e appoggiata da molte personalità politiche e giuristi nel 1865, tendente a conservare il prefetto quale rappresentante del potere esecutivo centrale, ma

a togliergli tutta l'amministrazione dipartimentale, che avrebbe dovuto essere affidata a una Commissione permanente, eletta dal Consiglio generale. Proposte simili furono quelle del Barrot, di Maguire e Bethmont, di Randot.

Tale movimento fu subito ripreso all'inizio della terza Repubblica.

L'Assemblea Nazionale nominò una Commissione dai cui lavori sorse la legge sull'organizzazione dipartimentale del 10 agosto 1871, che, con le successive modifiche, è tuttora vigente nelle sue linee fondamentali. Con questa legge si intese sopratutto rimpiazzare, in giusta misura, l'azione esclusiva del prefetto nell'amministrazione dipartimentale, con l'azione dei rappresentanti eletti dal dipartimento stesso. La parte più originale della nuova legge è quella relativa alla istituzione di una Commissione dipartimentale permanente, eletta in seno al Consiglio (artt. 2 e 69 segg.). Tale nuovo organo deve agire in stretto contatto con il prefetto, e adempie parecchie delle funzioni prima a questo attribuite.

La figura del prefetto venne disciplinata dall'art. 3 della legge: « Il prefetto è il rappresentante del potere esecutivo, nel dipartimento. Egli è inoltre incaricato dell'istruzione preliminare degli affari che interessano il dipartimento, così come dell'esecuzione delle decisioni del Consiglio penale e della Commissione dipartimentale, conformemente alle disposizioni della presente legge ». Il D. L. 5 novembre 1926 stabilì poi che: « Il Prefetto sorveglia l'esecuzione delle leggi e delle decisioni del governo. I capi dei servizi regionali e dipartimentali sono tenuti a fornirgli tutte le notizie utili all'espletamento della sua missione ». Come si vede il prefetto francese continuò ad avere una duplice caratteristica; da un lato è l'organo locale del potere esecutivo e cura interessi generali, dall'altro provvede ancora alla cura di interessi locali in collaborazione con gli organi elettivi dipartimentali.

Sotto quest'ultimo aspetto il prefetto, oltre a quanto stabilito nell'articolo 3, cura lo svolgimento delle operazioni elettorali; convoca in sessione straordinaria il Consiglio generale (articolo 24); assiste e ha parola alle sedute del Consiglio (articolo 27); cura la legalità delle deliberazioni (art. 34); accetta o rifiuta le donazioni e i legati fatti al dipartimento (articolo 53); intenta azioni giudiziarie, compie atti conservativi e stipula i contratti in nome del dipartimento (art. 54); presenta un rapporto al Consiglio generale dipartimentale sulla situazione locale e sullo stato dei varî servizî pubblici (art. 56); prepara il progetto di bilancio diparti-

mentale e lo presenta alla Commissione dipartimentale (art. 57); presenta al Consiglio generale i conti di amministrazione relativi alle entrate e alle spese del bilancio dipartimentale e sottopone allo stesso organo il conto annuale dell'impiego dei proventi municipali relativi alle strade di grande comunicazione (art. 66); porta il suo concorso alla Commissione dipartimentale per l'attuazione del suo servizio (art. 71); invia a tale Commissione lo stato dettagliato degli ordini di delegazione ricevuti e dei mandati di pagamento che egli ha rilasciato nel corso di ogni mese, relativi al bilancio dipartimentale (articolo 78); propone alla Commissione taluni provvedimenti relativi a certi introiti ai bilanci, a lavori pubblici, a prestiti (articolo 81). In caso di disaccordo tra la Commissione dipartimentale e il prefetto l'affare è devoluto al Consiglio generale, che deciderà definitivamente (articolo 85). Così pure il prefetto può appellarsi al Consiglio contro talune decisioni della Commissione dipartimentale.

Il D. L. 5 novembre 1926 ha stabilito poi che le deliberazioni, per le quali il Consiglio dipartimentale può statuire definitivamente, sono esecutorie se entro 10 giorni dalla fine della sessione il Prefetto non abbia domandato l'annullamento per eccesso di potere o per violazione di legge.

Si è di proposito voluto più ampiamente trattare delle attribuzioni del prefetto in rapporto al dipartimento poiché, come si è visto, tuttora si conserva un intreccio notevole di funzioni.

Le attribuzioni del prefetto in ordine ai comuni furono invece regolate dalla legge 5 aprile 1884, tuttora vigente, se pure in più punti modificata. Le attribuzioni prefettizie in ordine alle municipalità si pongono pertanto sul piano della tutela e vigilanza. Sono particolarmente soggette al controllo del prefetto o del sottoprefetto, secondo i casi, le deliberazioni dei Consigli municipali, riflettenti il patrimonio e le finanze. L'intervento del potere centrale fu reso, durante la guerra e dal governo di Vichy, più rigido con le leggi 14 novembre 1940 e 28 giugno 1941 attribuendo ai prefetti facoltà e poteri assai estesi. Essi però, data la origine delle due leggi, sono destinati a cessare.

All'infuori delle funzioni del prefetto in materia di amministrazione locale, è a dirsi che le sue attribuzioni quale organo generale locale dell'amministrazione statale ebbero uno svolgimento comune a quello di tutti i Paesi. Dapprima il prefetto assommava in sé molteplici servizî. A poco per volta, e attraverso una numerosa serie di disposizioni legislative, cedette man mano

parti delle sue attribuzioni ad altri uffici statali creati in provincia. Ogni ministero volle avere i suoi organi periferici, e a ciò portò anche la estensione dei compiti statali, divenuta nell'epoca moderna sempre più vasta. Tuttavia il prefetto mantenne ancora la direzione di taluni servizî, non propriamente politici, ma esclusivamente tecnici. Così:

1) provvede alla nomina di alcune categorie di impiegati governativi locali, come gli agenti delle amministrazioni carcerarie, gli agenti delle poste e telegrafi, dei ponti e delle strade, i ricevitori delle imposte, gli impiegati degli enti di beneficenza, gli insegnanti delle scuole di istruzione primaria pubblica, ecc.;

2) dirige alcuni servizî: carceri, assistenza, istruzione primaria, leva e reclutamento, riscossione delle imposte dirette, viabilità;

3) sovrintende alla polizia di sicurezza, alla stampa, agli spettacoli, ai servizî di caccia e pesca, ecc.

4) rappresenta lo Stato nei contratti e in giudizio;

5) ha facoltà di emanare ordinanze e, in casi più limitati, norme regolamentari, ecc.

La figura del sottoprefetto partecipa ancora a talune funzioni prefettizie, ma si è ormai ben lungi dal poterlo paragonare agli antichi subdelegati degli Intendenti. Essi sono ormai agenti locali dello Stato e le loro funzioni principali sono quelle della vigilanza e tutela, in dati casi, sugli atti dei comuni, in materia elettorale, in materia di leva, ecc.

Di un'ultimo aspetto della figura dei prefetti francesi, si può far cenno. Si intende alludere ai così detti prefetti regionali. Essi furono istituiti durante la guerra dal Governo di Vichy, e presumibilmente non saranno conservati. Avevano funzioni quasi esclusivamente di carattere politico. Non fu però creata una nuova organizzazione amministrativa, ma solo si conferì tale qualifica e le connesse attribuzioni ai prefetti dei più importanti capiluogo di dipartimento (Nizza, Marsiglia, Lione, ecc.), i quali avevano perciò il compito e la facoltà di coordinare l'azione politica e le iniziative dei prefetti dei dipartimenti minori. Siffatta organizzazione fu poi anche estesa ai servizî della polizia di sicurezza (1).

---

(1) DRENDIAS, *Le gouvernement local, la centralisation et la décentralisation.* Paris 1939. — DE PERRON, *Institutions provinciales et communales comparées.* Paris 1884. — SCHUPPER, *I precedenti storici del diritto amministrativo italiano.* Milano 1897. — GIRIODI, *I pubblici uffici.* Milano 1897. — MARCHI,

III

La rappresentanza del governo alla periferia secondo le conclusioni della commissione per la riforma dell'amministrazione.

Il problema della conservazione o della soppressione dei prefetti, è stato, a ragione, definito il più delicato fra quelli che sono strettamente connessi all'azione concreta e alla esistenza dello stesso potere in tutto il territorio della nazione, in quanto tale problema investe peraltro, non solo questioni politiche e costituzionali, ma anche quelle di tecnica amministrativa.

La Commissione per la riforma dell'Amministrazione, resasi conto della gravità che il problema rappresenta specialmente nell'attuale momento, lo ha esaminato ampiamente, giungendo a conclusioni pressoché analoghe a quelle risultanti dai lavori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato presso il Ministero per la Costituente.

L'argomento fu oggetto di particolare studio da parte del Prof. La Torre, il quale, nella relazione da esso presentata, sostiene preliminarmente l'insopprimibilità dell'istituto del Prefetto, quale indispensabile organo politico, diretto ad assicurare le condizioni essenziali per il benessere collettivo, a promuovere il progresso sociale, a evitare le cause di malcontento e di disordine; funzioni che da una parte non possono essere accentrate nel governo perché per la distanza dal luogo i provvedimenti sarebbero intempestivi, e dall'altra non possono essere affidate ai competenti organi locali, per l'unicità d'indirizzo in ossequio alle direttive del governo centrale.

Nella relazione non si nasconde il pericolo di abusi e di devia-

---

Gli uffici pubblici locali. Milano 1907. — DOUPRIER, *Les ministres dans les principaux Pays.* Paris 1880. — AMENDOLA, *La Provincia.* Milano 1917. — *Bibliothèque de droit contemporaire. La vie juridique des peuples.* Paris 1935. — *Enciclopedie juridique française.* Paris 1935. — FERRARIS, *L'amministrazione locale in Italia.* PADOVA 1930. — ZANOBINI, *L'amministrazione locale.* Cedam. — SOLMI, *La provincia.* Cedam 1935. — *Recueil Dellos de legislation française.* Nice 1942. — HAURIOU, *Droit administratif français.* — JEZE, *Droit administratif français.* — BARTHELENY, *Droit administratif français.* — SALVIOLI, *Storia del diritto.* Torino 1890. — PERTILE, *Storia del diritto italiano.* Torino 1896.

zioni del cosiddetto « potere politico » ma in parte si ritiene che tale pericolo possa essere evitato con una serie di misure complesse che possono così sintetizzarsi : *a*) revisione della legislazione amministrativa, con eliminazione di ogni eccesso di discrezionalità, ed eliminazione di ogni controllo inutile e invadente. In particolare si sostiene che debbasi sopprimere la norma introdotta nel 1926 e oggi inclusa nell'art. 19, comma 6, della legge comunale e provinciale, lasciando in vita soltanto la generica vigilanza del prefetto sull'andamento delle pubbliche amministrazioni della circoscrizione ; *b*) libertà di stampa ; *c*) controllo parlamentare ; *d*) controllo giurisdizionale, esteso per quanto possibile al merito ; *e*) diminuzione delle attribuzioni di carattere politico. In questo caso anche il controllo sugli enti locali, ad avviso del relatore, potrebbe essere tolto al prefetto e deferito a un organo apposito, a base collegiale costituito da elementi tecnici e da alcuni rappresentanti elettivi. Tuttavia avverte il pericolo cui si potrebbe andare incontro per l'impossibilità da parte del prefetto di esercitare l'alta vigilanza su tutti i servizî.

Una tale riforma dovrebbe in ogni caso essere graduale, in guisa da arrivare quando i tempi si dimostreranno maturi ad una separazione notevole se non assoluta dell'attività politica da quella amministrativa.

Scartata l'ipotesi di un prefetto elettivo perché occorre affrancare per quanto è possibile l'amministrazione dalla politica, nella relazione si esprime in ultimo l'avviso che il prefetto — salvo casi eccezionali — sia normalmente un funzionario di carriera per la necessaria esperienza amministrativa richiesta.

La Commissione, pur convenendo che la soluzione del problema si riconnette con l'organizzazione politica e costituzionale dello Stato, tuttavia, dal punto di vista tecnico, ha ritenuto di poter fare alcune precisazioni e cioè che, qualunque sia la futura organizzazione politica, si debba necessariamente procedere sulla via della riduzione delle attuali attribuzioni dei prefetti, specialmente nel campo politico. Tale limitazione ha lo scopo di evitare pericoli di abusi, dato che molte volte si è attribuito ai fatti un colore politico mentre tale colore non esisteva affatto.

Nel contempo, si è ravvisato opportuno proporre lo sviluppo delle libertà locali, anche se in primo tempo tale innovazione possa dar luogo al verificarsi di inconvenienti. Pertanto, è stato auspicato non solo la soppressione del citato articolo 19, ma anche la revisione in tal senso di altre leggi.

In ordine poi alla separazione fra le attribuzioni di carattere politico e quelle di carattere amministrativo, mentre si è confermata la necessità che gli enti locali debbano avere una certa autonomia, la Commissione ha espresso avviso contrario, sia per le difficoltà pratiche per distinguere gli atti politici da quelli amministrativi, sia perché in ordine alle funzioni politiche, l'organo dovrebbe essere sempre l'espressione del pensiero politico del governo e quindi non dovrebbe assumere un atteggiamento personale o comunque divergente dalle direttive del governo.

Quanto, infine, alla creazione dell'organo consultivo in sostituzione del Consiglio di prefettura, la Commissione, in via di massima, non ha ritenuto opportuno aderire alla proposta del relatore in quanto in sede politica il prefetto deve assumersi in *toto* la propria responsabilità, salvo per singole e determinate decisioni da prevedere espressamente nella legge e per le quali è opportuno il ricorso a un organo consultivo ritenuto più idoneo.

IV.

La rappresentanza del governo alla periferia secondo il pensiero della stampa quotidiana e periodica.

Il problema della conservazione o soppressione dei prefetti è stato oggetto di vive discussioni anche da parte della stampa quotidiana e periodica, il cui pensiero può essere tratteggiato come segue.

Con un articolo del gennaio 1945, Cesare Ciotti dichiarava esplicitamente che i prefetti preposti alle provincie allora soggette all' A. M. G. avevano enormemente aumentati e allargati i loro poteri facendo ratificare i provvedimenti più illegittimi dalle autorità militari alleate. Egli lamentava, in sostanza, il fatto che il cosidetto dispotismo dei prefetti del tempo fascista invece che crollare insieme a quel regime era invece aumentato.

Il *Popolo* del 15 aprile 1945 in un articolo siglato O. P. difende coraggiosamente il prefetto, la sua delicata e importante funzione e deprecа la scelta dei prefetti cosiddetti « politici » cioè uomini che, non avendo altro merito all'infuori di quello di appartenere ad un certo partito ed esserne tra i maggiorenti, mancano poi di ogni altro requisito.

Nell'agosto del 1945 si lancia il primo passo contro i prefetti :

(*Voce Repubblicana* del 2 agosto) « Prefetto » è termine antitetico di democrazia ; fino a che non si abolirà il prefetto, gli Italiani non saranno governati democraticamente. La dittatura del prefetto nell'ambito della provincia non è male del solo tempo fascista, ma anche del periodo precedente. Occorre quindi abolire i prefetti.

Nell'agosto 1946 Panfilo Gentile, richiamandosi appunto alle dichiarazioni che sull'argomento ha fatto alla stampa il presidente della II Sottocommissione per la Costituente (on. Terracini) spezza una lancia per questo funzionario che, molti anni fa, rappresentava, veramente con prestigio, l'autorità del governo centrale nella periferia, e che mano a mano è scaduto nella considerazione di tutti perché ha cominciato con l'abbandonare il proprio prestigio e la propria dignità, per divenire galoppino elettorale e ha finito, col fascismo, per essere l'esecutore degli ordini del federale. Questo scadimento di prestigio non è comunque una buona ragione per sopprimere quest'organo. Occorre invece ridargli prestigio, difenderlo dalle ingerenze illegittime del governo in carica. Se si elimina il prefetto si avranno delle repubblichette provinciali e regionali venendo a mancare l'organo coordinatore tra potere centrale e locale, e verrà a mancare il controllo sugli enti autarchici. Questi due inconvenienti dovrebbero essere sufficienti a non far commettere ai futuri legislatori un tale errore.

Un cenno particolare merita però un articolo del consigliere di prefettura Giorgio Flagiello apparso sulla *Nuova Rassegna di Legislazione* (n. 13) nel quale, trascritto un giudizio apparentemente sui prefetti di Silvio Spaventa (1880 !) e chiamati in causa gli inglesi i quali sostengono (giustamente dal loro punto di vista) che non vi sarà in Italia democrazia se non si abolirà il prefetto, attacca a fondo l'organo per chiederne l'eliminazione nel quadro dell'autonomia regionale cui si tende.

Il prefetto è un colosso con i piedi d'argilla a causa del'articolo 19 della legge comunale e provinciale e delle norme sul suo collocamento a disposizione. Il vincolo della gerarchia stretta che lo lega al governo, e la mancanza di garanzie giurisdizionali ne fanno uno strumento cieco nelle mani del potere esecutivo. Dopo aver criticato le norme dell'art. 19 e gli organi consultivi e giurisdizionali della provincia, nonché la mancanza assoluta di autonomia dei comuni, conclude affermando la necessità della sua abolizione. È rimarchevole che la direzione della Rivista, in una nota redazionale, computi brevemente la tesi dell'articolista, ripromettendosi di ritornare in maniera più ampia sull'argomento.

Allegato n. 10

DEI CONSORZÎ FRA COMUNI E PROVINCIE (*)

Nell'esprimere il suo parere sul progetto del vigente T. U. della legge com. e prov., il Consiglio di Stato osservò che la denominazione di questo titolo pare inesatta, in quanto dei consorzî che vi sono previsti possono far parte non solo comuni e provincie ma anche altri enti pubblici. Secondo il detto parere, il titolo avrebbe dovuto denominarsi « Dei consorzi » ovvero « Dei Consorzi fra comuni, provincie e altri enti pubblici ».

Questo rilievo, a differenza di altri, non fu accolto. Evidentemente i compilatori del testo unico considerarono essere caratteristica essenziale dei consorzi regolati dalla legge com. e prov. quella di provvedere a servizî e opere rientranti nelle funzioni proprie dei comuni e delle provincie ; onde se pure altri enti pubblici interessati agli stessi scopi entrano nei consorzi che li perseguono, questo è elemento secondario e inidoneo a mutare la finalità e il carattere dei consorzi di cui si tratta.

In ciò si può convenire. Non sembra pertanto necessario modificare la denominazione del titolo in esame.

Sino a epoca recente è mancata nella nostra legislazione una disciplina generale e completa dei consorzi fra comuni e provincie.

Il T. U. della legge com. e prov. del 1915 conteneva in questa materia due articoli riprodotti dal testo del 1908. Disponeva allo art. 117 che « più comuni contermini possono, con l'approvazione del prefetto, avere un solo ufficio, un solo archivio e provvedere consorzialmente ad altri servizî e ad altre opere obbligatorie ». Nell'art. 163, riferendosi al consorzio per il segretario comunale, stabiliva come dovesse procedersi alla formazione dell'assemblea consorziale e alla deliberazione di nomina di quell'impiegato ;

(*) La presente relazione è stata compilata dal Presidente di Sezione del Consiglio di Stato Dott. Raffaele Montagna.

ma non regolava gli altri momenti della vita dello stesso consorzio, né faceva alcun accenno alla costituzione e al funzionamento degli altri consorzi di cui all'art. 117. Soccorreva, sebbene in parte, il sommario disposto dell'art. 53 del Regolamento 12 febbraio 1911, n. 297 per l'esecuzione della legge com. e prov. così concepito: «Per i comuni riuniti in consorzio, in quanto non provvedano speciali disposizioni, ciascun consiglio nomina i propri rappresentanti per deliberare collegialmente coi rappresentanti degli altri comuni. Sono applicabili alle deliberazioni delle rappresentanze consorziali le disposizioni relative alle deliberazioni comunali ».

Fu col R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839 di riforma sulla legge com. e prov. che venne codificata una disciplina generale relativamente ampia dei consorzi fra comuni, provincie e altri enti pubblici. Accanto ai consorzi sorti per libera determinazione degli enti e a quelli obbligatorî per disposizione di leggi speciali, la riforma del 1923 istituì una terza categoria di consorzi che, pur non essendo imposti da leggi possono aver vita con decreto del prefetto fra più comuni della stessa provincia per provvedere a determinate spese o servizi di carattere obbligatorio quando i comuni non siano in grado di provvedervi isolatamente. Questa nuova specie di consorzi, che la dottrina chiama coattivi, non fu, con la detta riforma, estesa alle provincie.

Intanto, sia prima che dopo il 1923, importanti leggi amministrative seguitarono a favorire o ad imporre per l'impianto o l'esercizio di singoli servizi la formazione di consorzi intercomunali: così il T. U. 2 aprile 1885 n. 3095 per i porti di quarta classe, la legge 25 giugno 1911, n. 586 per la costruzione e manutenzione di acquedotti, il T. U. 9 maggio 1912, n. 1447 per la costruzione e l'esercizio di ferrovie e tramvie, il T. U. 17 ottobre 1922, n. 1401 per la riscossione delle imposte dirette, il D. L. 30 dicembre 1923 n. 2889 (sostituito dal T. U. 27 luglio 1934, n. 1265, del quale in seguito si dirà), per varie forme di assistenza sanitaria, la legge 27 giugno 1927, n. 1276 per la difesa antitubercolare (trasfusa nell'indicato T. U. del 1934), T. U. 15 ottobre 1925, n. 2578 per l'assunzione diretta dei pubblici servizî, il T. U. 14 settembre 1931, n. 1175 per la gestione delle imposte di consumo, ecc. Alcune di queste leggi si rimettevano, per quanto da esse non regolate, alle disposizioni della legge com. e prov.

Il progressivo aumento dei casi in cui veniva riconosciuta la convenienza che a singoli servizî comunali o provinciali si provvedesse mediante consorzi, ed il rinvio supplementare ed espresso

alle disposizioni generali della legge com. e prov. vennero naturalmente accrescendo l'importanza di queste disposizioni. Fu pertanto avvertita la necessità di integrarle ancora per quanto possibile e di codificare una disciplina completa, la quale, senza discostarsi dai lineamenti fondamentali, e pur riservando la dovuta parte al compito normativo degli statuti, regolasse ciascun momento della vita dei consorzi dal loro costituirsi in maniera volontaria o coatta, al loro funzionamento e finanziamento, al loro estinguersi. Una tale completa disciplina fu inserita negli artt. 156-172 del titolo IV del T. U. della legge com. e prov. del 1934.

Questa disciplina non si estende a tutti i tipi di consorzi di cui il comune e la provincia facciano parte. Non si applica ai consorzi cui l'uno e l'altra partecipino quali proprietarî di beni privati o insieme a privati proprietarî: ne restano quindi fuori i consorzi idraulici, di bonifica, agrarî, forestali, minerari, e simili. Il suo campo di applicazione comprende essenzialmente i consorzi per la costituzione e manutenzione di opere pubbliche e quelli per l'impianto e l'esercizio di servizî pubblici nell'ambito delle funzioni comunali e provinciali. E siffatta applicazione non è sempre totale: è più o meno limitata quando per un determinato tipo di consorzi esista una speciale legge regolatrice.

Sono interamente regolate dalle disposizioni del titolo IV della legge com. e prov. i consorzi costituiti in base alla stessa legge e cioè:

a) I consorzi fra comuni della stessa provincia fra loro vicini e associati per avere un solo segretario e un solo ufficio (art. 41, ultimo comma);

b) I consorzi, volontari o coattivi, di comuni fra loro e con la provincia per provvedere a determinati servizi od opere di comune interesse (art. 156 e 157);

c) I consorzi, volontari o coattivi, di provincie fra loro ovvero con uno o più comuni, per provvedere a determinati servizi od opere di comune interesse (art. 169 e 170);

d) I consorzi coattivi promossi dalla Commissione centrale della finanza locale fra comuni che non siano in grado di assicurare il pareggio dei propri bilanci (art. 332). La stessa possibilità non è prevista per le provincie dissestate; ma non parrebbe esclusa dalle generiche prescrizioni dell'art. 336.

Trovano la loro disciplina integrale nelle disposizioni dello stesso titolo i consorzi, volontari od obbligatori, previsti dalla legge sanitaria (T. U. 27 luglio 1934, n. 1265) la quale per la

costruzione, organizzazione e cessazione, nonché per il funzionamento di essi, la tutela e la vigilanza governativa contiene un duplice rinvio alle norme sancite nella legge com. e prov. per i consorzi pubblici (art. 65 e 95).

Tali consorzî sanitarî sono:

a) quelli fra comuni per il servizio di vigilanza igienica e di profilassi (art. 33).

b) quelli fra Comuni per il servizio di assistenza medico-chirurgica, ostetrica e veterinaria (art. 63);

c) quelli fra provincie contermini per l'integrazione dei servizî comunali di igiene e di profilassi « istituendo o sussidiando condotte sanitarie, dispensarî specializzati e altre forme di provvidenze per la prevenzione e la cura delle malattie sociali » (art. 92);

d) quelli fra provincie contermini per integrare o sostituire l'opera dei comuni diretta all'impianto e all'esercizio di istituti per l'isolamento o per la disinfezione (art. 93);

e) quelli fra provincie contermini per il concorso nelle spese di spedalità sostenute dal consorzio provinciale antitubercolare per il ricovero di ammalati di tubercolosi o bisognosi di cure antirabbiche che si trovano in condizioni di povertà (art. 94).

Allorché le norme del titolo IV si applicano in via suppletiva, a complemento di altre norme che non regolano tutti gli aspetti e le questioni che l'organizzazione, il funzionamento, la cessazione dei consorzi intercomunali o interprovinciali presentano, tale fenomeno di integrazione legislativa può avere luogo per due motivi, i quali in sostanza si riducono a uno:

a) per espresso richiamo che leggi speciali, relative a singoli servizi disimpegnati da consorzi, facciano alla legge com. e prov. per tutto quanto non sia da essa regolato. Trattasi di un tipico caso di rinvio ricettizio nell'ambito dello stesso ordinamento amministrativo. Tale rinvio, che ha minore ampiezza di quello previsto per i consorzi sanitari testé elencati, si verifica per il consorzio antitubercolare obbligatorio in ogni capoluogo di Provincia (art. 272, ultimo comma T. U. 27 luglio 1934, n. 1265), e per i consorzi fra comuni, fra provincie e fra comuni e provincie costituiti per l'assunzione diretta dei pubblici servizî (art. 22 del T. U. 15 ottobre 1925, n. 2578);

b) per la portata generale che hanno di regola le norme della legge com. e prov. contenenti, com'è noto, molte norme direttive valevoli oltre la stretta cerchia dei rapporti regolati; onde i principî da essa fissati per un istituto hanno l'organica forza di

supplire alle lacune che possono presentare le norme particolari regolatrici di ciascuna realizzazione dello stesso istituto.

Ciò è stato riconosciuto anche dal Consiglio di Stato, cui dopo l'entrata in vigore dell'attuale legge com. e prov., venne presentato il quesito se, in materia di consorzi stradali intercomunali, si dovessero in base a questa legge ovvero alle preesistenti leggi del 1865 e 1889 determinare gli organi competenti a costituire i consorzi e a decidere i ricorsi amministrativi. Le Sezioni consultive 1ª e 2ª insieme riunite si pronunziarono nel senso che le antiche norme rimangono in vigore, salva l'applicazione della legge com. e prov. in via supplementare per quanto da esse non regolato.

Per evidenti ragioni questa conclusione è da adottarsi per tutti gli altri tipi di consorzi fra comuni e provincie, per i qual siano tuttora vigenti leggi particolari, emanate anteriormente o anche posteriormente alla legge conm. e prov. del 1934. A tal riguardo sono da menzionarsi, oltre ai consorzi stradali sopra ricordati, i consorzi costituiti fra le istituzioni pubbliche di beneficenza, previsti come facoltativi dalla legge del 1890, ma poi anche come coattivi dal R. D. 30 dicembre 1923, n. 2841 e dalla legge 17 gennaio 1926, n. 1187. Non mancano infatti per essi particolari disposizioni, le quali, senza regolare tutti i problemi che si presentano, si conformano in massima parte all'ordinamento comunale. Pertanto l'incompleta disciplina data a questa importante categoria di enti consorziali può da quell'ordinamento ricevere utili e appropriati complementi.

Analoghe osservazioni possono farsi per i consorzi esattoriali cui sono consacrate scarse norme nell'art. 2 del T. U. 17 ottobre 1922, n. 1401, e per altri ancora.

I punti fondamentali che caratterizzano l'ordinamento dato ai consorzi della legge com. e prov. e che dalla dottrina, dalla pratica e dalla giurisprudenza sono considerati e utilizzati come generali direttive per tutti i consorzi intercomunali e interprovinciali sono i seguenti:

1) I consorzi, obbligatorî o facoltativi, sono enti morali: persone giuridiche staccate e diverse dagli enti che li compongono, adempiono agli stessi scopi perseguiti da questi ultimi con gli stessi loro poteri e con la collaborazione e sorveglianza dello Stato onde hanno carattere di enti pubblici e autarchici.

2) I consorzi facoltativi hanno un largo potere di autonomia essendo riservato alla loro determinazione il compito di sta-

bilire con gli statuti, nel quadro generale posto dalla legge, numerosi elementi della loro organizzazione e del loro funzionamento. Altra manifestazione di autonomia, che si estende ai consorzi coattivi, è la facoltà regolamentare.

3) L'ordinamento dei consorzi, che gli statuti devono rispettare, si modella su quello comunale e provinciale, il che ben si comprende ove si rifletta che le loro funzioni non sono diverse da quelle dei comuni e delle provincie.

Sarebbe arduo e vano dissentire da queste linee fondamentali del titolo IV. Tuttavia, qualche variante appare desiderabile per i consorzi coattivi, rilevando come la loro costituzione e organizzazione non sia assolutamente incompatibile con un maggior riguardo per l'autonomia degli enti collegati. Ma, a parte qualche ritocco che sarà più innanzi proposto, il complesso delle norme racchiuse nel titolo IV segna un progresso nella nostra legislazione amministrativa.

Ciò posto, non conviene attribuire alcun peso alla coincidenza puramente cronologica che tale progresso sia stato realizzato in epoca fascista. Oltre ai pregi tecnici della regolamentazione, si impongono alla nostra attenzione altri elementi di giudizio.

Se l'ordinamento dei consorzi è venuto completandosi e perfezionandosi tra il 1923 e il 1934, l'affermarsi della necessità dei consorzi e di una legge che li regoli risale a parecchi decenni innanzi. Già le leggi del 1865 prevedevano, come si è sopra ricordato, i consorzi intercomunali per l'ufficio, il personale e i servizî generali del comune; nonché i consorzi intercomunali e interprovinciali per la costruzione, la sistemazione e il mantenimento delle strade degli enti che li componevano. Da quell'epoca, per provvedere ai bisogni più varî, tutta una fioritura di consorzi privati e pubblici cominciò ad aver vita e vigore, così da costituire una forma caratteristica della nostra organizzazione amministrativa. Sin dal 1862 il Minghetti auspicò per essi una legge generale ; uguale necessità fu poi avvertita dal Crispi, ma l'elaborazione di una legge generale non divenne possibile se non quando fu perfezionato l'ordinamento comunale e progredirono gli studi circa le questioni concernenti le persone giuridiche di diritto pubblico, particolarmente quelle dei loro requisiti necessarî, della loro posizione rispetto all'organismo amministrativo dello Stato, dei loro obblighi e poteri istituzionali, del controllo da parte dello Stato, delle conseguenze della loro estinzione. Su tutti questi punti, notevoli sono stati i contri-

buti della dottrina italiana in epoca anteriore all'avvento del fascismo, ed è a questi contributi che si è ispirato l'ordinamento dato ai consorzi pubblici dalle leggi del 1913 e del 1924.

La formazione dei consorzi dipende essenzialmente dalla necessità di associare e potenziare le forze singole, le quali isolatamente non basterebbero al raggiungimento di finalità essenziali. Si associano per la stessa ragione gli individui nei consorzi privati, si associano gli Stati nelle unioni internazionali. Quanto ai comuni, una nota relazione presentata nel 1887 dal Crispi alla Camera dei deputati così spiegava la necessità di associarle: « Molti borghi e villaggi hanno il nome di comuni senza averne le vitalità. Impotenti a provvedere ai loro bisogni e ad amministrare i loro interessi, vivono una vita languida e inerte. Per toglierli dall'impotenza o dall'isolamento in cui sono, e per collegare meglio l'interesse locale al generale, si concede a essi la facoltà di riunirsi in consorzio. . . . . ».

Queste parole sono oggi più che mai attuali. Da un prospetto preparato, con la consueta diligenza, dalla Segreteria della Commissione, risulta che sui 7339 comuni del regno l'ultimo censimento eseguito il 21 aprile 1936 ha accertato l'esistenza di 788 comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti, mentre 1656 oscillano fra i mille e i duemila, e 2912 fra i duemila e cinquemila; in definitiva poco meno dei tre quarti dei Comuni hanno scarsa o scarsissima popolazione: appena 22 oltrepassano i centomila abitanti. Se poi si guarda alla loro situazione finanziaria e a quella delle provincie, le cifre sono impressionanti. Alla data del 1° gennaio 1942, i debiti risultanti dai mutui in ammortamento, dalle passività fuori bilancio e dal disavanzo di amministrazione ascendono agli importi seguenti:

Per i comuni capoluoghi . .	L.	8.169.317.000
Per gli altri comuni	»	6.100.778.000
Per le provincie	»	2.683.347.000
	L.	16.953.442.000

La guerra, come si sa, ha notevolmente accresciuto il dissesto dei nostri enti locali. Secondo i dati aggiornati al 1° settembre 1945 ma di necessità incompleti perché non si estendono alle provincie non restituite all'Amministrazione italiana, bisogna aggiungere al totale sopra indicato la cifra di L. 2.602.257.640.

In tali condizioni, il sistema dei consorzi è l'unico che possa

consentire ai moltissimi comuni poco popolosi e assai dissestati di far fronte ai servizî obbligatorî e di attendervi con tollerabile dispendio. Considerazioni identiche valgono per le provincie, le quali, tacciate come sono di scarsa attività e di deficiente iniziativa, possono vedere di molto accresciuta, consorziandosi fra loro o con i comuni, la loro sfera di azione.

E poiché, come l'esperienza insegna, numerose circostanze, che vanno dall'apatia all'incomprensione e alle rivalità campanilistiche, sono assai spesso di ostacolo al formarsi di spontanee consociazioni specie quando si tratti di opere o servizî trascendenti la sfera territoriale di un singolo ente, appare manifesta la inevitabilità di consorzî coattivi, cui leggi recenti hanno fatto largo posto non solo per i comuni, ma anche per le provincie e le istituzioni pubbliche di beneficenza, che in un primo tempo ne erano rimaste fuori.

È stato da più parti osservato che la formazione coattiva del consorzio o l'aggregazione a esso di un ente il quale vi sia riluttante recano una non lieve limitazione all'autarchia degli enti consorziali. L'osservazione è esatta, e non può non tenerne conto la Commissione, la quale condivide la generale preoccupazione di rispettare l'autarchia degli enti locali.

Ma, nelle attuali condizioni, la cui gravità non ha bisogno di essere sottolineata, se sono possibili — e saranno in seguito proposte — talune attenuazioni della coazione, non è assolutamente consigliabile il ritorno alla situazione esistente prima del 1923.

È appena il caso di rilevare che, se anche tal ritorno fosse da auspicarsi, non sarebbero con ciò eliminate tutte le restrizioni apportate, nella materia di cui si tratta, alla libertà di determinazione degli enti autarchici, in quanto seguiterebbero a comprimerla i consorzi obbligatori per legge, a meno che non si estendesse la riforma a tutto il campo del nostro diritto amministrativo, il che sarebbe impresa sotto varî aspetti deprecabile.

Tornando al titolo IV, non è privo d'interesse notare che la formazione dei consorzi coattivi, prevista entro confini regionevoli, limitatamente cioè all'espletamento di determinati servizî e opere di carattere obbligatorio, è in relazione all'obbligo giuridico che ha ogni ente autarchico verso lo Stato, in qualunque clima politico, di curare il raggiungimento delle sue finalità. La formazione di consorzi coattivi, così condizionata e circoscritta, è preceduta da opportune istruttorie nel corso delle quali vanno interpellate le rappresentanze elettive dei gruppi di popolazione interessati.

Essa non aggrava, ma favorisce gli enti consorziati: non crea compiti nuovi: di quelli esistenti — che sono indeclinabili — favorisce l'attuazione e riduce l'onere, e in ogni caso elimina l'ingerenza degli organi dello Stato che si esplicherebbe in forme sostitutive ben più pregiudizievoli per l'autarchia degli enti.

La verità è che la costituzione di consorzi coattivi rappresenta sovente l'unico rimedio per ovviare a situazioni insostenibili: come tale è prevista dall'art. 332 della legge com. e prov.; e poiché nell'eccezionale momento che il nostro Paese attraversa le situazioni insostenibili si verificano nella maggior parte dei comuni e delle provincie, non resta che dare il maggior impulso possibile alla formazione dei Consorzi secondo le norme del titolo IV, se i servizi obbligatorî non hanno da essere aboliti.

Si propone pertanto di lasciare immutata nei suoi lineamenti fondamentali la disciplina dei consorzi contenuta nel titolo IV, salvo i ritocchi di cui appresso.

Art. 156. — Si potrebbe lasciare all'autonomia dei comuni che intendono consorziarsi la scelta della sede, la quale naturalmente sarebbe, come lo statuto, soggetta all'approvazione del prefetto.

L'articolo dispone che il decreto prefettizio o ministeriale di costituzione del consorzio è emesso udita la Giunta prov.le amministrativa o le Giunte privinciali amministrative competenti. Poichè queste si sono pronunziate in precedenza sulle singole deliberazioni dei comuni di unirsi in consorzio secondo lo schema di statuto predisposto, si potrebbe, forse, senza inconvenienti eliminare la necessità di un secondo parere.

Art. 157. — Invece dei podestà menzionare i Consigli comunali; invece del rettorato i Consigli provinciali.

Al fine di comprimere il meno possibile l'autarchia degli enti da consorziare, pur lasciando al prefetto e al Ministero dell'Interno la facoltà di imporre, secondo la rispettiva competenza, la costituzione del consorzio, si potrebbe lasciare agli stessi enti l'elaborazione dello statuto e la scelta della sede, salva l'approvazione dello stesso prefetto o Ministero. Vi è nella legge attuale (art. 160) un elemento che conforta tale proposta, e cioè il concorso degli enti nelle spese consorziali è fissato d'accordo, anche nei casi di consorzi coattivi: si possono quindi rimettere all'accordo degli enti anche le altre determinazioni dello statuto.

Art. 158. — Aggiungere, in conformità di quanto sopra osservato, la sede.

Invece che « gli organi che lo rappresentano » sembra più proprio dire: « gli organi che lo amministrano ».

Art. 159. — Che ogni consorzio, anche se di piccola importanza, debba avere un consiglio direttivo oltre all'assemblea consorziale e al presidente può apparire esagerato. I consorzi limitati all'ufficio e al personale di segreteria di due comuni non abbisognano di tanti organi. Si potrebbe per essi accogliere quanto è disposto per i consorzi esattoriali, nell'art. 2 del T. U. 17 ottobre 1922, n. 1401, e cioè farli amministrare dal collegio dei sindaci dei comuni associati sotto la presidenza del sindaco del comune più popoloso. È compito degli statuti di adeguare all'importanza e alle esigenze di ciascun consorzio i suoi organi amministrativi. L'articolo, nel primo comma, va quindi riveduto.

Quanto al personale proprio del consorzio, che non appartenga cioè al ruolo della provincia o di uno dei comuni consorziati, converrebbe prescrivere, in relazione anche ai risultati dei lavori della Sottocommissione per la Burocrazia, i contratti di assunzione a tempo determinato, rinnovabili.

Art. 160. — « In ragione complessa » non sembrò espressione corretta al Consiglio di Stato, che propose: « In ragione composta », poiché nei testi di matematica si parla di proporzionalità in ragione composta, quando una grandezza varia in funzione non di una sola, ma di più altre. Il Consiglio di Stato enunciò anche la proposta di determinare il concorso finanziario nelle semisomme delle quote spettanti in ragione della popolazione e in ragione del contingente dell'imposta fondiaria.

All'ultimo comma converrebbe aggiungere: « Udite le Giunte Provinciali Amministrative competenti ».

Art. 161. — Nel primo comma sostituire « dal Podestà » e « dal Rettorato » con « dal Consiglio Comunale » e « dal Consiglio provinciale ».

Nel secondo comma invece che « per la nomina a consultore comunale » dire: « per l'iscrizione nelle liste elettorali amministrative ».

Nell'ultimo comma è da segnalare la proposta del Consiglio di Stato che fosse precisato trattarsi del prefetto della provincia ove ha sede l'ente inadempiente. Tale proposta non è stata accolta dai compilatori del T. U.; ma vi si è conformato l'avviso espresso

dal Ministero dell'Interno in una circolare del 28 marzo 1934 diretta a interpretare la norma. Se così deve intendersi, converrebbe dirlo espressamente, in relazione al caso che gli enti appartengano a provincie diverse.

Sarebbe forse utile precisare nella legge che l'assemblea consorziale elegge nel suo seno, a maggioranza assoluta, il consiglio direttivo, e, quando c'è, il presidente.

Per evitare che troppo numerose siano le assemblee consorziali e che quindi funzionino male, converrebbe esaminare se non sia il caso di aggiungere nel terzo comma che il numero dei rappresentanti di un singolo ente non può essere superiore a tre.

Art. 162. — Vedere le osservazioni esposte nella prima parte.

Art. 163. — Nessuna osservazione circa l'obbligo del presidente di prestare giuramento; ma non si vede perché debbano prestarlo anche i componenti del consiglio direttivo. La formula del giuramento, naturalmente, come quella del sindaco, va riveduta.

Art. 164. — La formulazione dell'articolo va modificata se si vuole ammettere che mediante l'accordo di tutti gli enti consorziati, seguito dall'approvazione del prefetto o del ministero, possa modificarsi lo statuto del consorzio *anche* coattivo, e che viceversa possa coattivamente modificarsi dal prefetto e dal ministero, uditi gli enti interessati, lo statuto *anche* dal consorzio volontario. In questo senso si è pronunciato qualche commentatore, ma le parole della legge non sembrano prestarvisi sicuramente.

Tra le modificazioni della composizione del consorzio vi è quella del recesso (o della esclusione) di uno o più enti, non in misura tale da determinare la cessazione del consorzio stesso ai sensi del successivo articolo 167. Il recesso è regolato dall'articolo 164, com'è chiarito anche dalla relazione ministeriale.

Nel caso di consorzi volontarî, costituiti con l'accordo di tutti i partecipanti « gli stessi modi e le stesse forme » richiedono dunque l'accordo di tutti gli enti perché possa esservi recesso. Tale esigenza serve evidentemente a garantire la serietà degli impegni vicendevolmente assunti dai comuni e ad assicurare la vita del consorzio contro il capriccio, il malvolere, i facili pentimenti di qualcuno dei suoi componenti. L'esigenza stessa è stata, però, oggetto di critiche. È stato autorevolmente rilevato che quando il recesso di un comune è giustificato dal danno effettivo che esso risente per la continuazione dell'esercizio diretto consorziale, non è prudente lasciare gli altri enti consorziati arbitri di consentire

o rifiutare il recesso, perché non le ragioni dell'equità, bensì quelle del proprio tornaconto possono ispirare le loro determinazioni. Sembrerebbe quindi opportuno regolare a parte il recesso di uno o più enti, il quale non dia luogo alla dissoluzione del consorzio. Invece di richiedere il consenso degli altri enti, si potrebbe stabilire che essi siano intesi e lasciare al prefetto o al ministero, secondo le note di competenza, il compito di valutare se il danno allegato dall'ente che vuol recedere sia tale da dover prevalere sugli interessi degli enti che rimangono o possa essere altrimenti ovviato, o sia comunque conforme alle esigenze dell'interesse generale che la composizione del consorzio non venga alterata, specialmente se attende ad un servizio obbligatorio.

Infine non sarebbe inutile aggiungere dopo « nuovi servizî » le parole « di comune interesse ».

Art. 165. — La formulazione va riveduta in relazione alla proposta di riforma fatte dalla Sottocommissione circa i varî punti dell'ordinamento comunale, per es. per quanto riguarda la giurisdizione contabile del Consiglio di prefettura.

Art. 166. — Bisognerebbe stabilire il termine per la sospensione dell'amministrazione del consorzio intercomunale, termine che è invece stabilito, nell'art. 171, per la sospensione dell'amministrazione del consorzio interprovinciale. Si potrebbe adottare la stessa misura di due mesi.

Art. 167. — Nessuna osservazione.

Art. 168. — Si fanno in questo articolo due ipotesi: la cessazione del consorzio e la separazione da esso di alcuno dei suoi membri. Sono due ipotesi che non vanno insieme considerate né egualmente regolate; giacché la separazione dal consorzio di alcuno dei suoi membri, se questi non rappresentano la metà almeno dei contributi, non vale, ai sensi del precedente articolo a provocare la dissoluzione del consorzio.

Deve pertanto essere preveduto e regolato a parte il caso del recesso che lasci in vita l'ente collettivo. In questo caso la ripartizione del patrimonio potrebbe essere dannosa al pubblico interesse e determinare indirettamente la fine del consorzio, che è invece esclusa da altra norma. Come si potrebbe infatti ripartire il patrimonio consorziale costituito dagli impianti di una ferrovia, di una tramvia, di un ospedale, di un acquedotto senza liquidare detto patrimonio e, porre fine inevitabilmente al pubblico servizio.

Anziché decretare la ripartizione del patrimonio si potrebbe, quindi, prescrivere che di regola all'ente che recede venga liquidata una somma di danaro proporzionata al suo contributo e ad altri eventuali apporti. Una disposizione di questo genere trovasi sancita nell'art. 2289 sul codice civile per il recesso del socio da società private. Tanto più sembra necessaria quando si tratti di far cessare una impresa o un servizio di pubblica utilità.

Per il caso di estromissione di ufficio di alcuno dei membri del consorzio, potrebbe valere lo stesso principio.

Art. 169. — Si ripetono le osservazioni fatte per l'art. 156 quanto alla scelta della sede ed al parere della G. P. A.

Art. 170. — Per quanto riguarda la giurisdizione contabile ora affidata al Consiglio di prefettura, bisogna tener conto delle riforme proposte.

Art. 172. — Nessuna osservazione.

Allegato n. II

SULL'ORDINAMENTO DEL CIRCONDARIO (*).

I.

Utilità di riesaminare, agli effetti del decentramento amministrativo, i soppressi circondarî.

Un problema sempre dibattuto in materia di organizzazione della pubblica amministrazione è quello dell'accentramento e decentramento amministrativo; problema che nelle sue due opposte soluzioni ha avuto fautori e oppositori in considerazione anche della sua complessa natura.

La soluzione che, maggiormente oggi, viene data a esso è, però, nel senso di un profondo decentramento dei vari settori della Amministrazione dello Stato. Accettata tale soluzione occorrerà allora affrontare un nuovo problema molto importante e anch'esso variamente risolto dagli ordinamenti positivi: il problema delle circoscrizioni. Si tratterà cioè di vedere con quali criterî esse dovranno essere determinate, sia per quanto riguarda la loro estensione (grandi circoscrizioni come le regioni e le provincie, oppure piccole circoscrizioni come il circondario ed i comuni), sia per quanto si riferisce alla loro organizzazione (circoscrizioni di un solo grado oppure ripartite in più gradi e ordinate gerarchicamente). Sul modo di addivenire alla determinazione di tali circoscrizioni, almeno in linea di principio, vi è stata sempre una certa uniformità di vedute. Si è cioè sempre concordemente affermato che le circoscrizioni amministrative devono risultare formate in base a criterî naturali, ossia geografici, demografici, storici e di affinità economica e culturale. Solo in tal modo le circoscrizioni amministrative potranno corrispondere al loro scopo.

(*(La presente nota è stata compilata dal Dott. Giuseppe Cataldi e dal Dott. Giuseppe Renato.

Nei lavori delle Sottocommissioni per l'Amministrazione locale e per la regione, come risulta dalla relazione conclusiva, è stato tra gli altri, preso in esame questo grosso problema, addivenendo a quelle soluzioni di massima che sono state messe in luce nella relazione menzionata e cioè: costituzione dell'ente e conseguente soppressione dell'ente provincia.

Le ragioni che giustificano la soppressione della provincia sono varie. Si afferma che l'ente provincia non è un ente naturale e non ha in Italia nessuna tradizione, essendo stato introdotto su imitazione del dipartimento francese; non ha avuto perciò vita fiorente data anche la scarsezza delle sue attribuzioni e la mancanza di una solida finanza propria. Inoltre anche se è vero che nella provincia si ha una localizzazione di interessi — localizzazione che del resto, si può trovare in qualunque altro aggruppamento territoriale medio come il mandamento e il circondario — non sembra che questi interessi siano tali da non poter essere tutelati dall'ente maggiore (regione) o, in certi casi, anche da più enti minori (comuni) raggruppati nella forma di un consorzio. Vi è poi il fatto della profonda diversità di risorse economiche tra provincia e provincia per cui non sempre a questo ente potrebbe venire affidato convenientemente l'esercizio di alcuni servizî spettanti alla regione.

A prescindere però dalle precedenti considerazioni, non si può non riconoscere che, una volta istituita la regione ed eliminata la provincia, alcune funzioni amministrative debbono necessariamente rimanere decentrate, come in un sistema capillare, rispetto alla regione stessa. Sorge perciò l'interrogativo come tale decentramento potrebbe attuarsi? Si parla di uffici regionali istituiti negli attuali capoluoghi di provincia e in genere, nei maggiori centri della regione; oppure si riaffaccia l'ipotesi di attuare quel decentramento in organismi più piccoli delle provincie, corrispondenti, grosso modo, al circondario.

È noto come, con i provvedimenti del 21 ottobre 1926, n. 1890 e 2 gennaio 1927, n. 1 la figura del circondario veniva nel nostro ordinamento definitivamente soppressa: essa, come circoscrizione dell'amministrazione governativa generale posta in seno alla circoscrizione provinciale, presentava degli inconvenienti di varia natura nei confronti di quest'ultima. Si può dire che, esistendo la provincia, l'utilità di attribuire determinate funzioni ad un altro ente circoscrizionale, perdeva gran parte del suo valore.

Oggi invece, qualora si dovesse porre in atto la riforma che pre-

vede appunto l'eliminazione dell'ente provincia, potrebbe essere utile prendere in considerazione la ricostruzione della vecchia figura della circoscrizione circondariale. Non può disconoscersi l'esistenza, oltre la provincia e la regione, di un'altra circoscrizione locale, che, seppure attualmente non è contemplata nel nostro ordinamento, non è un fatto accidentale. Invero — a eccezione di talune provincie dell'Italia settentrionale nelle quali è facile la viabilità e agevoli sono le comunicazioni — in quasi tutto il territorio dello Stato si rilevano centri minori che fanno capo a un centro maggiore che serve di mercato economico, da centro di comunicazioni, di studî e di molteplici altri affari. Tutta la vita di questi centri maggiori presuppone la confluenza in esso dei centri minori. Questo insieme di comuni tra loro legati, corrisponde all'incirca ai vecchi circondarî.

Di una circoscrizione meno ampia di quella della provincia esistono tuttora degli esempî per alcune amministrazioni dello Stato. Basti pensare che la circoscrizione circondariale — si chiami « circondario », « distretto », «mandamento», «circolo», o altrimenti — si trova nella nostra organizzazione amministrativa per gli uffici giudiziarî (tribunali), finanziarî, (imposte dirette, registro e imposte indirette ecc.), scolastici, (ispettorati ecc.).

Non potendosi ignorare le predette entità territoriali — che lo Stato non dovrebbe « istituire » come nuove circoscrizioni ma soltanto riconoscere come situazione di fatto, — i servizi pubblici, siano essi statali che regionali, provinciali, consortili e anche comunali, debbono avere una organizzazione periferica o capillare tale da poter effettivamente e tempestivamente giungere ai cittadini che ne sopportano l'onere. Per questi ultimi è indifferente se il servizio provenga da un organo dello Stato o da un ente autarchico; se venga disposto da un prefetto o da un presidente ; se per esso paga una imposta o una sovraimposta o un contributo allo Stato, alla regione, alla provincia, al comune o a un consorzio.

Ma oltre che per i singoli servizi pubblici, appare l'opportunità nel momento attuale di esaminare se non sia il caso di affidare a un circondario tutte quelle altre funzioni che in passato lo facevano classificare tra le circoscrizioni dell'amministrazione governativa generale. Inoltre è stato osservato che tali circoscrizioni potrebbero praticamente corrispondere al collegio elettorale, il che avrebbe il pregio di far coincidere l'unità amministrativa con l'unità politica e, riconducendo ad un principio territoriale la rap-

presentanza politica, renderebbe possibile anche una molteplicità di rappresentanze in corrispondenza delle varie funzioni dello Stato.

Si reputa perciò utile far seguire alcuni cenni sull'ordinamento italiano dei circondarî; cenni che potrebbero essere di qualche utilità ad un'ulteriore studio del problema.

II.

Sviluppo della legislazione italiana sul circondario fino alla sua estensione a tutto il territorio dello Stato.

La circoscrizione governativa circondariale, quale fu poi regolata nelle leggi italiane, trae le sue origini dalle norme vigenti negli Stati di Sardegna e particolarmente dalla legge piemontese 7 ottobre 1848 (art. 184 e segg.) la quale costituiva, come vere persone giuridiche le « divisioni », (corrispondenti alle moderne provincie) e dava alle «provincie» (corrispondenti ai circondarî) una specie di vera autonomia amministrativa, con una propria rappresentanza elettiva, togliendo però loro l'antica personalità giuridica fino allora posseduta.

La successiva legge sarda del 23 ottobre 1859 tolse ai circondarî la rappresentanza elettiva, ma provvide, con numerose disposizioni, ai molti interessi amministrativi e patrimoniali delle antiche provincie divenute circondarî.

Con l'unificazione del regno, la legge 20 marzo 1865, n. 2248, alleg. *A*, estese ai nuovi territorî italiani le norme succitate, stabilendo, con l'art. 1 quella divisione del regno in provincie, circondari, mandamenti e comuni che si mantenne pressoché inalterata sino a qualche anno dopo l'avvento del regime fascista.

I circondarî divennero semplici circoscrizioni amministrative governative, rette dal sottoprefetto il cui ufficio si definì come il secondo grado della gerarchia locale dell'Amministrazione generale dello Stato, avente lo scopo di richiamare al concetto dello Stato l'attività dei comuni compresi nella circoscrizione circondariale. Le sottoprefetture si concepivano, allora, come uffici statali di informazione, di trasmissione e di sorveglianza, esercitanti in casi limitati, una autorità propria.

Tuttavia la stessa legge del 1865 non potè fare a meno di rilevare talvolta la realtà obiettiva dei circondarî, tanto che parlò

anche di « beni e attività patrimoniali della provincia e dei suoi circondarî » e di « istituzioni e stabilimenti pubblici ordinati a favore della provincie e dei suoi circondarî » (art. 182) e la stessa dizione si mantenne anche nel T. U. del 1908.

Non solo, ma in base a leggi pre-unitarie, i seguenti circondarî mantennero ancora, per vario tempo, una speciale amministrazione e speciali bilanci: Genova, Albenga, Chiavari, Savona, La Spezia (Provincia di Genova) — Alessandria, Aqui, Asti, Casale Monferrato, Novi Ligure, Tortona (Prov. di Alessandria) — Pavia, Voghera, (Prov. di Pavia).

La legge del 1865 (art. 7) stabiliva che in ogni circondario vi era un sottoprefetto per compiere, sotto la direzione del prefetto, le incombenze che gli fossero commesse dalle leggi, per eseguire gli ordini del prefetto e provvedere nei casi di urgenza, riferendone immediatamente al prefetto. Le funzioni dei sottoprefetti erano previste e regolate da numerose leggi, fra cui si citano le principali che indicano anche le materie nelle quali si svolgevano le loro competenze: *a*) legge comunale provinciale 20 marzo 1865 alleg. *A* — *b*) legge 20 marzo 1865 alleg. *B* sulla pubblica sicurezza — *c*) legge 30 giugno 1889, n. 1144 sulla pubblica sicurezza — *d*) legge 13 novembre 1859 sulla pubblica istruzione — *e*) legge 20 marzo 1865 alleg. *F* sui lavori pubblici — *f*) legge 25 giugno 1865, n. 2359 sull'espropriazione per pubblica utilità — *g*) legge 30 agosto 1868, n. 4613 sulle strade comunali obbligatorie — *h*) R. D. 23 dicembre 1866, n. 3459 sui consorzî agrarî — *i*) legge 28 luglio 1861, n. 132 sui pesi e le misure — *l*) legge 20 aprile 1871, n. 192 sulle imposte dirette — *m*) legge 6 agosto 1888, n. 5655 sul reclutamento dell'esercito, ecc.

La funzione principale che meglio caratterizzava l'istituto delle sottoprefetture era quella relativa alla vigilanza sulle Amministrazioni comunali, in quanto l'esercizio dei poteri di vigilanza spettanti allo Stato è retta applicazione del principio che « si governa da lontano, ma si amministra da vicino », applicato rispettivamente al prefetto e al sottoprefetto.

A quest'ultimo era applicabile, come al prefetto, il principio della garanzia amministrativa per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni. Contro i suoi atti era ammesso il ricorso gerarchico al prefetto, salvo per quelli da lui compiuti per delegazione diretta della legge e che si presumevano compiuti dal prefetto stesso.

L'istituto delle sottoprefetture non fu modificato dalle leggi successive a quella comunale e provinciale del 1865, fra cui

principalmente la legge 30 dicembre 1888, n. 5855; le leggi 11 luglio 1894, n. 286 e n. 287, modificanti rispettivamente la legge com. e prov. per le parti relative alla compilazione delle liste elettorali e relative alle operazioni elettorali, amministrative e politiche, alle sanzioni penali, alla eleggibilità e alla permanenza in carica dei consiglieri comunali e provinciali e la legge 23 luglio 1894, n. 340 sulle sovrimposte comunali e provinciali.

Le discussioni sorte e autorevolmente condotte tra il 1861 e il 1865 circa l'opportunità del mantenimento dei circondari e delle sottoprefetture o l'abolizione di entrambe, continuavano però anche in seguito, talché più volte in Parlamento si propose la loro abolizione. Basti citare il progetto Chiaves, presentato al Senato nel 1866; i progetti Cantelli sull'abolizione dei commissariati distrettuali del Veneto, simili ai circondari nel residuato ordinamento austro-ungarico, presentati alla Camera nel 1869; il progetto Lanza, presentato alla Camera nel 1874, il progetto Nicotera presentato alla Camera nel 1876; il progetto Di Rudinì, presentato alla Camera nel 1897. Ma le ragioni di economie nel bilancio dello Stato, poste a principale fondamento di tali proposte, non prevalsero di fronte alla riconosciuta esigenza dei servizi amministrativi e all'utilità dell'organo (1).

Lo stesso ordinamento rimase inalterato anche con il nuovo T. U. della legge com. e prov. approvato con R. D. 21 maggio 1908, n. 269, il cui articolo 205 fissò, in particolare, i poteri di vigilanza del sottoprefetto sulle amministrazioni comunali.

La circoscrizione circondariale fu poi stabilita per tutto il territorio del regno, essendo stata estesa con il R. D. 19 maggio 1912, n. 554 anche a cinque provincie venete, con la soppressione dei commissariati distrettuali che il T. U. del 1908 aveva colà ancora mantenuto. Rimanevano sempre circondarî e sottoprefetture nelle provincie di Ancona, Arezzo, Sondrio, oltre che nelle rimanenti cinque provincie venete.

Norme più dettagliate sulle funzioni e competenze delle sottoprefetture vennero altresì sancite con il R. D. 12 novembre 1911, n. 297 che approvò il regolamento alla legge com. e prov., tuttora parzialmente vigente.

Una grave limitazione ai poteri dei sottoprefetti era però

---

(1) — È però da ricordare che, fin da allora, si rilevavano le scarse funzioni assegnate alle sottoprefetture e, taluni, ne invocavano la soppressione più per tale motivo che per le ragioni di economia.

contenuta in tali leggi, in quanto i prefetti potevano delegare ai sottoprefetti le loro attribuzioni amministrative, ma non quelle per le quali occorresse l'intervento della Giunta provinciale amm.va o di altro collegio deliberativo o consultivo, e purché non si trattasse di attribuzioni a essi delegate dal potere centrale.

Si confermò poi che i sottoprefetti erano istituiti solo nei capoluoghi di circondario, ma non in quelli che fossero anche capoluoghi di provincia; in questi ultimi continuò a provvedere direttamente il prefetto.

Il successivo T. U. com. e prov. approvato con R. D. 4 febbraio 1915, n. 148 nulla mutò nell'ordinamento e nelle funzioni delle sottoprefetture.

III.

Movimento per la riforma della legislazione sul circondario fino alla sua abolizione.

Alla fine della prima guerra mondiale tutti gli ordinamenti amministrativi dello Stato furono sottoposti a revisione. Per la loro importanza e attualità, occorre accennare alle osservazioni e proposte in tema di sottoprefetture contenute nella relazione presentata nel 1921 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta presieduta dall'on. Cassis. Rilevando l'eccessivo numero delle sottoprefetture, l'irrazionalità della loro distribuzione territoriale e l'esiguità delle funzioni loro attribuite, la commissione si dichiarò d'avviso che dovessero essere conservate solo quelle situate in centri lontani e non facilmente comunicanti col capoluogo di provincia, aumentando notevolmente le loro competenze con tutte quelle altre attribuzioni che potessero loro venir delegate. Ciò nella considerazione che le sottoprefetture rispondevano alle seguenti necessità: 1) avvicinare quanto più possibile l'azione del potere centrale alla periferia; 2) irradiare con la più ampia diffusione in tutto il territorio l'azione governativa con funzionarî rappresentanti l'autorità dello Stato, più numerosi che non i prefetti; 3) assicurare al governo informazioni e elementi desunti dal diretto contatto con la popolazione. La Commissione propose pure che alle sottoprefetture costituite nei centri di speciale importanza fosse conferito il rango di viceprefetture, con poteri e mezzi più ampi di quelli ordinariamente dati alle prime.

Le proposte suddette furono in buona parte tenute presenti dallo speciale Comitato dei ministri presieduto dall'on. Bonomi che, nella sessione 1921-22, presentò alla Camera anche un progetto di riforma della legge comunale e provinciale.

Secondo tale progetto si riconosceva più chiaramente la realtà del circondario, prescrivendo che «il numero dei circondari, la circoscrizione di essi e la designazione dei rispettivi capoluoghi, sono determinati con decreti reali, sentito il Consiglio superiore delle provincie e dei comuni» (art. 1 del progetto), mentre venivano così previste le nuove più ampie funzioni: «in ogni circondario vi è un sottoprefetto il quale, sotto la direzione del prefetto, esercita nel circondario le attribuzioni conferite dalle leggi a questo ultimo e per le quali non occorra l'intervento di corpi collegiali, compie le incombenze che gli sono commesse dalle leggi, esegue gli ordini del prefetto e provvede nei casi di urgenza, riferendone immediatamente al medesimo. Le funzioni di sottoprefetto sono affidate a funzionarî aventi grado di consigliere o di vice prefetto». Fra le attribuzioni conferite, una delle più importanti sarebbe stata quella di annullamento delle deliberazioni illegali venendo soppresso l'istituto della sospensione delle deliberazioni stesse e il parere necessario per il loro annullamento del consiglio di prefettura (art. 214 T. U. 1915).

La riforma suddetta, non potuta attuare dal governo Bonomi, fu ripresa dal primo governo fascista, il quale pubblicò, in base alla legge generale sui pieni poteri, il R. D. 30 dicembre 1923, n. 2839, che modificò ampiamente la legge comunale e provinciale. Nella relazione al decreto si formularono le seguenti osservazioni: «il progetto attua una più organica distribuzione delle competenze fra il ministro e i suoi uffici locali, la prefettura e la sottoprefettura, al fine di dare locale sviluppo e compimento agli affari amministrativi diretti a soddisfare bisogni locali. Le sottoprefetture, ridotte nel numero eliminando quelle di scarsa importanza amministrativa o politica, e istituite invece anche nel circondario sede di capoluogo di provincia, si elevano a organi di primo grado e come tali possono svolgere opera efficiente per l'amministrazione governativa locale. A esse vengono attribuite le attuali funzioni amministrative del prefetto che non sorpassano gli interessi della circoscrizione circondariale, o non hanno riflesso con interessi di enti estranei alla circoscrizione, o non hanno per specifica importanza ripercussioni in interessi generali amministrativi o politici della provincia e offrono infine, a causa della loro struttura giuridica, pos-

sibilità di essere trattati e definiti nell'ufficio di sottoprefettura. Questo passaggio consente di modificare in larga misura il sistema attuale dei ricorsi gerarchici, i quali, invece di risalire fino al ministero, verranno decisi in appello dal prefetto con suo provvedimento definitivo, salvo il ricorso straordinario al Re o quello giurisdizionale al Consiglio di Stato ».

Il decreto del 1923 trattò dei circondarî all'art. 1, stabilendo che: « spettà al Governo del Re stabilire il numero dei circondari, la circoscrizione di essi e la designazione dei rispettivi capoluoghi ». Le funzioni dei sottoprefetti furono definite dall'art. 3: « In ogni circondario, compreso quello in cui ha sede il capoluogo della Provincia, vi è un Sottoprefetto, il quale sotto la direzione del Prefetto, compie le incombenze che gli sono commesse dalle leggi; esegue gli ordini del Prefetto e provvede, nei casi d'urgenza, riferendone immediatamente al medesimo ».

« Esercita altresì tutte le altre funzioni che possono essergli delegate dal prefetto, per le quali non occorra l'intervento di corti collegiali. Le funzioni di Sottoprefetto sono affidate a funzionari aventi grado di consigliere. Nulla è innovato per quanto concerne le funzioni dei questori di P. S. e i rapporti fra queste autorità e i prefetti ».

La riforma fascista conferì ai sottoprefetti funzioni certo minori di quelle che la Commissione Cassis e il progetto Bonomi avrebbero desiderato, ma, comunque, gli articoli 62 e 63 del decreto del 1923 regolarono la competenza dei sottoprefetti in tema di vigilanza sugli atti dei Consigli e delle Giunte comunali in forma abbastanza ampia e decentrata.

Si attuò poi un'altra innovazione, cioè l'istituzione delle sottoprefetture anche nel primo circondario, cioè in quello del capoluogo di provincia. Quest'ultima innovazione restò però del tutto inefficace per varie ragioni, tra cui principalmente quella economica, tanto che con R. D. 26 giugno 1924, n. 1032, convertito nella legge 8 febbraio 1925, n. 88, si dispose che, fino a quando non fossero istituite le sottoprefetture nei circondarî capoluoghi di provincia, le attribuzioni affidate ai sottoprefetti per i comuni e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza del primo circondario sarebbero state esercitate dai prefetti.

Frattanto però la legislazione fascista interferiva notevolmente sulle circoscrizioni circondariali e fra i principali provvedimenti sono da ricordarsi i seguenti: 1) soppressione, nel 1923, del circondario di Bobbio e sua successiva ricostituzione nel 1925

nell'ambito della provincia di Piacenza; 2) soppressione del circondario di Fiorenzuola d'Adda, nel 1923; 3) aggregazione, nel 1923, del circondario di Rieti alla provincia di Roma, staccandolo da quella di Perugia; 4) elevazione a provincia, nel 1923, dei circondari di Taranto e La Spezia; 5) istituzione, nel 1925, dei circondari di Piombino, Prato, S. Miniato e, nel 1926, di Ragusa e di Tolmino. Ma ormai la sorte delle sottoprefetture era segnata. Disapplicando, in questo come in altri argomenti, i principi di decentramento amministrativo che la riforma del 1923 aveva dichiarato espressamente di voler seguire, con un primo provvedimento, dettato dal R. D. 21 ottobre 1926, n. 1890, si provvide alla soppressione di 94 circondari.

Infine con il R. D. L. 2 gennaio 1927, n. 1 si abolirono completamente tutte le restanti sottoprefetture. Con lo stesso decreto legge solo alcuni dei vecchi circondari furono elevati a provincie, portando il numero di queste da 75 a 92. Il nuovo T. U. della legge comunale e provinciale approvato con R. D. 21 marzo 1934, n. 383, non fa alcuna parola dei circondari (1).

---

(1) Per la principale bigliografia vedi: SAREDO, *Commento alla legge comunale e provinciale*. Utet 1896. — MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione dello Stato, Trattato di diritto amministrativo diretto dall'Orlando*, Utet, 1906. — DALL'OGLIO, *Delle sottoprefetture nel Regno d'Italia*. Mortara 1879. — BACCO, *La riforma del circondario*, Imola, 1877. — MERLO, *La questione delle sottoprefetture*, Venezia. — BLUSET, *Les attribution des sous prefets*. 1902. — COPOLA D'ANNA, *Per la riforma delle sottoprefetture* in *Rivista di diritto pubblico*, 1918, I. — FORTI, *I commissari prefettizi e sottoprefetti quali amministratori temporanei degli enti locali*, in *Giurisprudenza italiana* 1925, IV, 1.

Allegato n. 12

I DIPENDENTI COMUNALI E PROVINCIALI (*)

I testi unici comunali e provinciali' del 1875, del 1889 e del 1898 erano quasi privi di norme sia sul segretario comunale che sugli altri dipendenti del comune e della provincia: ma tale stato di piena libertà, se non di arbitrio degli enti locali, fu da tutti ritenuto produttivo di serî inconvenienti; e con la legge 7 maggio 1902, n. 144 si adottarono alcune prime disposizioni: requisito della patente di abilitazione per il segretario comunale; stabilità del segretario dopo un quadriennio di esperimento, riconoscimento dei « diritti acquisiti »; garanzie pel caso di licenziamento; poteri di sospensione attribuiti al prefetto; minimo di annuo stipendio dei segretarî; obbligo dell'esattore di pagare gli stipendî ai dipendenti tutti; regolamenti organici. Un altro e più notevole passo, sia pure costituzionalmente discutibile, fu compiuto nel 1911, in sede di regolamento comunale e provinciale: fu introdotto l'obbligo del concorso per la nomina dei dipendenti comunali e provinciali e furono regolate le funzioni e gli emolumenti di essi, prendendo a modello lo stato dei dipendenti statali. Nel 1923 (decreto legge 30 dicembre n. 2889), tali norme passarono dal regolamento nella legge, e inoltre si provvide:

a) a prescrivere il diploma anche per i vice segretarî;
b) a elevare i minimi di stipendio;
c) a ridurre il periodo di prova da 4 a 2 anni.

Nel 1925 (decreto 16 aprile, n. 667-936) fu dal fascismo introdotto per l'Alto Adige un principio nuovo che fu molto criticato: la nomina e il licenziamento dei segretarî comunali era deferito al prefetto; e il trattamento dei segretarî era regolato e imposto dallo Stato; l'autarchia comunale subiva un primo colpo, seguito nel 1926 dai ben più gravi provvedimenti, che sopprimevano le elezioni amministrative e istituivano il podestà. Il decreto-legge 17 agosto 1928, n. 1953 estendeva a tutto il Regno le norme introdotte per l'Alto Adige: aveva così iniziato quel

(*) La presente relazione è stata compilata dal Consigliere di Stato Prof. Michele La Torre.

sistema della *statizzazione* che ancora oggi esiste. Nel 1930, e negli anni successivi, colle note riduzioni di stipendio, e poi con gli aumenti percentuali, il fascismo attuava una politica di larga ingerenza, per cui le spese dei comuni e degli enti pubblici in genere nei confronti dei proprî dipendenti erano decise dallo Stato, e cioè dalla dittatura.

Nel 1934, in sede di approvazione del testo unico com. e prov. il sistema della statizzazione fu, più di nome che di fatto, ulteriormente rafforzato, col dichiarare che il Segretario Comunale è equiparato « a tutti gli effetti » agli impiegati dello Stato; inoltre si ritenne di *accentrare* i provvedimenti relativi ai segretari dei primi 4 gradi, attribuendo tali provvedimenti al Ministero dello Interno, mentre, per il D. L. del 1928, anche i segretarî dei massimi comuni erano nominati e licenziati dai rispettivi prefetti. Pertanto i segretarî dei gradi superiori furono inclusi in un unico ruolo *nazionale*.

Ciò non basta. Con legge 27 luglio 1942, n. 851 si addivenne alle seguenti riforme:

1) la statizzazione era estesa ai segretari provinciali, con possibilità di passaggio da comuni a provincia e viceversa;

2) tutti i segretarî comunali, anche dei gradi inferiori, erano trasferiti alla gestione del Ministero dell'Interno;

3) per essere nominato segretario di uno dei 4 gradi superiori, a vice segretario o segretario provinciale, è richiesta (oltre la patente) la laurea in giurisprudenza o altra equiparata, salva la posizione dei segretarî già in carriera dal 1942.

Il grave accentramento introdotto nel 1942 fu però ritenuto in parte inopportuno, e con decreto legislativo (21 agosto 1945, n. 553) si è fatto un parziale ritorno al sistema del 1934; restituendosi ai prefetti la competenza in materia di trasferimenti, supplenze, congedi e aspettative, relativamente ai segretarî dei gradi inferiori.

Quale enorme differenza tra la legislazione del 1900 — quasi nulla in materia di dipendenti degli enti locali — e quella di oggi, e anche tra quella del 1902 e quella di oggi! La complicazione degli istituti è oggi gravissima: essi sono quasi incomprensibili senza una discreta pratica ed un attento studio.

Ma a parte ciò, il sistema composito, che oggi è in vigore — si allude ai segretarî e non agli altri dipendenti — non va esente da molte e gravi critiche:

1) l'accentramento di tante pratiche nelle prefetture, o

addirittura del ministero, non è certamente coerente ai principi di un buon ordinamento amministrativo. A meno che si dimostri che tale accentramento è necessario per raggiungere scopi e vantaggi ben definiti, esso non merita di essere conservato. Quali furono gli scopi cui si ispirò la statizzazione del 1928? Scopo dichiarato fu quello di migliorare e coordinare lo stato dei segretari comunali, agevolandone la carriera e il passaggio da una sede all'altra, e attenuando il vincolo assai stretto tra amministratore (podestà) e subordinati. Scopo recondito invece (come si desume dal precedente del 1925: norme per l'Alto Adige) fu quello di includere il segretario nella ferrea organizzazione politica del fascismo: sicché in tutti i comuni del regno fosse eliminato il pericolo del più lieve vento di fronda. E forse, questo secondo scopo fu l'unico che sospinse ad agire il legislatore fascista. Comunque, posto pure che la statizzazione fosse utile anche per raggiungere l'altra esigenza (garanzia di carriera e di permanenza in servizio dei segretarî comunali) non è detto che questi scopi non possano essere raggiunti, in misura sufficiente, anche ove si sopprima — come pare conveniente — la ormai caotica ed irrazionale, oltre che illiberale, bardatura della statizzazione.

2) Il sistema attuale è ingiustamente lesivo dell'autarchia degli enti locali. Se, mediante libere elezioni, si vuole assicurare che i cittadini abbiano le loro rappresentanze, si deve anche consentire che queste amministrino la pubblica cosa con quegli intendimenti ed in quelle direzioni che alle rappresentanze stesse sembreranno migliori, salvo il rispetto della legge. Epperò, in linea di massima non può rifiutarsi alle amministrazioni di scegliere i propri segretarî, ed eventualmente di rimuoverli, (ove esistano, bene inteso, le cause previste dalla legge) e specialmente il diritto di retribuirli in modo più o meno largo, al fine di poter trattenere in sede, per quanto possibile, gli elementi migliori e più accetti e che abbiano ormai acquistata una vasta pratica amministrativa e una perfetta conoscenza degli affari locali. Chi è pratico d'amministrazione, sa quanto necessaria e utile sia la conoscenza degli affari, la conoscenza di persone e di cose, e sa quanto danno è prodotto da quel continuo avvicendamento, da quel cinematografo di segretarî che la statizzazione col suo sistema di promozioni e di trasferimenti, necessariamente involge.

Un terzo inconveniente, che la statizzazione porta con sé, è quello di avere compromesso in modo grave la *stabilità di sede* (si tolleri il termine improprio) dei segretarî, i quali con troppa

facilità, sovente per capriccio di un sindaco, se non per favorire Tizio o Caio, sono sballottati da una sede all'altra ; il che, da una parte, può cagionare gravissimi disagi e perdite economiche ai segretarî, specialmente nell'attuale periodo, a causa della frequente mancanza di abitazioni e per altri motivi ; e dall'altra, reca non esigui danni economici ai comuni, tenuti a rimborsare di regola le gravose spese del trasferimento.

Esposti gli inconvenienti della legislazione odierna, non sembra tuttavia che questa possa essere tolta di mezzo *tout court*, ritornando (ciò che parrebbe a prima vista facile e semplice) allo stato di cose esistente nel 1915 o nel 1923.

Infatti, eliminata la statizzazione, non deve tuttavia essere trascurata l'adozione di congrui provvedimenti diretti ad agevolare la carriera dei segretari più meritevoli, col passaggio di essi da una sede ad altra migliore o più importante. D'altro canto, non può trascurarsi il fatto che il segretario, chiuso in un microcosmo assai spesso permeato di politica e talvolta di pettegolezzi e di passione di parte, può essere facile oggetto di persecuzioni o di avversioni : perciò, quando sia necessario, si deve rendere relativamente facile il passaggio ad altra sede, al fine di impedire che le antipatie, gli odî, le prevenzioni, facciano capo addirittura a marasma nell'ufficio, e talora a disordini o violenze o alla ingiusta misura di un non indispensabile licenziamento. Infine è da compiere ogni sforzo perchè i segretarî, avendo la carriera aperta avanti a loro, procurino di migliorarsi ed aggiornarsi. La possibilità di carriera è preziosa perché attira nella classe dei segretari un miglior complesso di buoni elementi. La gestione di un comune è oggi così difficile e delicata, che ogni sforzo deve essere compiuto per migliorare il livello culturale della categoria ed il prestigio di essa, sia in confronto ai sindaci ed agli altri amministratori, sia in confronto ai cittadini. Avuto riguardo alle esigenze dianzi delineate, i capisaldi della futura riforma potrebbero essere i seguenti :

1) Per rendere agevole ed ordinato il passaggio dei segretarî da una sede all'altra, i comuni debbono essere ripartiti in classi : queste potrebbero essere opportunamente sei. Il Ministero dell'Interno stabilirebbe di tempo in tempo, lo stipendio minimo e massimo per ciascuna classe : a titolo d'esempio, si suggerisce la seguente tabella :

COMUNI	POPOLAZIONE	STIPENDIO MENSILE (1)	
		Minimo	Massimo
di 6ª classe	sino a 3000 abit.	5000	7500
» 5ª »	da 3001 » 8000 »	6000	9000
» 4ª »	» 8001 » 15000 »	7000	10500
» 3ª »	» 15001 » 40000 »	8000	12000
» 2ª »	» 40000 » 100000 »	9000	13500
» 1ª »	oltre 100000 »	10000	15000

Stabilita la tabella, i singoli comuni avrebbero la potestà di stabilire quale sia, in conseguenza, lo stipendio di prima nomina rimanendo fra il minimo e il massimo stabilito dalla tabella surriportata.

Sarebbe però consentito ai consigli comunali di deliberare — coll'approvazione dell'autorità tutoria — l'iscrizione del comune nella classe immediatamente superiore secondo i principî oggi adottati dall'art. 176 della legge comunale e provinciale (sede di ufficio, di scuole, industrie, commerci ecc.).

Per tal modo, tutti i comuni del regno verrebbero a essere convenientemente classificati, sì da rendere più agevole e ordinato il passaggio da un comune all'altro, senza menomare tuttavia, l'autarchia comunale, come oggi accade.

È ovvio che i segretarî conserverebbero gli aumenti *periodici*, conglobando, in essi, i così detti diritti accessori (tab. *B* annessa al T. U. 1934).

2) La possibilità e la « normalità » della carriera non deve però tornare a scapito degli enti. Deve, perciò, essere consentita, in giusti limiti, la promozione in sede.

Si potrebbe quindi stabilire:

« al segretario, che abbia prestato lodevole servizio per almeno un quadriennio in una data sede, può essere assegnato, *ad personam*, l'emolumento previsto per la classe superiore, inoltre, l'eventuale maggiorazione che il comune abbia apportata al minimo previsto dalla tabella (2). La relativa deliberazione è sog-

(1) Le cifre hanno valore puramente indicativo. Esse sono esposte, più che altro, per indicare la proporzione che deve intercedere tra i vari gradi, ed i limiti di discrezionalità dei singoli Comuni.

(2) Es.: Si tratti di un comune di classe 6ª, per il quale lo stipendio di tabella va da L. 5000 a 7500; il Comune, in concreto, fissa uno stipendio di L. 6000, epperò introduce una *maggiorazione* di L. 1000 sul minimo di tabella. Se il segretario è promosso in sede, avrà l'emolumento del grado 5°, e cioè L. 6000 (minimo) più L. 1000 di maggiorazione: perciò, colla promozione, passerà da L. 6000 a L. 7000.

getta all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa. Le promozioni nella stessa sede non possono eccedere il numero di due per i gradi 6°, 5° e 4°, e di una per i gradi superiori.

Ove al segretario promosso « in sede » succeda un altro segretario, è dovuto a questo ultimo il solo stipendio del grado ».

3) La carriera, salvo il caso della promozione in sede, si svolge mediante passaggio ad altro comune, di classe superiore. Tale passaggio può aver luogo solo mediante concorso, limitato ai segretarî del grado immediatamente inferiore, ai vice segretarî e ai capi di ripartizione secondo le norme ora in vigore (artt. 182-183 del T. U. vigente) (1). Ai concorsi saranno ammessi anche i funzionari di prefettura dei gruppi *A* e *B* (art. 183 citato).

4) Ma il passaggio da comune a comune è da prevedere e da agevolare anche se i due comuni, quello di partenza e quello d'arrivo, sono della stessa classe. È da agevolare, per risolvere pacificamente quelle situazioni di incompatibilità e di avversione, che spesso farebbero capo, in mancanza di altri rimedî, a misure di licenziamento, dannosissime sia per gli impiegati, che per la pubblica amministrazione.

Oltre il passaggio per *concorso*, deve quindi essere previsto il passaggio per *chiamata*, o meglio, per *trasferimento*. Le regole potrebbero essere queste:

1) « Ove il posto di segretario si renda vacante, il consiglio può nominare, senza concorso, altro segretario che presti attualmente servizio in una amministrazione della stessa classe ».

2) « Due o più amministrazioni possono addivenire, di concerto, tra loro, al trasferimento di segretarî comunali o provinciali da una ad altra sede ».

Tale trasferimento può aver luogo su iniziativa di taluna delle amministrazioni locali o dell'autorità governativa, o su domanda di uno o più segretarî. Le amministrazioni, di concerto tra loro, stabiliranno in qual modo verranno sostenute o ripartite le spese del trasfrimento.

Il trasferimento è ammesso solo quando i varî posti siano tutti dello stesso grado.

---

(1) Oggi, l'art. 182 ammette ai concorsi i segretarî dei due gradi inferiori. Sembra conveniente limitare l'ammissione ai segretari del solo grado immediatamente inferiore, perchè: *a*) la pratica ha mostrato l'eccessività del numero dei concorrenti (di solito un centinaio per un posto); *b*) i gradi dei segretari sono ridotti, secondo le proposte dianzi fatte, da 8 a 6.

5) Altra fondamentale esigenza è, a mio avviso, quella di garantire i segretarî, *nel modo più ampio*, contro l'adozione di provvedimenti ingiusti per livore di parte, punizioni, mancate promozioni, licenziamento). Un sistema completo di norme, anche in questa materia, presuppone una integrale riforma degli istituti della giustizia amministrativa; pure, sembra debbasi disporre, sin da ora, che i ricorsi relativi ai provvedimenti suelencati sono estesi anche *al merito* dei provvedimenti stessi.

* * *

Altra fondamentale esigenza della riforma è, come si è già detto, quella di elevare il livello culturale ed il prestigio della classe. In proposito si rileva:

1) Col progresso del tecnicismo, e con lo svilupparsi e con l'aggrovigliarsi della legislazione, il compito del segretario comunale diviene sempre più difficile. Esso poi è reso più arduo: *a*) dalla gravissima crisi economico-finanziaria del dopo guerra, che rimarrà statica, o poco meno, per molti anni; *b*) per il ritorno della vita comunale al sistema democratico ed elettorale; ciò che impone al segretario grande tatto e cautela.

Questa esigenza non è, del resto, di oggi; già nel 1942 si è richiesta per i segretari dei gradi superiori la laurea, salvo la nostra disposizione transitoria.

2) Mentre più difficile diviene il compito dei segretarî comunali, un'indagine sugli ultimi esami di diploma dimostra per contro che il *livello della categoria* si abbassa di continuo e gravemente, sia perchè la guerra ha impedito i corsi di preparazione e quelli di perfezionamento, sia perchè mancano leggi e testi, sia per la proletarizzazione del ceto medio.

In questo stato di cose, si impone una decisa riforma. Né molto può sperarsi dal generalizzare il requisito della laurea in legge, perché: *a*) gli studi di giurisprudenza non sempre producono laureati di adeguata cultura; *b*) perché la crisi finanziaria produrrà probabilmente una rarefazione di studenti, e comunque impedirà a molti una conveniente preparazione; *c*) perché la carriera dei segretarî comunali non attrarrà di certo i migliori tra i laureati in legge.

Si suggerisce:

1) Presso le Università dovrebbero tenersi corsi ordinati e stabili — della durata di 2 anni — per la preparazione dei futuri segretarî. Dopo tali corsi si rilascerebbero — *previo esame*, possi-

bilmente anche scritto — diplomi di patente o di abilitazione per segretarî.

2) Altri diplomi potrebbero essere conferiti per esame, senza previo corso (secondo il sistema oggi attuale): ma tali diplomi dovrebbero aprire l'adito *non al posto di capo di uffiio* (segretario comunale) ma solo a posti minori (applicati amministrativi o di ragioneria). Tali applicati, dopo 3 anni di buon servizio e di conveniente pratica, potrebbero essere poi promossi segretari o capi di ufficio degni di tal nome.

Oltre che le cautele all'ingresso nella carriera, occorrono poi provvedimenti per *elevare il prestigio e l'autorità* dei segretarî degni e ben prescelti. Si propone all'uopo:

a) che il segretario abbia voce consultiva in tutte le deliberazioni del Consiglio. Oggi, non si sa perché, ciò avviene solo per le deliberazioni di giunta municipale, in base all'art. 59 del regolamento comunale e provinciale del 1911;

b) che i segretarî comunali e provinciali possano essere incaricati dal prefetto, di intesa con l'amministrazione da cui dipendono, per compiere ispezioni presso amministrazioni locali. Le spese relative saranno a carico dell'Amministrazione dell'Interno, ed eventualmente dell'ente presso il quale il segretario sarà inviato La visita del segretario — ispettore — presso gli enti non sarà solo di controllo, ma anche di guida, e dovrebbe costituire non oggetto di preoccupazione, ma desiderato aiuto.

La norma suaccennata contribuirebbe non poco, sia ad elevare moralmente la figura dei segretarî, che a migliorare il servizio ispettivo sui comuni. Naturalmente, gli incarichi ispettivi dovrebbero essere conferiti ora all'uno, ora all'altro segretario valente in guisa da non recar danno agli uffici, e costituirebbe importante titolo per il progresso della carriera.

Infine, si segnala caldamente l'opportunità di interdire a segretari comunali l'*iscrizione ai partiti politici*: sia pure con sanzione assai lieve (censura). La disposizione conterrebbe in sé un importante ammonimento: quello cioè, che il segretario deve, resistendo ad ogni lusinga, mantenersi estraneo alla politica, e rigorosamente obiettivo. Per tal modo i partiti nel loro avvicendarsi nei consigli comunali, non potranno avere contro il segretario prevenzione alcuna. Il divieto di iscrizione ai partiti, nelle nostre leggi, è stato disposto sinora solo per i funzionarî di pubblica sicurezza; il caso dei segretarî comunali è diverso; ma parimenti delicato. I segretarî vivono troppo a contatto con uomini di par-

tito sono assai spesso tratti ad assecondarli e lusingarli in varî modi, ponendosi al loro seguito politico: ma ciò naturalmente rende loro la vita impossibile, quando salgono al potere gli antagonisti, i quali vedono nel segretario un nemico od un confidente dei loro nemici.

* * *

Circa i dipendenti comunali in generale, si prospettano le seguenti modifiche:

1) Conviene ridurre il periodo di prova (art. 224 legge comunale e provinciale) da 2 anni a un anno, come è, oggi, per i dipendenti dello Stato, nonchè per i segretarî comunali). Si rileva, d'altra parte, che oggi, sopprimendo la statizzazione, non sembra opportuno rendere deteriore la posizione dei segretarî, riportando per essi la prova ad anni due. Ma, se così è, vi sarebbe un elemento di più per abbreviare la prova per tutti i dipendenti. Peraltro, un anno sarebbe il periodo minimo: i comuni, nei regolamenti organici, potrebbero stabilire un periodo più lungo.

2) Per gli impiegati statali, si addiviene, in vari casi, alla nomina a tempo (impiegato a contratto). Non sembra equo, quindi, il sistema attuale, che vieta *in ogni caso* agli enti locali di usare ai propri dipendenti un ugual trattamento. Converrebbe disporre che gli enti locali possano, nei loro regolamenti, prevedere per il personale d'ordine e subalterno l'assunzione mediante contratto a tempo determinato, secondo le norme in uso presso le amministrazioni dello Stato.

3) Conviene ridurre al minimo la piaga dell'avventiziato. Potrebbe stabilirsi:

« Le amministrazioni comunali, provinciali e consorziali possono procedere alla nomina di personale avventizio, senza concorso, esclusivamente nelle ipotesi seguenti:

a) che il titolare del posto sia temporaneamente allontanato dall'impiego per aspettativa, sospensione, richiamo in servizio militare o altra causa di forza maggiore e sempre che non si possa, in modo assoluto, provvedere mediante il residuo personale in servizio;

b) ovvero che occorra far fronte alle effettive esigenze di servizî obbligatori, di carattere transitorio.

La nomina di avventizi è in ogni caso, sottoposta ad approvazione della Giunta provinciale amministrativa ».

4) L'art. 248 (incompatibilità con le direttive del governo) è senz'altro da sopprimere.

* * *

Circa i segretarî provinciali, il sistema attuale importa un molto facile passaggio, sia per concorso che per trasferimento, da una amministrazione provinciale a una comunale, e viceversa.

Questo sistema non sembra molto opportuno, poiché le due specie di amministrazione non sono del tutto omogenee.

Si propone pertanto, per i segretari provinciali, che la statizzazione sia soppressa con pieno ritorno alla libera amministrazione da parte degli enti.